

**Botschaft
über die Volksinitiative
«zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit
beim Bau und Betrieb von Atomanlagen»**

vom 24. August 1977

Frau Nationalratspräsidentin, Herr Ständeratspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit unsere Botschaft über die Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» und beantragen Ihnen, dem beigefügten Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. August 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Das Bewilligungsverfahren nach dem geltenden Atomgesetz sieht im wesentlichen nur vor, dass vor der Bewilligung eines Kernkraftwerks oder einer anderen Atomanlage ein Gutachten über den Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern eingeholt und der Standortkanton angehört werden muss. Die Bevölkerung der Umgebung hat keine unmittelbare Möglichkeit, sich zum Bewilligungs-gesuch zu äussern. Mit unserer Botschaft vom 24. August 1977 haben wir Ihnen eine Ergänzung des Atomgesetzes beantragt, durch welche dieser Mangel behoben werden soll. Die Ergänzung brächte für das Bewilligungsverfahren im wesentlichen folgende Neuerungen: eine Rahmenbewilligung, deren Erteilung auch vom Nachweis abhängt, dass die in der projektierten Anlage erzeugte Energie in der Schweiz benötigt wird; öffentliche Auflage des Gesuchs mit der Möglichkeit für jedermann, Einwendungen zu erheben; Prüfung des Gesuches und der Einwendungen durch die Fachinstanzen; zweite Möglichkeit für jedermann, gegen die Gutachten Einwendungen zu erheben; erneute Prüfung durch die Gutachter; Entscheid durch den Bundesrat. Sodann legt die beantragte Ergänzung des Atomgesetzes die sichere Beseitigung der radioaktiven Abfälle grundsätzlich in die Verantwortung der Erzeuger dieser Abfälle. Der Bund hat jedoch die Möglichkeit, diese Verantwortung notfalls selbst zu übernehmen. In jedem Fall haben aber die Erzeuger der Abfälle die Kosten zu tragen.

Demgegenüber möchte die Volksinitiative an der heutigen Rechtsordnung die nachstehenden wichtigeren Änderungen vornehmen: Einführung des Konzessionssystems für Atomanlagen; Erteilung der Konzession durch die Bundesversammlung, unter der Voraussetzung, dass die Stimmberechtigten der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie die Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km vom Standort entfernt ist, zustimmen. Weiter schlägt die Initiative die Einführung einer unbeschränkten Kausalhaftpflicht für alle Schäden vor, die durch den Betrieb oder die Beseitigung einer Atomanlage, durch dafür bestimmte Kernbrennstoffe oder daraus stammende radioaktive Abfälle oder beim Transport von Kernbrennstoffen oder radioaktiven Abfällen verursacht werden, wobei die Verjährungsfrist nicht weniger als 90 Jahre betragen darf.

Das Erfordernis der «Zustimmung der Stimmberechtigten» ist missverständlich und abweichend von den bisherigen Vorschriften der Bundesverfassung formuliert. Massgebend soll nicht mehr – wie heute üblich – die Mehrheit der Stimmdenden, sondern die Mehrheit der Stimmberechtigten sein. Bei wörtlicher Auslegung müsste sogar auf die Zustimmung aller Stimmberechtigten abgestellt werden, was jedoch kaum der Absicht der Initianten entsprechen dürfte. Der Volksentscheid würde verfälscht, weil die Leerstimmen und die Stimmenthaltungen wie Neinstimmen gezählt würden. Aber auch sonst ist die von den Initianten vorgesehene Regelung der Zustimmung unbefriedigend, weil es unserem staatsrechtlichen System widerspricht, wenn die Bundesbehörden beim Vollzug eines Bundesgesetzes an das Ergebnis regionaler

Volksabstimmungen gebunden werden. Ein einzelner, von der Atomanlage nicht einmal direkt berührter Kanton könnte die Konzessionierung durch die Bundesversammlung verhindern und damit dem Bund eine Entscheidung von nationaler Bedeutung entziehen.

Die von der Initiative geforderte unbeschränkte Kausalhaftung, die keinerlei Haftungs-minderungs- und -ausschlussgründe zuliesse und nicht auf Schäden aus Kernumwandlungsvorgängen beschränkt wäre, verbunden mit der mindestens 90jährigen Verjährungsfrist, dürfte kaum praktikabel sein. Sie enthält überdies Lücken. Das vorgeschlagene Übergangsrecht kann zu Härten und zu grossen volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Im Rahmen der hängigen Totalrevision des Atomgesetzes ist eine Verbesserung der gegenwärtigen Haftpflicht-, Verjährungs- und Versicherungsbestimmungen vorgesehen. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob und wieweit andere Begehren der Initiative im Gesetz berücksichtigt werden können. Mit der «Wahrung der Volksrechte» im Sinne des schweizerischen Demokratieverständnisses hat die vorliegende Initiative wenig zu tun und zur «Wahrung der Sicherheit» beim Bau und Betrieb von Atomanlagen trägt sie nichts bei, das nicht bereits verwirklicht ist oder unmittelbar vor der Verwirklichung steht (Katastrophenpläne). Wir beantragen Ihnen deshalb, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung vorzuschlagen.

Botschaft

1 Formelles

11 Zustandekommen und Inhalt der Initiative

Am 20. Mai 1976 wurde eine mit 123 779 gültigen Unterschriften versehene Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» eingereicht. Die Bundeskanzlei hat mit Verfügung vom 18. Juni 1976 das Zustandekommen der Initiative festgestellt (BBl 1976 II 1126).

Dieses Volksbegehren hat nachstehenden Wortlaut:

Artikel 24^{quinqües} der Bundesverfassung wird durch folgende neue Absätze ergänzt:

Art. 24^{quinqües} Abs. 3-9 BV (neu)

³ Atomkraftwerke und Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung oder Lagerung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen, nachstehend Atomanlagen genannt, bedürfen einer Konzession, ebenso Erweiterungen bestehender Anlagen. Für Atomkraftwerke beträgt die Konzessionsdauer höchstens 25 Jahre; eine Verlängerung ist mit einem neuen Verfahren möglich.

⁴ Zuständig für die Erteilung der Konzession ist die Bundesversammlung. Voraussetzung für eine Erteilung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt.

⁵ Eine Atomanlage darf nur konzessioniert werden, wenn der Schutz von Mensch und Umwelt und die Bewachung des Standortes bis zur Beseitigung aller Gefahrenquellen gewährleistet sind. Die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, insbesondere für den Katastrophenfall, müssen mindestens sechs Monate vor der ersten Abstimmung öffentlich bekannt gemacht werden.

⁶ Wenn der Schutz von Mensch und Umwelt es verlangt, muss die Bundesversammlung die einstweilige oder endgültige Stilllegung oder Aufhebung der Atomanlage ohne Entschädigungsfolge verfügen.

⁷ Der Inhaber der Konzession haftet für jeden Schaden, der seine Ursache in Betrieb oder Beseitigung der Anlage, in dafür bestimmten Kernbrennstoffen oder daraus stammenden radioaktiven Abfällen hat. Ebenso haftet derjenige, der Kernbrennstoffe oder radioaktive Abfälle transportiert, für jeden dabei entstehenden Schaden. Die Forderungen der Geschädigten gegenüber dem Haftpflichtigen und der Versicherung verjähren nicht früher als neunzig Jahre nach Eintritt des schädigenden Ereignisses. Der Gesetzgeber sorgt mit Vorschriften über die obligatorische Haftpflichtversicherung für genügende Deckung der Ansprüche aller Geschädigten. Ebenso errichtet er einen Fonds, an welchen die Versicherungspflichtigen Beiträge zur Abgeltung allenfalls nicht gedeckter Kosten entrichten.

⁸ Bei Atomanlagen im in- und ausländischen Grenzgebiet setzt sich der Bund dafür ein, dass der Schutz von Mensch und Umwelt beidseits der Landesgrenze gewährleistet wird.

⁹ Beschwerdeberechtigt wegen Verletzung dieser Verfassungsbestimmungen und deren Ausführungserlassen sind auch die gemäss Absatz 4 mitwirkenden Gemeinden und Kantone.

Übergangsbestimmung

Für bereits bestehende Atomanlagen ist das Konzessionsverfahren nachzuholen, wobei für diejenigen, die am 1. Juni 1975 im Bau oder Betrieb sind, die Zustimmung der Stimmberechtigten von Gemeinden und Kantonen gemäss Absatz 4 nicht erforderlich ist. Kann die Konzession innert dreier Jahre nicht erteilt werden, so ist die Anlage stillzulegen.

Als massgebend wird der deutsche Text der Initiative bezeichnet. Abweichungen in der französischen Fassung haben wir nach Artikel 22 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes dem massgebenden deutschen Text angepasst.

Die Initiative ermächtigt das aus 39 Mitgliedern bestehende Initiativkomitee, mit Zweidrittelsmehrheit das Volksbegehren zugunsten eines Gegenentwurfs der Bundesversammlung oder vorbehaltlos zurückzuziehen.

12 Gültigkeit der Initiative

Die Initiative erfüllt die in den Artikeln 1–5 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz; SR 162.1) aufgestellten Formvorschriften. Sie ist in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst und wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie.

Der Umstand, dass die meisten der beantragten Neuerungen aufgrund des geltenden Verfassungsartikels 24^{quinqüies} durch blosser Gesetzesänderung eingeführt werden könnten, schliesst ihre Aufnahme in die Verfassung nicht aus. Es gibt keine Vorschriften darüber, was auf der Verfassungsstufe und was auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Eine Bestimmung hingegen, welche eine Bundesbehörde beim Vollzug von Bundesrecht in ihrer Entscheidung in dem Sinne einengt, dass sie an das Ergebnis regionaler Volksabstimmungen gebunden ist, widerspricht unserem heutigen staatsrechtlichen System. Deshalb könnte eine solche Neuerung wohl nicht mehr durch Gesetz eingeführt werden. Eine Einführung durch Verfassungsänderung aber bleibt möglich, da die schweizerische Praxis keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision anerkennt. Volk und Stände haben zu entscheiden, was in die Verfassung aufgenommen werden soll und was nicht (vgl. die Botschaft vom 26. Mai 1976 über die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau»; BBl 1976 II 1135).

Die Initiative ist daher als gültig zu betrachten und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

2 Die Sicherheit der Atomanlagen, Schutz von Mensch und Umwelt

21 Allgemeines

Seit 1945 untersuchen Naturwissenschaftler und Techniker auf der ganzen Welt eingehend die mit der Atomspaltung verbundenen Probleme. Im Mittelpunkt der

Forschung steht dabei nicht nur die Nutzung der Kernspaltung, sondern auch die Auswirkungen auf Mensch und Natur. Man kann bei der Beurteilung der Sicherheit der Kernenergienutzung davon ausgehen, dass der vom Atomgesetz als Massstab gesetzte Stand von Wissenschaft und Technik sehr weit vorangetrieben worden ist. Für den Strahlenschutz gilt dies nach allgemeiner Auffassung der Fachleute ganz besonders, weil sich Radioaktivität technisch in einem Mass nachweisen lässt, das die Schutzbedürfnisse übersteigt. Es ist einfacher, Radioaktivität nachzuweisen und damit biologische und ökologische Vorgänge zu erfassen als andere, die Umwelt schädigende Einflüsse festzustellen.

Allerdings sind die Fachleute nicht durchwegs gleicher Meinung. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch darüber, dass Sicherheit und Strahlenschutz auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Atomenergie auf einen so hohen Stand gebracht worden sind, dass man die Verwendung als zulässig betrachten darf. Die in der Kerntechnik angewendeten Sicherheitsmassnahmen sind auch auf anderen Gebieten zum Vorbild genommen worden. Das will nicht heissen, dass auf dem Gebiete der Atomenergie alle Fragen bereits gelöst seien. Die Kernspaltung darf nie zur Routinetechnik werden. Es sind aber wohl kaum neuartige Erkenntnisse zu erwarten, die die heutige Vorstellung von Sicherheit und Strahlenschutz in grundlegender Weise ändern würden.

Da es eine absolute Sicherheit nirgends gibt, stellt sich auch für die friedliche Nutzung der Kernenergie die Frage: «Wie sicher ist sicher genug?» Sie wird von der Fachwelt durch Vergleiche mit anderen menschlichen Tätigkeiten, besonders auch anderen industriellen Tätigkeiten beantwortet. Ausserdem zieht man Vergleiche mit den Auswirkungen natürlicher Ereignisse, denen der Mensch ausgesetzt ist.

22 **Drei grundlegende Studien**

Mit der Frage nach der Sicherheit der Kernkraftwerke sind meist die Folgen möglicher Unfälle gemeint. Hierzu hat unlängst eine sehr breit angelegte amerikanische Studie Auskunft gegeben, die im Auftrag der Bewilligungsbehörde der USA erstellt worden ist.¹⁾ Die Studie hat ergeben, dass der Betrieb von 100 Kernkraftwerken der untersuchten, heute bereits leicht veralteten Bauart für die Bevölkerung der USA nur Gefahren mit sich bringt, die rund 1000mal kleiner sind, als vergleichbare Gefahren, über welche Angaben erhältlich sind (wie Flugzeugabstürze, Feuersbrünste, Explosionen, Staudammbrüche, Austritt von Giftstoffen). Die Gefahren aus dem Betrieb der untersuchten 100 Kernkraftwerke sind auch rund 1000mal kleiner als natürliche Gefahren wie Erdbeben und Wirbelstürme. Die Gefahr, dass ein Kernkraftwerkunfall passiert und Menschen davon betrof-

¹⁾ Reactor Safety Study – An Assessment of Accident Risks in U. S. Commercial Nuclear Power Plants. U. S. Nuclear Regulatory Commission, Oct. 1975, WASH-1400. Die Studie stand unter der Leitung von Prof. *N. C. Rasmussen*, Massachusetts Institute of Technology, und ist als «Rasmussen-Studie» bekannt geworden.

fen werden, ist etwa gleichzusetzen der Gefahr, dass ein Meteor einschlägt und Menschen davon betroffen werden. Auch dem Umfang nach gehen die Folgen von Unfällen in Kernkraftwerken keineswegs weit über den möglichen Umfang andersartiger grosser Unfälle oder Katastrophen hinaus, wie viele Leute befürchten.

Das Ergebnis der Studie wird nicht etwa dadurch entwertet, dass sie sich auf amerikanische Verhältnisse bezieht. Selbst wenn man wegen der grösseren Bevölkerungsdichte das Gefahrenpotential von 100 Kernkraftwerken für Mitteleuropa zehnmals höher einschätzte als für die USA, wäre die Gefahr immer noch erheblich kleiner als die anderen betrachteten Gefahren.

Die genannte Studie betrifft nur die Risiken aus möglichen Unfällen in Kernkraftwerken. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht einer Arbeitsgruppe der Weltgesundheitsorganisation¹⁾ kommt zur Schlussfolgerung, dass aus dem gesamten Brennstoffzyklus – also auch aus der Strahlenexposition bei Normalbetrieb der Kernkraftwerke und aus der Behandlung und Beseitigung der radioaktiven Abfälle – sich ergebende Strahlenbelastungen der lokalen Bevölkerung wie auch der Weltbevölkerung als gering bezeichnet werden können. Dies gilt auch, wenn man die genetischen Folgen mit einbezieht. Die Belastungen sind namentlich klein gegenüber durchschnittlichen natürlichen Strahlenbelastungen und auch klein gegenüber Strahlenbelastungen aus der Medizin, und sie sind kleiner als Strahlenbelastungen, an die die meisten Menschen gar nicht oder kaum denken, wie z. B. Bestrahlungen durch Baumaterialien der Häuser, unter denen manche einen hohen Gehalt an natürlicher Radioaktivität aufweisen, oder durch Farbfernsehapparate.

Die Vergleiche der Gefahren von Kernkraftwerkunfällen mit den andersartigen Gefahren anderer Unfälle oder Katastrophen, wie sie in solchen Veröffentlichungen gezogen werden, bleiben allerdings nicht unbestritten. Vor allem wird geltend gemacht, dass es sich dabei um qualitativ unterschiedliche Wirkungen handle. Die Vergleiche, welche die Studie der Weltgesundheitsorganisation zieht, unterliegen jedoch diesem Vorbehalt nicht, was sie aussagekräftiger macht.

Eine soeben abgeschlossene Studie²⁾ betrifft die Frage der Behandlung der radioaktiven Abfälle. Sie wurde von der Amerikanischen Physikalischen Gesellschaft in Auftrag gegeben, die sich bereits früher mit einer Studie zur Reaktorsicherheit als von der Behörde unabhängige Instanz zu Wort gemeldet hatte. Diese erste Studie kam zum Schluss, dass das Forschungsprogramm der Regierung der USA auf dem Gebiet der Reaktorsicherheit rasch vorangetrieben werden sollte, dass aber kein unmittelbarer Grund zu Bedenken über die Sicherheit bestehe. Die jetzige Studie kommt zum Ergebnis, dass für alle Teile des Brennstoffzyklus von Leichtwasserreaktoren, wie sie zurzeit in Kernkraftwerken verwendet werden,

¹⁾ Health Implications of Nuclear Power Production. Report on Working Group, Brussels, December 1975. Regional Office for Europe, World Health Organization.

²⁾ Report to the American Physical Society by the Study Group on Nuclear Fuel Cycles and Waste Management.

eine sichere und zuverlässige Behandlung der radioaktiven Abfälle und eine Begrenzung der Abgaben von radioaktiven Abwässern und Abgasen dank entwickelter technischer Prozesse möglich sei. Die Strahlenbelastungen aus dem Normalbetrieb aller Anlagen im Brennstoffzyklus liessen nicht erwarten, dass die Verwendung der Kernenergie eingeschränkt werden müsse. Die Auswahl der technischen Prozesse, unter Einschluss der für die Einlagerung in geologischen Formationen erforderlichen Verfahren, solle hingegen auf der Grundlage erweiterter behördlicher Richtlinien erfolgen.

Die drei zitierten Studien untermauern die immer wieder gemachte Feststellung, dass die Nutzung der Kernenergie vom Standpunkt der Sicherheit und des Strahlenschutzes aus zulässig und verantwortbar ist.

23 Sicherheitsanforderungen

Artikel 3 der Verordnung vom 13. Juni 1960 über die Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen (SR 732.21) schreibt vor, dass diese Kommission das von der Bewilligungsbehörde einzuholende Gutachten zu erstatten habe. Und es heisst dann wörtlich weiter:

Sie prüft die im Bewilligungsverfahren von den Gesuchstellern einzureichenden Sicherheitsberichte und hat sich in ihrem Gutachten darüber auszusprechen, ob alle nach dem Stand von Wissenschaft und Technik notwendigen und zumutbaren Sicherheitsbedingungen für den Bau und Betrieb von Atomanlagen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern erfüllt sind.

Die Verordnung stellt bewusst nicht konkrete Sicherheitsvorschriften auf, die wegen der raschen Entwicklung der Kerntechnik bald überholt sein könnten. Die Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen muss die sich stellenden Sicherheitsfragen laufend nach dem Stand von Wissenschaft und Technik neu beurteilen. Diese Vorschrift kann demnach nicht veralten. Sie hat sich in der Praxis voll und ganz bewährt. Sie stellt allerdings an die Mitglieder der Kommission und die Beamten der Abteilung für die Sicherheit der Kernanlagen bedeutend höhere Anforderungen, als wenn einfach aufgrund fester Normen zu entscheiden wäre. Im allgemeinen wird immer wieder festgestellt, dass die von der Schweiz an die Sicherheit der Atomanlagen gestellten Anforderungen sehr streng und umfassend sind.

24 Alarmsystem

241 Vorbemerkung

Die Verwendung spaltbarer Materialien für militärische Zwecke bringt für die Bevölkerung auch in Friedenszeiten die Möglichkeit einer Gefährdung mit sich, und weil es keine absolute Sicherheit gibt, kann auch bei den zivilen Atomanlagen trotz des geschilderten sehr hohen Sicherheitsstandes ein Unfall nicht völlig ausgeschlossen werden. Der Bundesrat hat daher mit Beschluss vom 17. Februar

1964 eine Alarmorganisation geschaffen (Verordnung vom 9. Sept. 1966/19. Mai 1976 über die Alarmorganisation für den Fall erhöhter Radioaktivität; SR 528.4).

Diese Alarmorganisation muss jederzeit in der Lage sein, beim Auftreten gefährlich erhöhter Radioaktivität deren Ausmass festzustellen, den Verlauf zu verfolgen und die notwendigen Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung vorzuschlagen bzw. zu treffen.

Die vom Alarmausschuss der Eidgenössischen Kommission für die Überwachung der Radioaktivität (AA/KUeR) vorbereiteten Massnahmen gewährleisten einen optimalen Schutz der Bevölkerung bei einer Atombombenexplosion im Frieden. Auch beim Auftreten einer gefährlich erhöhten Radioaktivität in der Umgebung eines Kernkraftwerkes, verursacht durch einen schweren Unfall, stehen der Alarmorganisation Mittel zur Verfügung, um die Auswirkungen der Radioaktivität auf die Bevölkerung auf ein Mindestmass zu beschränken.

Würde sich aber ein schwerer Reaktorunfall ereignen – was zwar äusserst unwahrscheinlich ist, weil in der Reaktoranlage selbst viele wirksame Sicherheitssysteme vorhanden sind, um diesen Unfall zu verhindern –, so muss die Bevölkerung in der unmittelbaren Umgebung rasch alarmiert werden.

Auf Anregung des Präsidenten des AA/KUeR hat das Amt für Energiewirtschaft untersucht, ob und wie die Alarmorganisation zur Beherrschung der Auswirkungen eines solchen schweren Reaktorunfalles durch ein rasches und zweckmässiges Alarmsystem für die Bevölkerung in der unmittelbaren Umgebung von Kernkraftwerken zu ergänzen sei.

Diese Untersuchung wurde von der Abteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (ASK) durchgeführt und kam zum Ergebnis, dass in der Schweiz schon heute für den Fall einer atomaren Verstrahlung sehr zweckmässige Schutzmöglichkeiten vorhanden sind, die man für den Aufbau eines raschen Alarmsystems nutzen sollte. Das von der ASK erarbeitete Konzept wurde in Zusammenarbeit mit dem AA/KUeR, der Abteilung für zivile Verteidigung eines Kantons und den Kernkraftwerkbetreibern bereinigt. Es wird derzeit mit allen interessierten Kantonen besprochen.

242 Konzept für die rasche Alarmierung in der Umgebung von Kernkraftwerken

Dieses Konzept präsentiert sich in seinen Grundzügen wie folgt: Passiert ein – allerdings äusserst unwahrscheinlicher – schwerer Reaktorunfall, wird die Bevölkerung im Umkreis von 4–5 km (Zone 1) rasch alarmiert und vor der Strahlung aus der vorbeiziehenden radioaktiven Wolke in Schutz gebracht. Den besten Schutz vor der radioaktiven Strahlung in diesem Gebiet bieten in den ersten Stunden nach dem Unfall die Schutz- und Kellerräume, die je nach Bauweise die Strahlung um das 50–500fache verringern. Diese Schutzfaktoren genügen; die Bestrahlung der sich in den Schutz- oder Kellerräumen befindenden Personen sinkt auf ein tragbares Mass.

Nachdem die radioaktive Wolke – die unmittelbare Gefahr – vorbeigezogen ist, stellen die Messequipen der Alarmorganisation die Verstrahlung des Bodens fest. Aufgrund der Resultate dieser Messungen wird der Alarmausschuss die weiteren Massnahmen beantragen. In schweren Fällen könnte für einen Teil der Bevölkerung später eine Evakuierung aus der Zone 1 notwendig werden.

In einem Umkreis von 4–20 km (Zone 2) kann ebenfalls eine Gefährdung der Bevölkerung auftreten. Die Bevölkerung in den voraussichtlich betroffenen Sektoren dieses Gebiets (diese werden von den Windverhältnissen bestimmt und weisen im allgemeinen einen Öffnungswinkel von höchstens 90° auf) muss innert 2–3 Stunden nach dem Ereignis in Schutz gebracht werden. Sie wird bei einem Unfall aufgefordert werden, in den Häusern zu bleiben, sich eventuell in Schutzräume oder Keller zu begeben und weitere Weisungen abzuwarten.

In Gebieten, die vom Kernkraftwerk mehr als 20 km entfernt sind (Zone 3), besteht keine wesentliche Gefährdung der Bevölkerung. Es kann zu geringen Verstrahlungen des Bodens kommen, und vielleicht müssen für eine beschränkte Zeit und für ein beschränktes Gebiet Massnahmen, wie Verbot des Konsums von Milch und Gemüse, getroffen werden. Alle zur Bestimmung der Verstrahlung notwendigen Messungen und alle zur Vermeidung einer Gefährdung von Personen notwendigen Massnahmen sind vom AA/KUeR geplant und vorbereitet. Sie können jederzeit im Notfall durchgeführt bzw. angeordnet werden.

Um einerseits die Bevölkerung nicht durch Fehlalarme unnötig zu beunruhigen und andererseits die für den Schutz der Bevölkerung verantwortlichen Stellen rasch in Einsatzbereitschaft versetzen zu können, wurde für die Zonen 1 und 2 ein zweistufiges Alarmsystem gewählt.

Eine *Warnung* erfolgt, wenn sich im Kernkraftwerk ein Unfall ereignet hat, aber noch keine unmittelbare Gefahr besteht, dass radioaktive Stoffe in die Umgebung entweichen. Die Warnung wird vom Kernkraftwerk an die Überwachungszentrale des Alarmausschusses (UWZ) und in der Zone 1 gleichzeitig an die zuständigen Behörden zuhanden deren Organe (Feuerwehr, Polizei, örtliche Zivilschutzorganisation usw.) gegeben.

In der Zone 2 werden die zuständigen Behörden durch die UWZ gewarnt, da in dieser Zone die Gefährdung später auftritt und eine direkte Warnung durch das Kernkraftwerk nicht notwendig ist. Die Warnung wird nicht an die Bevölkerung weitergegeben.

Ein *Alarm* wird vom Kernkraftwerk ausgelöst, wenn damit zu rechnen ist, dass grössere Mengen radioaktiver Stoffe in die Umgebung entweichen. Der Alarm wird wie die Warnung vom Kernkraftwerk an die UWZ und die Behörden gegeben. Diese ordnen sofort für die betroffene Bevölkerung die zweckmässigen Schutzmassnahmen an (z. B. Türen und Fenster schliessen, im Hause bleiben, eventuell Keller und Schutzräume aufsuchen).

Damit dieses rasche Alarmsystem im Notfall funktioniert, müssen im Kernkraftwerk die elektronischen Geräte zur Auslösung des Warn- und Alarmsignals eingerichtet werden. Zwischen dem Kernkraftwerk und den Warn- und Alarmstellen

sind die Verbindungen sicherzustellen. In den Zonen 1 und 2 müssen die zuständigen Behörden und ihre Organe instruiert und ausgebildet sowie die geeigneten Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung bereitgestellt werden; und schliesslich muss die Bevölkerung in diesen Zonen durch Merkblätter aufgeklärt werden, wie sie sich im Alarmfall zu verhalten hat.

Das Amt für Energiewirtschaft und der AA/KUeR sind bestrebt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, in denen Kernkraftwerke in Betrieb sind bzw. mit jenen, die durch einen Unfall betroffen werden könnten, die beschriebene Ergänzung zur bestehenden Alarmorganisation zu verwirklichen. Das rasche Alarmsystem sollte im Laufe des Jahres 1980 einsatzbereit sein.

Ein solches rasches Alarmsystem bei Kernkraftwerken besteht unseres Wissens bis jetzt in keinem anderen Lande.

3 Die geltende Rechtsordnung und die vom Bundesrat beantragten Änderungen

31 Verfassungsbestimmung

Der von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 24. November 1957 angenommene Verfassungsartikel 24^{quinquies} hat folgenden Wortlaut:

1 Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache.

2 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlen.

Mit dieser Formulierung ist der Gesetzgeber frei, die Betätigung auf dem Gebiete der Kernenergie zu regeln, wie er will. Vom Staatsmonopol über das Konzessionssystem, die wirtschaftspolitische Bewilligungspflicht bis zum bloss polizeilichen Aufsichtsrecht stehen ihm alle Möglichkeiten offen (vgl. unsere Botschaften zum Verfassungsartikel über die Atomenergie [BBl 1957 I 1137] und zum Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz [BBl 1958 II 1521] sowie Ziffer 11] unserer Botschaft vom 24. August 1977 zur Ergänzung des Atomgesetzes).

32 Gesetzes- und Verordnungsrecht

Gegen das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz) wurde kein Referendum ergriffen; der Bundesrat setzte es auf den 1. Juli 1960 in Kraft (SR 732.0). Es ist heute in wesentlichen Punkten revisionsbedürftig. Im Herbst 1975 hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eine juristische Expertenkommission eingesetzt und mit der Ausarbeitung des Entwurfs für eine Totalrevision des Gesetzes beauftragt. Die Kommission kam zur Ansicht, dass bestimmte Änderungen an der geltenden Ordnung dringlich seien und noch vor der Totalrevision durch eine Ergänzung des bestehenden Gesetzes verwirklicht werden soll-

ten. Sie betreffen das Bewilligungsverfahren für Atomanlagen und die Voraussetzungen für die Bewilligung. Nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens haben wir Ihnen mit Botschaft vom 24. August 1977 den Erlass eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses beantragt, durch den das geltende Atomgesetz ergänzt werden soll.

Wir skizzieren nachstehend die heutige Ordnung und die von uns beantragten Ergänzungen.

321 Bewilligungsverfahren

321.1 Die geltende Ordnung

Das bestehende Gesetz unterstellt zahlreiche Tätigkeiten auf dem Gebiet der Kerntechnik einer Bewilligungspflicht. Erfüllen sowohl das Projekt wie der Geschworener die im Gesetz genannten Voraussetzungen (Art. 5 des Atomgesetzes), besteht ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung. Die weitgehend technische Natur dieser Voraussetzungen hat den Bundesrat veranlasst, die Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung durch die Verordnung vom 13. Juni 1960/23. Dezember 1968 über Begriffsbestimmungen und Bewilligungen im Gebiete der Atomenergie (SR 732.11) an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zu delegieren, soweit es sich um Atomanlagen handelt, in denen elektrische Energie erzeugt werden soll. Die Erteilung der anderen Bewilligungen wurde in die Kompetenz des Amtes für Energiewirtschaft gelegt. Die Entscheide dieser Stellen können mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

Die Vorschriften des Atomgesetzes über das Bewilligungsverfahren für Atomanlagen sind summarisch. Artikel 7 schreibt vor, dass das Gesuch von einem ausführlichen technischen Bericht begleitet sein muss, dass die Bewilligungsbehörde ein Gutachten einzuholen hat, das sich insbesondere darüber auszusprechen hat, ob das Projekt alle zumutbaren Massnahmen zum Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht, und dass ausserdem die Stellungnahme des Kantons einzuholen ist, in dem die Atomanlage erstellt werden soll. Eine Publikation und öffentliche Auflage des Gesuches, die dem Bürger Gelegenheit geben würden, Einwendungen gegen das Bauvorhaben zu erheben, ist nicht vorgesehen. Im kantonalen oder kommunalen Baubewilligungsverfahren können Einwendungen, die die Sicherheit der kerntechnischen Anlage oder andere, vom Bund zu beurteilende Auswirkungen der Atomanlage betreffen, nicht geprüft werden (vgl. BGE 99 Ia 247 in Sachen Jost und Konsorten gegen Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Aargau). In einem neuesten Urteil vom 23. März 1977 betreffend eine staatsrechtliche Klage des Kantons Genf gegen die Eidgenossenschaft, dessen schriftliche Begründung im Zeitpunkt der Redaktion dieser Botschaft noch ausstand, hat das Bundesgericht dem Standortkanton aufgrund des Raumordnungsrechts und des Wasserrechts bestimmte Kompetenzen zuerkannt, die unter Umständen zu Konflikten mit der Kompetenz des Bundes zur Bewilligung von Atomanlagen führen könnten. Bisher haben allerdings diejenigen Gemeinden, in denen der Zonenplan der Erstellung des

Kernkraftwerkes entgegenstand, der Umzonung zugestimmt. Dabei handelt es sich aber um ein Verfahren ausserhalb des Atomgesetzes. Weil dieses Gesetz ausser dem Gesuchsteller keine am Verfahren beteiligten «Parteien» kennt, hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement früher auf eine amtliche Veröffentlichung seiner Entscheide über Standort- oder Baubewilligungsgesuche verzichtet. In einem Beschwerdeverfahren gegen die Standortbewilligung für das Kernkraftwerk Verbois hat der Bundesrat am 14. Januar 1976 jedoch entschieden, dass bestimmte Kreise zu einer Beschwerde nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren legitimiert seien, und er hat das Departement angewiesen, Entscheide über Bewilligungen inskünftig mit Rechtsmittelbelehrung im Bundesblatt in geeigneter Weise bekanntzumachen (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 1976, 40/I, Nr. 16, S. 63). Erstmals wurde mit der ersten Teilbaubewilligung für das Kernkraftwerk Leibstadt vom 19. Dezember 1975 (BBl 1975 II 2328) eine Bewilligung im Bundesblatt veröffentlicht. Der erwähnte Entscheid des Bundesrates war in diesem Zeitpunkt zwar noch nicht gefasst, aber der Entwurf war dem Departement bekannt.

321.2 Die beantragte Änderung des Bewilligungsverfahrens

321.21 Vorgeschichte

Im Zeitpunkt ihres wirtschaftlichen Durchbruchs um die Mitte der sechziger Jahre wurde die Nutzung der Kernenergie in weiten Kreisen begrüsst. Weil der Ausbau der schweizerischen Wasserkraft dem Ende entgegenging, erblickte man in der Kernenergie eine willkommene Alternative zu den mit Kohle oder Öl befeuerten thermischen Kraftwerken, die, wie man zunächst in Aussicht genommen hatte, die weitere Zunahme des Strombedarfs decken sollten. Die ersten in der Schweiz erstellten Kernkraftwerke Beznau I und II im Kanton Aargau und Mühleberg im Kanton Bern stiessen praktisch auf keinen Widerstand. Den Projekten für weitere Kernkraftwerke erwuchs unterschiedlich starke Opposition, die in Kaiser-augst zur Besetzung des Baugeländes durch Kernkraftwerkgegner führte. Im Zusammenhang mit dem Kernkraftwerk Gösgen hat sich in jüngster Zeit ähnliches ereignet. Das Aufkommen des Widerstands lässt sich nicht durch Unfälle in Kernkraftwerken erklären. Zwar hat sich im Jahre 1969 im Versuchskernkraftwerk Lucens ein Zwischenfall ereignet, nach dem die Anlage stillgelegt werden musste. Die Sicherheitseinrichtungen funktionierten jedoch, so dass weder das Personal noch die Umgebung durch radioaktive Strahlung geschädigt worden sind. Die drei in unserem Lande im Betrieb befindlichen kommerziellen Kernkraftwerke funktionieren mit hoher Verfügbarkeit und tragen rund einen Fünftel an die schweizerische Stromproduktion bei. Die Radioaktivität in ihrer Umgebung wird durch die Eidgenössische Kommission zur Überwachung der Radioaktivität laufend geprüft. Eine ins Gewicht fallende Erhöhung der Strahlung wurde nirgends festgestellt. Die Ergebnisse der Messungen werden jährlich veröffentlicht. Die Haftpflichtversicherer hatten noch für keine Drittschäden aufzukommen. Trotzdem ist die friedliche Nutzung der Atomenergie weltweit zum Politikum ersten

Ranges geworden. Die rasche technische und industrielle Entwicklung der Nachkriegszeit hat zu einem weitverbreiteten Missbehagen geführt, das sich heute vor allem gegen die Atomanlagen zu richten scheint.

Von den Kernkraftwerkgegnern in unserem Land wird vor allem beanstandet, dass das Bewilligungsverfahren der sich betroffen fühlenden Bevölkerung keine Möglichkeit gibt, sich vernehmen zu lassen.

321.22 Die Änderungsvorschläge für das Bewilligungsverfahren

Der Bundesrat trägt dem Begehren nach einem Mitspracherecht für die Bevölkerung Rechnung mit der von ihm beantragten Ergänzung des Atomgesetzes. Diese sieht vor, dass der Gesuchsteller für die Errichtung einer Atomanlage eine «Rahmenbewilligung» einzuholen hat. Das entsprechende Gesuch soll öffentlich aufgelegt werden, und jedermann soll Gelegenheit haben, innert 90 Tagen Einwendungen zu erheben. Während heute nur der Standortkanton angehört werden muss, sollen inskünftig alle Kantone und interessierten Gemeinden (alle Gemeinden, die Stellung nehmen wollen) Gelegenheit erhalten, eine Vernehmlassung abzugeben. Der Bundesrat hat ferner Gutachten über Fachfragen, insbesondere über die Sicherheit der kerntechnischen Anlage sowie über die Auswirkungen auf die Umwelt, die Vereinbarkeit mit den Anliegen von Natur- und Heimatschutz, die Belange der Raumplanung und, als wesentliche Neuerung, den Bedarf an der zu erstellenden Anlage einzuholen. Zu den Vernehmlassungen und Gutachten kann erneut jedermann Einwendungen erheben, die den betroffenen Behörden und Expertengremien zur Stellungnahme unterbreitet werden. Alsdann trifft der Bundesrat seinen Entscheid. Für die Einzelheiten der beantragten Änderungen verweisen wir auf die Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes.

322 Bedarfsnachweis

Wie wir in unserer Botschaft vom 24. August 1977 über die Ergänzung des Atomgesetzes ausgeführt haben, ist auch bei Ausschöpfung aller heute durchsetzbaren Energiesparmassnahmen und insbesondere wegen des Einsatzes der Kernenergie zur Substitution von Erdöl ein Verzicht auf den Bau einer beschränkten Zahl weiterer Kernkraftwerke nicht möglich. Diese sind nötig für die Elektrizitätsproduktion und die Erzeugung von Wärme für Städtefernheizungen und industrielle Prozesse. Sie können mithelfen, Erdöl zu ersetzen und damit die einseitige Abhängigkeit unserer Energieversorgung von dieser versiegenden Energiequelle zu vermindern.

In der erwähnten Botschaft haben wir aber auch gezeigt, dass der Bau von Kernkraftwerken keine bloss unternehmerische Angelegenheit ist. Der Bund nimmt schon nach bisherigem Recht einen starken Einfluss auf Projektierung, Bau und Betrieb von Kernkraftwerken. Dieser Einfluss beschränkt sich jedoch vornehmlich auf Fragen der Sicherheit. Nun gedenken wir aber, auch auf andere Weise

Einfluss zu nehmen: Jedes Kernkraftwerk der heute üblichen Leistungsklasse produziert ungefähr einen Fünftel des heutigen Elektrizitätsverbrauchs. Es besteht die Gefahr, dass nach dem geltenden Atomgesetz Kernkraftwerke in rascherer Folge gebaut werden, als durch einen sinnvollen Energiebedarf gerechtfertigt ist, und dass dadurch der Stromabsatz in einer Weise gefördert wird, die mit den Zielen des Umweltschutzes und der Energiepolitik nicht vereinbar ist. Es könnten Bedürfnisse geweckt werden, die letzten Endes zu einer weiteren Energieverschleuderung, einer vermehrten Umweltbelastung und zu einem vorzeitigen Verbrauch der Ressourcen führen würden (auch die Uranvorkommen sind begrenzt).

Mit Verfügung vom 23. Oktober 1974 hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement die Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption eingesetzt. Gemäss dem Auftrag an diese Kommission sollen die Bereiche der Energiewirtschaft im Gesamtzusammenhang und nicht getrennt betrachtet werden. Die Energiepolitik ist in die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einzubetten, wobei eine angemessene Energieversorgung, die Sicherung der Arbeitsplätze, die Verringerung der politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland bzw. die Vermeidung einseitiger Abhängigkeiten, der Schutz der Menschen sowie die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt und die Schonung der natürlichen Ressourcen gewahrt werden sollen.

Eine Lenkung der Wirtschaft über die Energiepolitik steht dabei nicht zur Diskussion. Sie liesse sich auch nicht befriedigend durchführen.

Bei der Erarbeitung der Gesamtenergiekonzeption sind insbesondere auch die Möglichkeiten des Einsatzes von energiesparenden und umweltfreundlichen Technologien, der Forschung und Entwicklung sowie eines sinnvollen, haushälterischen Konsums in Rechnung zu stellen. Untersuchungen in dieser Richtung, wie sie die Kommission in ihrem von der Öffentlichkeit überwiegend positiv aufgenommenen Zwischenbericht vom Mai 1976 angestellt hat und weiter anstellen wird, haben aber nur dann einen Sinn, wenn sie bei künftigen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Wir schlagen deshalb in unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes vor, dass auch diejenigen Werke, für die zwar eine Standortbewilligung, nicht aber eine Baubewilligung des Bundes erteilt worden ist, der Rahmenbewilligungspflicht unterstellt werden. Allerdings soll nur noch geprüft werden, ob für die in diesen Werken erzeugte Energie im Inland ein hinreichender Bedarf besteht. Von dieser beschränkten Rahmenbewilligung wären die Werke Kaiseraugst, Graben und Verbois betroffen. Für weitere Informationen verweisen wir auf Ziffer 121.2 der erwähnten Botschaft.

323 Radioaktive Abfälle

Ein Problem, das die Öffentlichkeit zur Zeit stark beschäftigt, ist die Lagerung der radioaktiven Abfälle, die allerdings nicht nur in der Kerntechnik, sondern auch in der Medizin, in Forschungslaboratorien und in der Industrie anfallen.

Wie wir in der Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes dargelegt haben, hat das Eidgenössische Departement des Innern nach Artikel 106 der Verordnung vom 30. Juni 1976 über den Strahlenschutz (SR 814.50) für die *nicht* aus Kernkraftwerken stammenden radioaktiven Abfälle Stapelplätze zu schaffen, und die Abfälle sind dorthin abzuliefern.

Für die Beseitigung der radioaktiven *Abfälle aus Kernkraftwerken* müssen zurzeit die Werkinhaber selbst sorgen. Die schweizerischen Kernkraftwerkbetreiber und -projektanten haben 1972 die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA) gegründet. Auch der Bund ist Gründungsmitglied dieser Genossenschaft, um die von ihm zu stapelnden Abfälle in das oder die von der NAGRA zu schaffenden Lager verbringen zu können. Es besteht kein Grund, die Abfälle aus Kernkraftwerken und jene aus den übrigen Quellen nicht gemeinsam zu lagern oder zu beseitigen.

Die Verträge der schweizerischen Kernkraftwerkbetreiber mit ausländischen Wiederaufbereitungsunternehmen sehen keine Verpflichtung zur Rücknahme der hochradioaktiven Abfälle vor. Es muss aber mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass nach Ablauf dieser und mit dem Abschluss neuer Verträge für die Zukunft die Rücknahme verlangt wird. Weil die Abfälle während mehreren Jahren zur Abkühlung in der Wiederaufbereitungsanlage gelagert und erst dann verfestigt und damit transportierbar werden, wird eine solche Rücknahme voraussichtlich frühestens gegen Ende der achtziger Jahre aktuell. Der Beseitigung der schwach-, mittel-, und hochradioaktiven Abfälle müssen wir aber schon heute volle Aufmerksamkeit schenken, da die Schaffung solcher Lager vielseitige und zeitraubende Abklärungen verlangt.

In der Bundesrepublik Deutschland betrachtet man Steinsalzformationen von mehreren hundert Metern Mächtigkeit für die Einlagerung schwach-, mittel- und hochradioaktiver Abfälle als am besten geeignet. In der Schweiz sind so mächtige Salzlager nicht bekannt. Das Interesse der NAGRA erstreckt sich deshalb hauptsächlich auf die in unserem Land bestehenden Anhydritschichten. Sie hat beim Eidgenössischen Amt für Energiewirtschaft fünf Gesuche um Bewilligung von Versuchsbohrungen und Versuchsstollen in solchen Formationen eingereicht; die Versuche stossen allerdings bei der örtlichen Bevölkerung auf Widerstand. Die betreffenden Kantone sind zur Vernehmlassung eingeladen worden. Sie möchten aber ihre Stellungnahme erst abgeben, wenn ein von der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen verlangtes Gutachten vorliegt.

Das Problem der Entsorgung der Kernkraftwerke, insbesondere der Behandlung des Brennstoffs nach der Entfernung aus dem Reaktor, erhält möglicherweise eine neue Dimension, hat doch der Präsident der Vereinigten Staaten angekündigt, dass die USA die Wiederaufbereitung abgebrannter Brennstoffelemente verhindern wollen, um die Gewinnung von Plutonium, Ausgangsstoff für die Herstellung von Kernwaffen, zu verunmöglichen. Wenn sich diese Politik durchsetzt, müssen die Brennelemente unter Umständen als solche gelagert werden. Die Pro-

bleme der Entsorgung sind also noch im Fluss, und neue Umstände können neue Lösungen verlangen.

Nach wie vor sollen in erster Linie die Erzeuger der radioaktiven Abfälle die Verantwortung für deren sichere Beseitigung tragen. Es sprechen jedoch einige Gründe dafür, dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, die Werke bzw. die NAGRA im Rahmen des Notwendigen zu unterstützen oder notfalls selbst für die Beseitigung zu sorgen. Es ist selbstverständlich, dass die Erzeuger der Abfälle in jedem Fall die Kosten für die Beseitigung zu tragen haben.

Die beantragte Ergänzung des Atomgesetzes sieht deshalb vor, dass die sichere Beseitigung der radioaktiven Abfälle grundsätzlich in der Verantwortung der Erzeuger der Abfälle liegt; notfalls soll der Bund aber die Möglichkeit haben, diese Verantwortung selbst übernehmen zu können. Für weitere Informationen verweisen wir auf unsere Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes.

324 Haftpflicht und Versicherung

324.1 Geltende Ordnung

Das geltende Atomgesetz sieht eine sogenannte Kanalisierung der Haftpflicht auf den Inhaber der Atomanlage vor (Art. 12 ff. des Gesetzes). Er allein haftet, wenn beim Betrieb einer solchen Anlage «durch die radioaktiven, giftigen, explosiven und anderen Wirkungen von Kernumwandlungsvorgängen ein Mensch getötet oder in seiner Gesundheit geschädigt» oder wenn «Sachschaden verursacht» wird. Unter bestimmten Voraussetzungen ist aber ein Rückgriff auf Dritte möglich. Die Haftpflicht nach Artikel 12 entfällt, wenn der Schaden durch ausserordentliche Naturvorgänge, durch kriegerische Ereignisse oder durch grobes Verschulden des Geschädigten verursacht wurde, ohne dass den nach Artikel 12 Haftpflichtigen oder eine Person, für die er verantwortlich ist, ein Verschulden trifft. Die Haftung ist beschränkt auf die Höhe der obligatorischen Haftpflichtversicherung, d. h. 40 Millionen Franken je Atomanlage (Art. 21 Abs. 2 des Gesetzes). Wir haben mit Verordnung vom 6. Juli 1977 die Deckungssumme für Kernkraftwerke auf 200 Millionen Franken heraufgesetzt, u. a. mit Rücksicht auf die seit dem Erlass des Atomgesetzes eingetretene Geldentwertung und die höhere Leistung der im Bau befindlichen Kraftwerke.

Für Grossschäden sieht das Gesetz eine besondere Regelung vor (Art. 27 und 28). Danach stellt die Bundesversammlung eine Entschädigungsordnung auf, und der Bund leistet an den nicht gedeckten Schaden Beiträge.

Die Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche verjähren mit gewissen Ausnahmen zwei Jahre nach dem Tag, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und von der Person des Haftpflichtigen erlangt hat, jedenfalls aber nach zehn Jahren von der schädigenden Einwirkung an gerechnet (Art. 17 des Gesetzes). Für sogenannte Spätschäden besteht jedoch ein besonderer Fonds (Art. 18 und 19).

324.2 Beabsichtigte Änderungen

Im Rahmen der hängigen Totalrevision des Atomgesetzes werden auch die Bestimmungen über die Haftpflicht und Versicherung von Grund auf überprüft. Es bestehen dazu zwei internationale Übereinkommen, die die Schweiz zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat.

324.21 Grundzüge der internationalen Übereinkommen

Es handelt sich um das Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiete der Kernenergie (Pariser Übereinkommen) und das Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963 (Brüsseler Zusatzübereinkommen). Sie sind im Jahre 1968 bzw. 1974 in Kraft getreten. Eine Kommission der Kernenergieagentur der OECD ist beauftragt, unter anderem Vorschläge für eine neue Umschreibung der in den Übereinkommen verwendeten Währungseinheit und für eine Erhöhung der festgelegten Beträge zu erarbeiten.

324.211 Grundzüge des Pariser Übereinkommens

Für Schäden, die durch nukleare Ereignisse verursacht werden, haftet ausschliesslich und kausal der Inhaber der den Schaden verursachenden Anlage. Er haftet in gleicher Weise für solche Schäden, die beim Transport von Kernmaterial im Zusammenhang mit seiner Kernanlage eintreten. Die Haftung des Inhabers ist beschränkt auf 15 Millionen Rechnungseinheiten des Europäischen Währungsabkommens (RE) pro nukleares Schadenereignis. Diese Summe entspricht ungefähr 60 Millionen Franken. Durch die nationale Gesetzgebung kann diese Limite erhöht oder auf mindestens 5 Millionen RE (rd. 20 Mio. Fr.) herabgesetzt werden. Die Staaten müssen gewährleisten, dass der Inhaber über eine finanzielle Sicherheit (Versicherung, Bankgarantie oder sonstige Sicherstellung) in Höhe seines Haftungshöchstbetrages verfügt.

Die Verjährung für Schadenersatzansprüche tritt zehn Jahre nach dem Zeitpunkt des nuklearen Ereignisses ein. Für alle Ansprüche sind grundsätzlich die Gerichte des Staates zuständig, in dessen Gebiet das nukleare Ereignis eingetreten ist. Die Urteile der zuständigen Gerichte sind in allen Vertragsstaaten vollstreckbar, und die Transferierbarkeit der Entschädigungen ist garantiert.

324.212 Grundzüge des Brüsseler Zusatzübereinkommens

Mit dem Zusatzübereinkommen wird die Entschädigungsregelung des Pariser Übereinkommens auf einen Betrag von 120 Millionen RE, also etwa 480 Millionen Franken erhöht. Das Pariser Übereinkommen bildet die Grundlage des Zusatzübereinkommens und ist grundsätzlich auch für die zusätzliche Entschädigungsregelung massgebend (Definitionen, Zuständigkeit, Verjährung usw.). Ein Staat kann nur dann Vertragspartei des Zusatzübereinkommens werden, wenn er

Vertragspartei des Pariser Übereinkommens ist. Dieses ist anwendbar, wenn die vom Schadenereignis betroffene Kernanlage friedlichen Zwecken dient und auf einer entsprechenden Liste aufgeführt ist.

Die Entschädigung bis 120 Millionen RE erfolgt in drei Stufen:

1. bis zu einem Betrag von mindestens 5 Millionen RE (rd. 20 Mio. Fr.), der von der Gesetzgebung desjenigen Vertragsstaates festgesetzt wird, in dessen Hoheitsgebiet die Kernanlage des haftenden Inhabers gelegen ist, durch Mittel, die aus einer Versicherung oder sonstigen finanziellen Sicherheit stammen (entspricht praktisch der Entschädigungsregelung des Pariser Übereinkommens);
2. zwischen diesem Betrag und 70 Millionen RE (rd. 280 Mio. Fr.) durch öffentliche Mittel, die von demjenigen Vertragsstaat bereitzustellen sind, in dessen Hoheitsgebiet die Kernanlage des haftenden Inhabers gelegen ist;
3. zwischen 70 und 120 Millionen RE (rd. 480 Mio. Fr.) durch öffentliche Mittel, die von den Vertragsstaaten nach folgendem Verteilungsschlüssel aufzubringen sind: 50 Prozent des finanziellen Beitrages jeder Vertragspartei wird aufgrund des Verhältnisses zwischen ihrem Bruttosozialprodukt und der Summe der Bruttosozialprodukte aller Vertragsparteien festgelegt, die anderen 50 Prozent aufgrund des Verhältnisses zwischen der thermischen Leistung der auf ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Reaktoren für friedliche Zwecke und der thermischen Gesamtleistung der auf dem Hoheitsgebiet aller Vertragsparteien gelegenen Reaktoren.

Der Umstand, dass für die Beträge der zweiten und dritten Stufe öffentliche Mittel bereitzustellen sind, bedeutet nicht, dass der Staat das Risiko entschädigungslos zu tragen hat. Es steht ihm durchaus frei, vom Inhaber der Kernanlage angemessene Beiträge, z. B. in Form von «Gebühren», zu verlangen.

324.3 Folgerungen

Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien haben nebst andern europäischen Ländern die Übereinkommen von Paris und Brüssel ratifiziert. Auch wir beabsichtigen, dies so bald wie möglich nachzuholen, nicht zuletzt im Hinblick auf die darin aufgestellte Ordnung für die Erledigung grenzüberschreitender Schäden. Dies bedingt jedoch die Anpassung sehr vieler Bestimmungen des Atomgesetzes, was mit Vorteil bei der Totalrevision des Gesetzes geschieht, deren Entwurf wir Ihnen frühestens 1979 werden unterbreiten können.

4 Zielsetzung der Initiative und Würdigung ihrer Begehren

41 Allgemeines

Hauptziel der Initiative ist, die Errichtung von Atomanlagen, worunter neben Atomkraftwerken auch Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung oder Lagerung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen verstanden werden, zu er-

schweren. Dieser Zielsetzung dienen weniger die Umwandlung der bisherigen Bewilligung in eine Konzession und die Übertragung der Entscheidungsbefugnis an die Bundesversammlung als vielmehr das Erfordernis der Zustimmung der Stimmberechtigten einer über die Grenzen eines einzelnen Kantons hinausgehenden Region um den Standort der geplanten Anlage. Weitere Ziele des Volksbegehrens sind die Einführung einer unbegrenzten Haftung des Konzessionsinhabers, ferner die Verlängerung der Verjährungsfrist auf mindestens 90 Jahre und die Verpflichtung zu einer genügenden Deckung der Schäden durch eine obligatorische Haftpflichtversicherung. Die bestehenden Sicherheitsvorschriften werden durch die Initiative nicht berührt.

42 Die einzelnen Begehren der Initiative

Die Initiative will den bisherigen zwei Absätzen des Artikels 24^{quinquies} der Bundesverfassung sieben neue Absätze und eine Übergangsbestimmung beifügen. Zu den einzelnen Begehren der Initiative ist folgendes zu bemerken:

421 Absatz 3 (neu)

Wortlaut:

³ Atomkraftwerke und Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung oder Lagerung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen, nachstehend Atomanlagen genannt, bedürfen einer Konzession, ebenso Erweiterungen bestehender Anlagen. Für Atomkraftwerke beträgt die Konzessionsdauer höchstens 25 Jahre; eine Verlängerung ist mit einem neuen Verfahren möglich.

Wir haben bereits ausgeführt, dass der gegenwärtige Verfassungstext («Die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie ist Bundessache») sowohl das heute gültige System der Polizeierlaubnis als auch das von der Initiative vorgesehene System der Konzession zulässt (vgl. vorne Ziff. 31). Die mit der Totalrevision des Atomgesetzes beauftragte Expertenkommission prüft zurzeit, ob ein solcher Wandel vollzogen werden soll. Je nachdem, wie diese Frage geregelt wird, kann der Übergang auf das Konzessionssystem tiefgreifend sein. Die Übergänge zwischen der echten Polizeierlaubnis und der echten Konzession sind allerdings fließend. Dem Wort «Konzession» darf deshalb nicht allzu grosse Bedeutung zugemessen werden; wesentlich ist, was man damit erreichen will. Der Wortlaut der Initiative, besonders aber die Forderung nach verbindlichen regionalen Volksabstimmungen (sofern sie negativ ausgehen), die abschliessende Aufzählung der Voraussetzungen für die «Konzession» (Abs. 4 und 5) und der – fragwürdige – entschädigungslose Entzug der «Konzession» nach Absatz 6 deuten eher darauf hin, dass die Initianten kaum eine eigentliche Konzession im Sinne der Verleihung eines Hoheitsrechtes im Auge hatten. Die Bestimmung ist jedenfalls unklar und bedürfte einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber.

Die ganze Problematik wird jedoch bei der hängigen Totalrevision einlässlich geprüft, und es erscheint uns höchst untunlich, den Gesetzgeber, der auch bei An-

nahme der Initiative tätig werden müsste, durch das missverständliche Wort «Konzession» bereits irgendwie binden zu wollen.

422 Absatz 4 (neu)

Wortlaut:

⁴ Zuständig für die Erteilung der Konzession ist die Bundesversammlung. Voraussetzung für eine Erteilung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt.

Problematisch ist hier vor allem die geforderte Zustimmung der Stimmberechtigten verschiedener Gemeinden und Kantone als Voraussetzung für die Konzessionserteilung. Es ist dazu folgendes zu bedenken:

422.1 Zustimmung der Stimmberechtigten

Die Initiative verlangt die «Zustimmung der Stimmberechtigten». Diese Formulierung weicht von der sonst in der Bundesverfassung üblichen Ausdrucksweise ab. Für die Ermittlung des Resultates bei Volksabstimmungen stellt die Bundesverfassung nämlich auf das «Volk» (Art. 89^{bis} Abs. 2 und 3 BV) oder auf die «Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger» (Art. 120 Abs. 2, Art. 121 Abs. 5 BV) oder auf die «Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger» (Art. 123 Abs. 1 BV) ab. Die bisherigen Vorschriften der Bundesverfassung sind somit entweder eindeutig oder, wenn auf das «Volk» abgestellt wird, durch die Ausführungsgesetzgebung in dem Sinne präzisiert, dass die «Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger» massgebend sein soll (vgl. Art. 90 BV und Art. 14 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, SR 162.2). Von «stimmberechtigten Schweizerbürgern» spricht die Bundesverfassung nur im Zusammenhang mit der Regelung des Referendums und der Initiative. Es drängt sich deshalb die Frage auf, was mit der Einführung des Ausdrucks «Stimmberechtigte» im Zusammenhang mit Volksabstimmungen bezweckt ist. Nachdem bisher bei Volksabstimmungen auf Bundesebene der Zahl der Stimmberechtigten keine Bedeutung zukam, drängt sich der Schluss auf, dass diese nunmehr eine Rolle spielen soll. Für dieses Verständnis des Initiativtextes spricht darüber hinaus die Absicht der Initianten, die Bewilligung von Atomanlagen zu erschweren. Sollte es anders gemeint sein, dann zeugt die Einführung des Begriffs «Stimmberechtigte» im Zusammenhang mit Volksabstimmungen von einer bedenklich unsorgfältigen Redaktion des Initiativtextes.

Das Erfordernis der «Zustimmung der Stimmberechtigten» ist missverständlich. Ist damit die Zustimmung *aller* Stimmberechtigten oder die Zustimmung der *Mehrheit* der Stimmberechtigten gemeint? Es fällt auf, dass sich der Initiativtext

nicht an die in der Bundesverfassung und der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung übliche Ausdrucksweise hält und «Mehrheit» nicht anführt. Bei wörtlicher Auslegung liegt somit eine Zustimmung nur dann vor, wenn alle Stimmberechtigten (100%) an der Abstimmung teilnehmen und geschlossen zustimmen. Bei einer solchen Auslegung des Textes wäre jede Abstimmung sinnlos. Es darf aber angenommen werden, dass die Initianten nichts Unmögliches oder Sinnloses wollen. Gemeint ist deshalb wahrscheinlich die Zustimmung der *Mehrheit der Stimmberechtigten*, d. h., die Mehrheit aller Stimmberechtigten (mit Einschluss der Nichtstimmenden) muss zustimmen. Es ist ein qualifiziertes Mehr erforderlich. Dies hat zur Folge, dass bei den heute üblichen Stimmbeteiligungen eine Zustimmung praktisch verunmöglicht wird; denn bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent oder weniger liegt eine Zustimmung selbst dann nicht vor, wenn alle, die an der Abstimmung teilnehmen, ja stimmen. Die Leerstimmen und die Stimmenthaltungen werden praktisch den Neinstimmenden gleichgestellt. Dass dies zu einer völligen Verfälschung des Volkswillens führen kann, ist offensichtlich (vgl. dazu die Beispiele im Anhang II).

Vonseiten einzelner Initianten wurde hinterher die Meinung vertreten, die Vorschrift sei so zu verstehen, dass die *Mehrheit der Stimmenden* massgebend sein solle. Der Wortlaut der Initiative steht einer solchen Auslegung entgegen. Die Meinung einzelner Initianten vermag den in dieser Hinsicht klaren Wortlaut nicht umzustossen.

Wäre bisher bei eidgenössischen Volksabstimmungen die Mehrheit aller Stimmberechtigten für die Annahme einer Vorlage erforderlich gewesen, so wären seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 von den insgesamt 267 Volksabstimmungen nur vier angenommen worden; sogar der Umweltschutzartikel (Art. 24^{septies} BV) wäre abgelehnt worden, obschon alle Stände und 92,7 Prozent der Stimmenden zugestimmt hatten (vgl. dazu die Beispiele im Anhang II).

422.2 Getrennte Zustimmung der Gemeindegruppe und der Kantone

Ein zustimmender Volksentscheid für eine projektierte Atomanlage wird zusätzlich dadurch erschwert, dass nicht etwa der Ausgang der Abstimmung in der Region als ganzer massgebend ist. Vielmehr wird die Zustimmung der Stimmberechtigten

- der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden zusammen sowie
- jedes einzelnen ganzen Kantons, von dessen Gebiet ein Teil nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt ist verlangt.

Die nachstehende Aufstellung zeigt, welche Kantone ausser der Gruppe der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden dem Projekt hätten zustimmen müssen, wenn diese Vorschrift zur Zeit der Bewilligung der im Betrieb stehenden Kernkraftwerke Beznau I und II und Mühleberg und des im Bau fortgeschrittenen Kernkraftwerks Gösgen-Däniken in Kraft gewesen wäre.

Kernkraftwerk	Kantone
Beznau I und II	AG, ZH, SH, SO, BL, LU
Mühleberg	BE, SO, FR, VD, NE
Gösgen-Däniken	SO, BL, AG, LU, BE

Nach der Übergangsbestimmung der Initiative wäre die nachträgliche Zustimmung der Gemeinden und der Kantone in diesen Fällen allerdings nicht mehr erforderlich.

Dagegen wäre neu die Zustimmung der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden zusammen und jedes einzelnen der aufgeführten Kantone erforderlich für die folgenden Kernkraftwerke, die im Bau sind oder für die die Standortbewilligung erteilt worden ist:

Kernkraftwerk	Kantone
Leibstadt (zurzeit im Bau)	AG, ZH, SH, SO, BL
Kaiseraugst	AG, BL, BS, SO, BE
Graben	BE, SO, BL, AG, LU
Verbois	GE, VD

Die im Anhang I wiedergegebenen Karten (Abb. 1–3) zeigen die Kantone, deren Zustimmung für die Konzessionierung dieser Werke erforderlich wäre.

Würden die Standortgemeinde und die angrenzenden Gemeinden zusammen oder einer der in der Aufstellung angeführten Kantone die Zustimmung verweigern, so könnte die Bundesversammlung das betreffende Kernkraftwerk nicht konzessionieren.

422.3 Folgerungen

Der in der Initiative vorgesehene Abstimmungsmodus vermag in keiner Weise zu befriedigen und ist verfehlt. Es ist sachlich nicht einzusehen, weshalb zwar die Abstimmungsergebnisse der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden gesamthaft zu werten sind, die Resultate der Kantone dagegen einzeln. Ein wesentlicher Teil der Schweiz könnte bei der Frage, ob eines der Werke Kaiseraugst, Leibstadt, Graben gebaut bzw. betrieben werden soll, in einer Weise majorisiert werden, die Bedenken erwecken muss. Das Veto eines einzelnen Kantons oder sogar einer einzelnen Gemeinde könnte die Versorgung der gesamten Schweiz mit elektrischer Energie gefährden. Wie lässt es sich sachlich begründen, dass sich der Kanton Bern zwar zum Werk Kaiseraugst äussern *muss*, aber zum Werk Leibstadt *nicht* äussern *darf*? Oder wie, dass sich die Kantone Zürich und Schaffhausen zum Werk Leibstadt äussern *müssen*, aber zum Werk Kaiseraugst *nicht* äussern *dürfen*? An beiden Werken sind die NOK (Nordostschweizerische

Kraftwerke AG), denen beide Kantone angehören, mit 10 Prozent bzw. 8,5 Prozent beteiligt. Und weshalb sollen andere Kantone, die zu den NOK gehören, zu den beiden Werken nichts sagen dürfen, obschon ihre Stromversorgung unter Umständen gefährdet ist, wenn die Werke nicht gebaut werden können?

Die gutnachbarlichen und bündischen Beziehungen unter den Kantonen werden unseres Erachtens durch die Initiative aufs Spiel gesetzt. Der Abstimmungsmodus führt zu einer gefährlichen Regionalisierung des Denkens, die letztlich den Bestand unseres Staatswesens überhaupt in Frage zu stellen vermöchte.

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die Geschichte derjenigen Volksabstimmungen auf Bundesebene, unter dem Gesichtspunkt, dass die Vorlagen nur dann als angenommen gegolten hätten, wenn alle Kantone einzeln zugestimmt hätten. Insgesamt sind seit 1848 rund 100 Vorlagen von der Mehrheit von Volk und Ständen angenommen worden. Von diesen wären jedoch 70 abgelehnt worden, wenn die Zustimmung aller Stände erforderlich gewesen wäre. Unter diesen rund 70 Vorlagen befindet sich auch diejenige über die Einführung des Initiativrechts.

Die Initiative hat unter anderem die Wahrung der Volksrechte beim Bau und Betrieb von Atomanlagen zum Ziel. Wir anerkennen die Bemühungen der Initianten, der sich betroffen fühlenden Bevölkerung ein gegenüber dem geltenden Atomgesetz wesentlich verbessertes Mitspracherecht einräumen zu wollen. Die entsprechenden Mängel des Gesetzes sind offensichtlich (vgl. Ziff. 321). Der durch die Initiative vorgezeichnete Weg ist jedoch aus den geschilderten Gründen schwerlich gangbar und gefährlich. Es erweist sich als schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, eine befriedigende Abgrenzung der betroffenen Region zu finden. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss zur Ergänzung des Atomgesetzes und das darin vorgesehene Verfahren für die Erteilung der sogenannten Rahmenbewilligung trägt unseres Erachtens den Bedürfnissen der Bevölkerung und den Grundsätzen unseres Staatswesens besser Rechnung. Für weitere Informationen zum vorgeschlagenen Bewilligungsverfahren verweisen wir auf Ziffer 211 unserer Botschaft vom 24. August 1977 über die Ergänzung des Atomgesetzes durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss.

423 Absatz 5 (neu)

Wortlaut:

⁵ Eine Atomanlage darf nur konzessioniert werden, wenn der Schutz von Mensch und Umwelt und die Bewachung des Standortes bis zur Beseitigung aller Gefahrenquellen gewährleistet sind. Die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, insbesondere für den Katastrophenfall, müssen mindestens sechs Monate vor der ersten Abstimmung öffentlich bekannt gemacht werden.

Über die Sicherheitsanforderungen, die das bestehende Gesetz an Atomanlagen stellt, den erreichten hohen Stand der Sicherheit der Atomanlagen und das in Vorbereitung befindliche Alarmsystem orientiert Ziffer 2 dieser Botschaft.

Daraus ergibt sich, dass die Begehren von Absatz 5 der Volksinitiative, soweit sie die Sicherheit der Kernkraftwerke bzw. den Schutz von Mensch und Umwelt betreffen, bereits erfüllt sind. Soweit sie die Einrichtung eines raschen Alarmsystems für den Katastrophenfall zum Ziele haben, stehen sie unmittelbar vor der Verwirklichung.

424 Absatz 6 (neu)

Wortlaut:

⁶ Wenn der Schutz von Mensch und Umwelt es verlangt, muss die Bundesversammlung die einstweilige oder endgültige Stilllegung oder Aufhebung der Atomanlage ohne Entschädigungsfolge verfügen.

Bereits unter dem geltenden Recht muss eine Atomanlage vorübergehend oder endgültig stillgelegt werden, wenn der Schutz von Mensch und Umwelt es verlangt. Neu am Vorschlag der Initiative ist, dass die Stilllegung durch die Bundesversammlung zu verfügen wäre und dass der Werkeigentümer in keinem Fall einen Entschädigungsanspruch hätte. Die Bundesversammlung ist jedoch für eine solche dringliche Massnahme nicht die geeignete Behörde. Ein solcher Beschluss muss ohne Verzug gefasst werden können. Zumindest die *einstweilige* Verfügung wäre in die Hand des Bundesrates zu legen.

Nach Artikel 9 Absatz 5 des geltenden Gesetzes leistet der Bund eine angemessene Entschädigung, wenn die Bewilligung aus Gründen widerrufen werden muss, für die der Bewilligungsinhaber nicht einzustehen hat. Auch über diese Bestimmung wird bei der Totalrevision des Gesetzes neu zu befinden sein.

425 Absatz 7 (neu)

Wortlaut:

⁷ Der Inhaber der Konzession haftet für jeden Schaden, der seine Ursache in Betrieb oder Beseitigung der Anlage, in dafür bestimmten Kernbrennstoffen oder daraus stammenden radioaktiven Abfällen hat. Ebenso haftet derjenige, der Kernbrennstoffe oder radioaktive Abfälle transportiert, für jeden dabei entstehenden Schaden. Die Forderungen der Geschädigten gegenüber dem Haftpflichtigen und der Versicherung verjähren nicht früher als neunzig Jahre nach Eintritt des schädigenden Ereignisses. Der Gesetzgeber sorgt mit Vorschriften über die obligatorische Haftpflichtversicherung für genügende Deckung der Ansprüche aller Geschädigten. Ebenso errichtet er einen Fonds, an welchen die Versicherungspflichtigen Beiträge zur Abgeltung allenfalls nicht gedeckter Kosten entrichten.

425.1 Vergleich mit der bestehenden Ordnung

Diese Bestimmung geht in verschiedenen Bereichen wesentlich weiter als die bestehende Ordnung:

- a. Nach geltendem Recht erstreckt sich die Kausalhaftung auf Schäden, die durch die radioaktiven, giftigen, explosiven und anderen Wirkungen von Kernumwandlungsvorgängen verursacht werden. Die Initiative möchte diese Haftung auf alle Schäden ausdehnen.
- b. Nach Artikel 12 Absatz 6 des geltenden Gesetzes haftet der Inhaber der Anlage bis zur Höhe der Deckungssumme. Die Initiative will eine unbeschränkte Haftung einführen.
- c. Heute tritt die Verjährung zwei Jahre nach dem Tag ein, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und der Person des Haftpflichtigen erlangt hat, jedenfalls aber nach zehn Jahren von der schädigenden Einwirkung an gerechnet. Nach Ablauf der zehnjährigen Verjährungsfrist besteht ein Anspruch gegenüber dem Fonds für Atomspätschäden; dieser Anspruch verjährt seinerseits zwei Jahre nach dem Tag, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und von der Person des Haftpflichtigen erlangt hat. Eine absolute Verjährung gibt es hier jedoch nicht. Die Initiative will die Verjährungsfrist auf mindestens 90 Jahre nach Eintritt des schädigenden Ereignisses festsetzen. Ausserdem wäre ein Fonds zur Abgeltung allenfalls nicht gedeckter Kosten zu schaffen.

Die geltende Haftpflichtordnung auf dem Gebiet der Kernenergie ist, wie bereits ausgeführt (vorne Ziff. 324), revisionsbedürftig. Nicht zuletzt sollte sie an die internationalen Übereinkommen angepasst werden, damit auch für grenzüberschreitende Schäden eine befriedigende Regelung besteht. In einem ersten Schritt haben wir mit Verordnung vom 6. Juli 1977 gestützt auf eine Kompetenzdelegation im Atomgesetz (Art. 21 Abs. 2) die Deckungssumme für Kernkraftwerke von 40 Millionen auf 200 Millionen Schweizerfranken heraufgesetzt. Wir werden Ihnen mit dem Entwurf zu einem neuen Atomgesetz auch eine erweiterte Haftpflicht- und Versicherungsordnung vorlegen.

425.2 Würdigung der Vorschläge der Initiative

Bei der hängigen Totalrevision des Atomgesetzes wird geprüft, ob die Begrenzung der Haftung auf die Höhe der Deckungssumme und der Ausschluss der Haftung in gewissen Fällen höherer Gewalt (vgl. Ziff. 324.1 hievor) aufgehoben werden können.

In anderen Punkten schiessen aber die Vorschläge der Initiative über das Ziel hinaus. Nach dem Wortlaut von Absatz 7 würde die unbeschränkte Kausalhaftung für *sämtliche* Schäden gelten, die in irgendeinem beliebigen Ursachenzusammenhang mit dem Betrieb einer Atomanlage oder mit Kernbrennstoffen und radioaktiven Abfällen stehen. Es ist allerdings ungewiss, ob dies der wirklichen Absicht der Initianten entspricht und ob sie die «Atomhaftung» etwa auf jede Kollision eines zum Betrieb gehörenden Motorfahrzeugs oder jeden andern beliebigen Unfall anwenden wollen, auch wenn dieser nicht mit der Kernumwandlung unmittelbar zusammenhängt. Aus dem Sachzusammenhang ist eher auf eine Beschränkung der Haftung auf alle mit der Atomenergie verbundenen Gefahren zu schlies-

sen. Im Rahmen der Gesetzgebung müsste daher eine präzisere Formulierung gesucht werden, welche das Erfordernis eines rechtlich erheblichen (adäquaten) Kausalzusammenhangs mit der typischen Betriebsgefahr klar zum Ausdruck bringt. Eine Verjährungsfrist von 90 Jahren für die Haftpflicht des Inhabers der Anlage ist kaum praktikabel (möglicher Wegfall des Haftpflichtigen nach so langer Dauer, Unmöglichkeit, eine Versicherungsdeckung zu erlangen). Wie ausgeführt kann nach geltendem Recht für Schäden, die erst nach Ablauf der zehnjährigen Haftpflicht des Inhabers der Anlage auftreten, Ersatz vom sogenannten Spätschädenfonds (Art. 18 des Atomgesetzes) erlangt werden.

Auf der anderen Seite ist der Vorschlag der Initiative lückenhaft, weil z. B. Schäden nicht erfasst werden, die eine stillgelegte, d. h. weder im Betrieb noch im Abbruch befindliche Atomanlage durch andere radioaktive Teile als Brennstoffe oder Abfälle verursacht. Die von den Initianten vorgeschlagene Regelung ist zu wenig durchdacht. Es fragt sich übrigens, ob sie nicht die Ratifikation der internationalen Konventionen verunmöglicht.

426 Absatz 8 (neu)

Wortlaut:

⁸ Bei Atomanlagen im in- und ausländischen Grenzgebiet setzt sich der Bund dafür ein, dass der Schutz von Mensch und Umwelt beidseits der Landesgrenze gewährleistet wird.

Dieser berechtigten Forderung wird in der Praxis bereits nachgelebt.

427 Absatz 9 (neu)

Wortlaut:

⁹ Beschwerdeberechtigt wegen Verletzung dieser Verfassungsbestimmungen und deren Ausführerlassen sind auch die gemäss Absatz 4 mitwirkenden Gemeinden und Kantone.

Soweit die Verfassungsbestimmungen durch die Bundesversammlung vollzogen werden, ist nach geltendem Recht nicht ersichtlich, an wen eine Beschwerde gerichtet werden könnte. Handelt es sich um Verfügungen anderer Bundesbehörden, so gibt es zwar eine Beschwerdeinstanz, aber es muss aus dem «auch» geschlossen werden, dass die betreffenden Gemeinden und Kantone nur dann beschwerdeberechtigt sein sollen, wenn für andere Berechtigte eine Beschwerdemöglichkeit besteht.

In aller Regel erscheint es unter staatspolitischen Gesichtspunkten problematisch, wenn einem in der Sache untergeordneten Gemeinwesen das Beschwerderecht gegen Entscheide eines in derselben Sache übergeordneten Gemeinwesens zuerkannt wird. Die Gesetzgebung kennt jedoch Präjudizien in seltenen Ausnahmefällen. Bei der hängigen Totalrevision des Atomgesetzes kann geprüft werden, ob und allenfalls wie diesem Begehren Folge zu geben sei.

428 Übergangsbestimmung

Wortlaut:

Für bereits bestehende Atomanlagen ist das Konzessionsverfahren nachzuholen, wobei für diejenigen, die am 1. Juni 1975 im Bau oder Betrieb sind, die Zustimmung der Stimmberechtigten von Gemeinden und Kantonen gemäss Absatz 4 nicht erforderlich ist. Kann die Konzession innert dreier Jahre nicht erteilt werden, so ist die Anlage stillzulegen.

428.1 Konzessionen ohne Volksbefragung

Am Stichtag – 1. Juni 1975 – standen drei Kernkraftwerke in Betrieb, nämlich Beznau I und II und Mühleberg, das Werk Gösgen-Däniken war im Bau, d. h. der Bund hatte die Baubewilligung erteilt. Für diese vier Anlagen wäre das Konzessionsverfahren vor der Bundesversammlung nachzuholen. Die Zustimmung von Gemeinden und Kantonen wäre nicht mehr erforderlich. Wenn eine Konzession innert dreier Jahre nicht erteilt werden könnte, müsste die betreffende Anlage stillgelegt werden.

Die Reaktoren des Eidgenössischen Instituts für Reaktorforschung in Würenlingen sind nach dem bestehenden Gesetz Atomanlagen, nicht aber nach der Initiative, da sie nicht Bestandteil eines Kernkraftwerkes sind. Das Institut enthält aber Einrichtungen zur Lagerung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen. Ob diese Einrichtungen nach der Initiative grundsätzlich der Konzessionspflicht unterstehen, kann offen bleiben, denn der Bund kann nicht einem seiner Betriebe, der keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt – mit andern Worten sich selber – Konzessionen erteilen.

Der Schlussatz der Übergangsbestimmung besagt, die Anlage sei stillzulegen, wenn die Konzession innert dreier Jahre nicht erteilt werden kann. Diese Vorschrift könnte sich für die Unternehmung sehr ungerecht und für die Volkswirtschaft schädlich auswirken, wenn sich das Konzessionsverfahren – z. B. durch die Anordnung neuer Abklärungen – so stark in die Länge zieht, dass schliesslich die dreijährige Frist abgelaufen ist. Die Anlage wäre dann stillzulegen, auch wenn die Abklärungen schliesslich ergäben, dass sie nicht zu beanstanden ist. Auf die Frage einer allfälligen Entschädigungspflicht kommen wir in anderem Zusammenhang zurück (vgl. Ziff. 43).

428.2 Konzessionen mit Volksbefragung

Seit dem Stichtag 1. Juni 1975 ist auch mit dem Bau des Kernkraftwerkes Leibstadt begonnen worden. Die Standortbewilligung für dieses Werk liegt schon seit dem 15. Dezember 1969 vor. Am 2. März 1973 wurde sie auch für ein Werk mit Kühlturbetrieb gültig erklärt. Die erste Teilbaubewilligung erteilte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement mit Verfügung vom 19. Dezember 1975, die zweite mit Verfügung vom 14. April 1977. Gegen beide

Teilbaubewilligungen wurden Beschwerden eingereicht, denen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Mit diesen beiden Teilbaubewilligungen ist an sich das ganze Werk, dessen Bau anfangs 1976 in Angriff genommen wurde, bewilligt. Über die eingereichten Beschwerden haben wir jedoch noch nicht entschieden.

Nach der Initiative könnte die Bundesversammlung für dieses Werk die Konzession nur erteilen, wenn nach Absatz 4 der Initiative die Stimmberechtigten der Standortgemeinde und der angrenzenden Gemeinden sowie der Kantone Aargau, Zürich, Schaffhausen, Basel-Landschaft und Solothurn zustimmen würden. Diese Zustimmung liesse sich unter Umständen nicht erreichen (vgl. Ziff. 422.1), die Bundesversammlung könnte die Konzession nicht erteilen. Die seit Anfang 1976 im Bau befindliche Anlage könnte somit nicht fertiggestellt, auf jeden Fall aber nicht in Betrieb genommen werden.

Abstimmungen in Gemeinden und Kantonen müssten auch durchgeführt werden über die drei Kernkraftwerkprojekte, für die bereits die Standortbewilligung vorliegt, die aber noch nicht im Bau sind: Kaiseraugst (Standortbewilligung vom 15. Dez. 1969, am 28. Aug. 1972 auch für Betrieb mit Kühltürmen gültig erklärt), Graben (31. Okt. 1972) und Verbois (7. Mai 1974).

43 Finanzielle Folgen der Initiative für die Kernkraftwerkgesellschaften; die Frage der Entschädigungspflicht

Gestützt auf die Standortbewilligung und im Vertrauen auf die bestehende Gesetzgebung, die ihnen einen Rechtsanspruch auf die Baubewilligung gibt, sofern die gesetzlichen, vorwiegend sicherheitstechnischen Voraussetzungen erfüllt sind, haben die Kernkraftwerkgesellschaften Kaiseraugst und Graben bereits grosse Summen für Projektierungskosten, Landerwerb, Bestellungen von Anlageteilen und Materialien mit sehr langen Lieferfristen, Zinsen usw. aufgewendet. Beim Werk Leibstadt, mit dessen Bau gestützt auf die Baubewilligungen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (gegen die allerdings noch Beschwerden hängig sind) anfangs 1976 begonnen wurde, kommen noch erhebliche Baukosten dazu. Selbst wenn bei Verweigerung der Konzession ein Teil der bis dahin gemachten Aufwendungen durch Veräusserung der betreffenden Objekte wieder beigebracht werden könnte, würde diesen Unternehmungen doch noch ein in die Millionen gehender Schaden entstehen. Es stellt sich die Frage, wer hierfür aufzukommen hätte.

Der in der Initiative vorgeschlagene neue Absatz 6 schliesst eine Entschädigung nur aus, wenn eine Atomanlage stillgelegt werden muss, weil der Schutz von Mensch und Umwelt dies verlangt. Dies würde aber weder auf Projekte, die wegen fehlender Zustimmung von Gemeinden oder Kantonen nicht konzessioniert werden könnten, noch auf Projekte zutreffen, die nach der Übergangsbestimmung nicht mehr konzessioniert werden dürften, weil die dreijährige Frist ab-

gelaufen wäre (vgl. vorne Ziff. 428.1). In unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes haben wir die Meinung der Expertenkommission für die Revision des Atomgesetzes wiedergegeben, die nach einlässlicher Diskussion zur Ansicht neigt, eine Verweigerung der Rahmenbewilligung begründe keine Entschädigungspflicht des Bundes (vgl. Ziff. 122.33 jener Botschaft). Diese Überlegungen können jedoch nicht ohne weiteres analog auf die Initiative übertragen werden. Die Nichterteilung einer Konzession hätte zur Folge, dass die betroffenen Atomkraftwerke den begonnenen Bau einzustellen bzw. den Betrieb nicht aufzunehmen oder einzustellen hätten. Der Passus «so ist die Anlage stillzulegen» hätte faktisch den Widerruf aller bisher aufgrund des Atomgesetzes erteilten Bewilligungen zur Folge, auch wenn dies nicht ausdrücklich gesagt ist. Eine Entschädigungspflicht des Bundes nach Artikel 9 Absatz 5 des Atomgesetzes wäre auch hier kaum wahrscheinlich. Hingegen stellt sich die Frage, ob die Verweigerung der Konzessionen für im Bau oder im Betrieb befindliche Anlagen nicht einer materiellen Enteignung gleichkäme. Diese Frage ist jedoch in Lehre und Rechtsprechung noch wenig geklärt, und das letzte Wort liegt hier beim Bundesgericht. Wir können uns deshalb zu dieser Rechtsfrage nicht weiter äussern. Die wirtschaftlichen Folgen der Stilllegung oder Aufhebung einer der fraglichen Atomanlagen werden jedoch mit oder ohne Entschädigung des Bundes schwerwiegend sein. Es ist nicht aus der Welt zu schaffen, dass gestützt auf die schon erteilten Bewilligungen nach Atomgesetz und im Vertrauen auf die ihnen nach bisherigem Recht zukommende Bedeutung (vgl. Ziff. 122.33 unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes) erhebliche Beträge investiert worden sind und – im Hinblick auf das noch durchaus offene Schicksal der Initiative – zur Verhütung wachsenden wirtschaftlichen Schadens fortlaufend investiert werden müssen (Löhne, Unterhalt, Miete der Maschinen usw.). Wird für die Werke, die sich im Betrieb (Mühleberg, Beznau I und Beznau II)¹⁾ oder im Bau (Gösgen, Leibstadt)²⁾ befinden, oder den Werken mit Standortbewilligung (Kaiseraugst, Graben, Verbois)²⁾ die Konzession nicht erteilt, so erreichen allein die finanziellen Verluste der einzelnen Gesellschaften Hunderte von Millionen Franken. Dazu käme der Verlust von zahlreichen Arbeitsplätzen bei diesen Gesellschaften selbst und bei der Zulieferindustrie. Diese Schäden müssen von irgend jemandem getragen werden. Wer dies letztlich auch sein wird, in jedem Fall trägt unsere Volkswirtschaft die Kosten (vgl. Ziff. 214.12 der Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes).

Dazu kommt noch ein Weiteres: Werden alle acht fraglichen Werke nicht konzessioniert (und damit stillgelegt), so wird in der Schweiz drei Jahre nach Annahme der Initiative mit Sicherheit zu wenig Strom für unseren eigenen Bedarf produziert werden. Erhalten die Werke Mühleberg, Beznau I, Beznau II und Gösgen

1) Buchwerte per Ende 1976:

Beznau I	}	rund 550 Mio. Fr.
Beznau II		
Mühleberg ...		rund 250 Mio. Fr.

2) Aufwendungen per Ende 1976:

Gösgen	rund 1425 Mio. Fr.
Leibstadt	rund 790 Mio. Fr.
Kaiseraugst	rund 420 Mio. Fr.
Graben	rund 125 Mio. Fr.

die Konzession (alleinige Zuständigkeit der Bundesversammlung), nicht aber die weiteren Werke, so sind Mangellagen bei der Stromversorgung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre im Winterhalbjahr auch bei normalem Betrieb der Kernkraftwerke Mühleberg, Beznau I, Beznau II und Gösgen sehr wahrscheinlich. Zu Mangellagen kommt es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit, wenn die Stromimporte aus den französischen Werken Fessenheim und Bugey ausbleiben, die dannzumal ungefähr 2360 MWh erreichen werden (entspricht ungefähr der doppelten Produktion des Kernkraftwerkes Mühleberg). Der Ausfall dieser Importe muss deshalb ins Auge gefasst werden, weil die Schweiz, wenn die Werke Kaiseraugst und Leibstadt nicht konzessioniert werden, vermutlich nicht Gegenrecht halten könnte (vgl. auch Ziff. 212.2 unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes). Mangellagen liessen sich eventuell vermeiden, wenn einschneidende Sparmassnahmen getroffen, auf die Substitution von Erdöl durch Elektrizität verzichtet und grosse konventionell-thermische Kraftwerke gebaut würden. Durch den Einsatz von Alternativenergien (vgl. Ziff. 121.213 unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes) wird sich der Ausfall jedenfalls nicht wettmachen lassen. Der Verzicht auf die Substitution von Erdöl durch Elektrizität und der Bau und Betrieb von öl- oder kohlebefeueten Kraftwerken sind aus Gründen des Umweltschutzes unerwünscht. Beide Massnahmen würden unsere einseitige Abhängigkeit von Erdölprodukten verstärken und damit einer der nachdrücklichsten Forderungen der Internationalen Energieagentur an ihre Mitgliedstaaten zuwiderlaufen (vgl. zum voraussichtlichen Elektrizitätsbedarf und zur Substitution von Erdöl die Ziff. 121.21, 121.22 und 212 unserer Botschaft zur Ergänzung des Atomgesetzes).

5 Personelle und finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

Bei Annahme der Volksinitiative hätte die Bundesversammlung Konzessionierungsgesuche sowohl für neue als auch für die bestehenden Atomanlagen zu behandeln. Die arbeitsaufwendige Vorbereitung dieser Geschäfte würde in den ersten Jahren zu einer spürbaren Mehrbelastung des Amtes für Energiewirtschaft führen. Mit Rücksicht auf dessen bereits heute zu knappen Personalbestand wäre die Anstellung einiger qualifizierter Beamter und Schreibkräfte nicht zu umgehen. Aber auch die anschliessende Behandlung der Konzessionsgesuche im Parlament hätte zeitliche und finanzielle Mehraufwendungen zur Folge. Eine gewisse zusätzliche Belastung würde nicht zuletzt den Kantonen und Gemeinden wegen der Volksabstimmungen erwachsen. Tritt die erwartete Erschwerung oder gar Verhinderung der Errichtung neuer Kernkraftwerke und von Lagern für radioaktive Abfälle ein, so könnte mit der Zeit der Personalbestand namentlich der Abteilung für die Sicherheit der Kernanlagen des genannten Amtes für Energiewirtschaft gesenkt werden. Eine Verbesserung des Bundeshaushalts hätte dies nicht zur Folge, weil die Kosten der Sicherheitsorgane den Kernkraftwerkgesellschaften überbunden sind.

6 Schlussfolgerung

Die Einführung von Volksabstimmungen in einer Region, deren Abgrenzung unzweckmässig ist und der vorgesehene Abstimmungsmodus stellen keinen sinnvollen Beitrag zur Neuordnung des Verfahrens über die Bewilligung von Atomanlagen dar. Ein einzelner Kanton, allenfalls sogar nur eine grössere Gemeinde, könnte die Konzession verhindern. In ihren Auswirkungen führt die Initiative zu einer wesentlichen Erschwerung, wenn nicht Verhinderung des Baus neuer Kernkraftwerke sowie von Lagern für radioaktive Rückstände aus bestehenden Kernkraftwerken, was auf die Dauer mittelbar die Stilllegung der bestehenden Werke zur Folge haben müsste, selbst wenn diese durch die Bundesversammlung konzessioniert würden. Die Werke könnten nicht abgebrochen werden, da wegen fehlender Konzession kein Lager für radioaktive Abfälle errichtet werden kann. Die Annahme der Initiative kann also widersprüchliche Konsequenzen haben.

Die Elektrizitätswirtschaft wäre gezwungen, zur Deckung des steigenden Strombedarfs den Bau konventionell-thermischer Kraftwerke voranzutreiben, und zwar – aus wirtschaftlichen Gründen – voraussichtlich vorab den Bau ölbefeuerten, umweltfeindlicher Kraftwerke. Die einseitige Abhängigkeit unserer Energieversorgung von den Erdölprodukten würde damit noch verstärkt, was der Bund mangels verfassungsmässiger Kompetenzen nicht verhindern könnte.

Das vorgeschlagene Haftpflichtrecht mit der mindestens 90jährigen Verjährungsfrist ist praktisch kaum durchführbar. Die Übergangsordnung kann zu grossen Härten und volkswirtschaftlichen Verlusten führen.

Die meisten Forderungen der Initiative können bei der hängigen Totalrevision des Atomgesetzes geprüft und, soweit sie zweckmässig sind, in das Gesetz aufgenommen werden. Einer Verfassungsänderung bedürfen sie nicht. Teilweise sind sie, wenn auch in anderer Form, bereits in unserem Vorschlag zur Ergänzung des Atomgesetzes verwirklicht.

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

Der bestehende Artikel 24^{quinquies} erteilt dem Bund eine umfassende, allen Bedürfnissen gerecht werdende Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiet der Kernenergie. Der Gesetzgeber ist in der Ausgestaltung des Gesetzes in keiner Richtung eingeschränkt. Ein formeller Gegenvorschlag zur Initiative ist deshalb nicht erforderlich.

Übersicht *Anhang I*
**derjenigen Kantone, deren Zustimmung für eine Konzessionierung
erforderlich wäre**

Abbildung 1: Werk Kaiseraugst

Abbildung 2: Werk Leibstadt

Abbildung 3: Werke Graben und Verbois

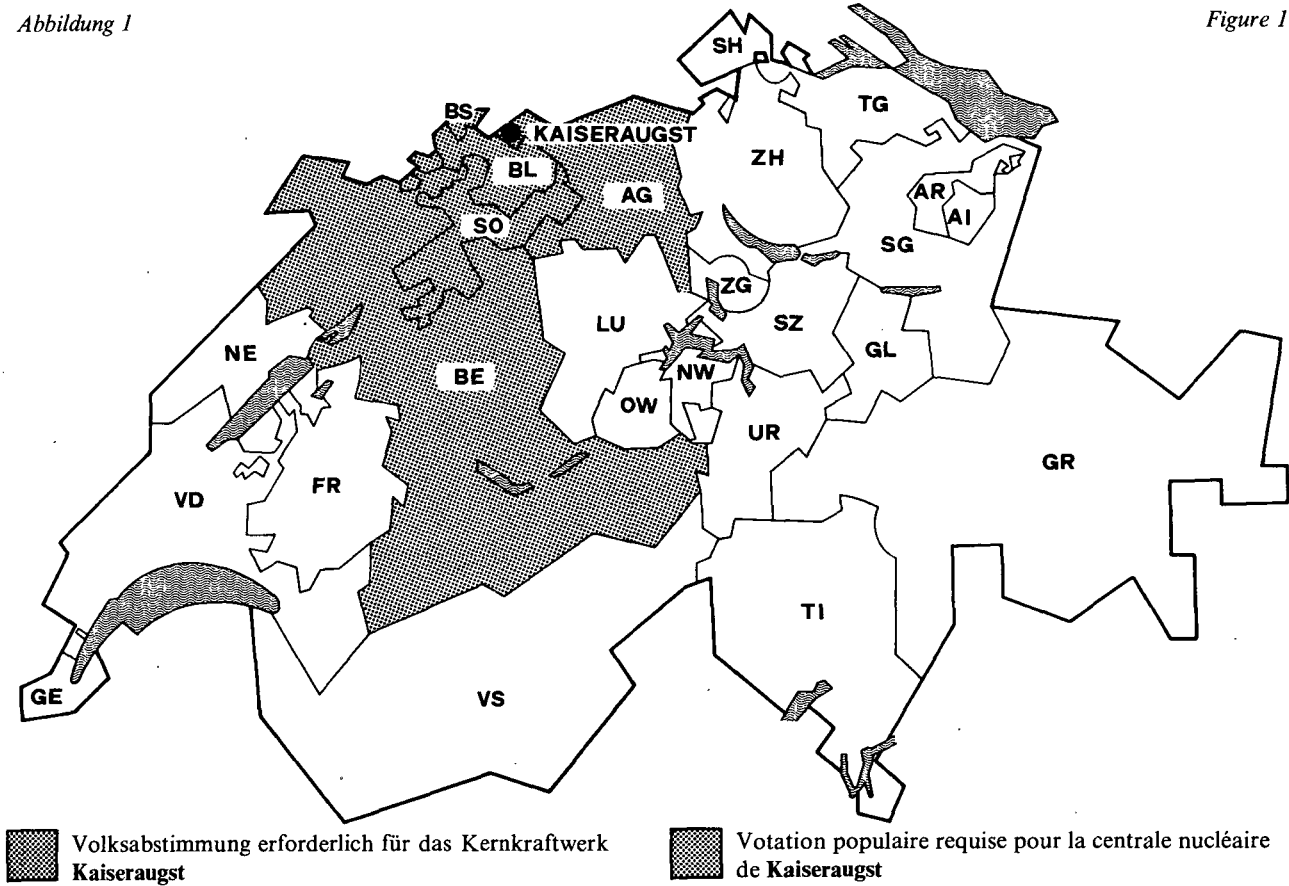
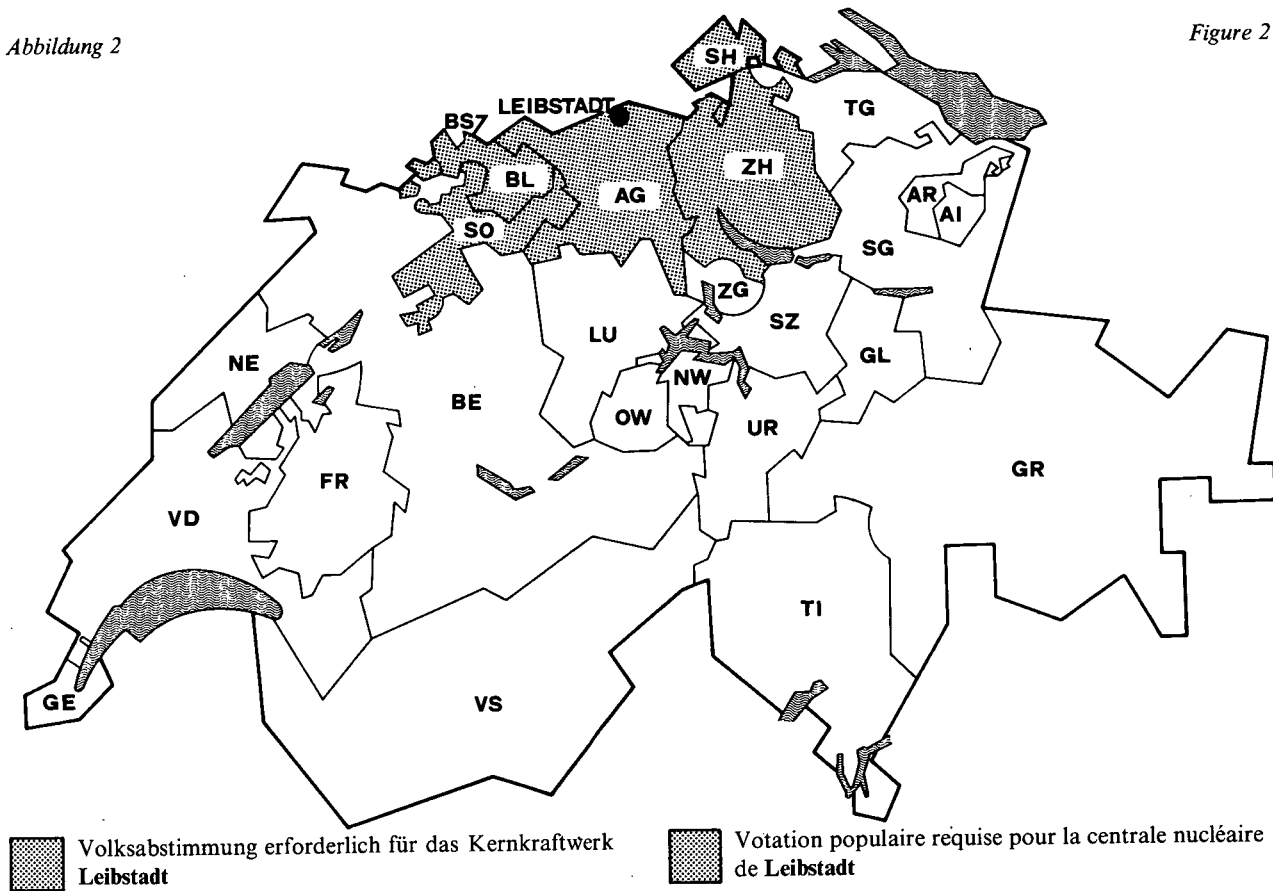
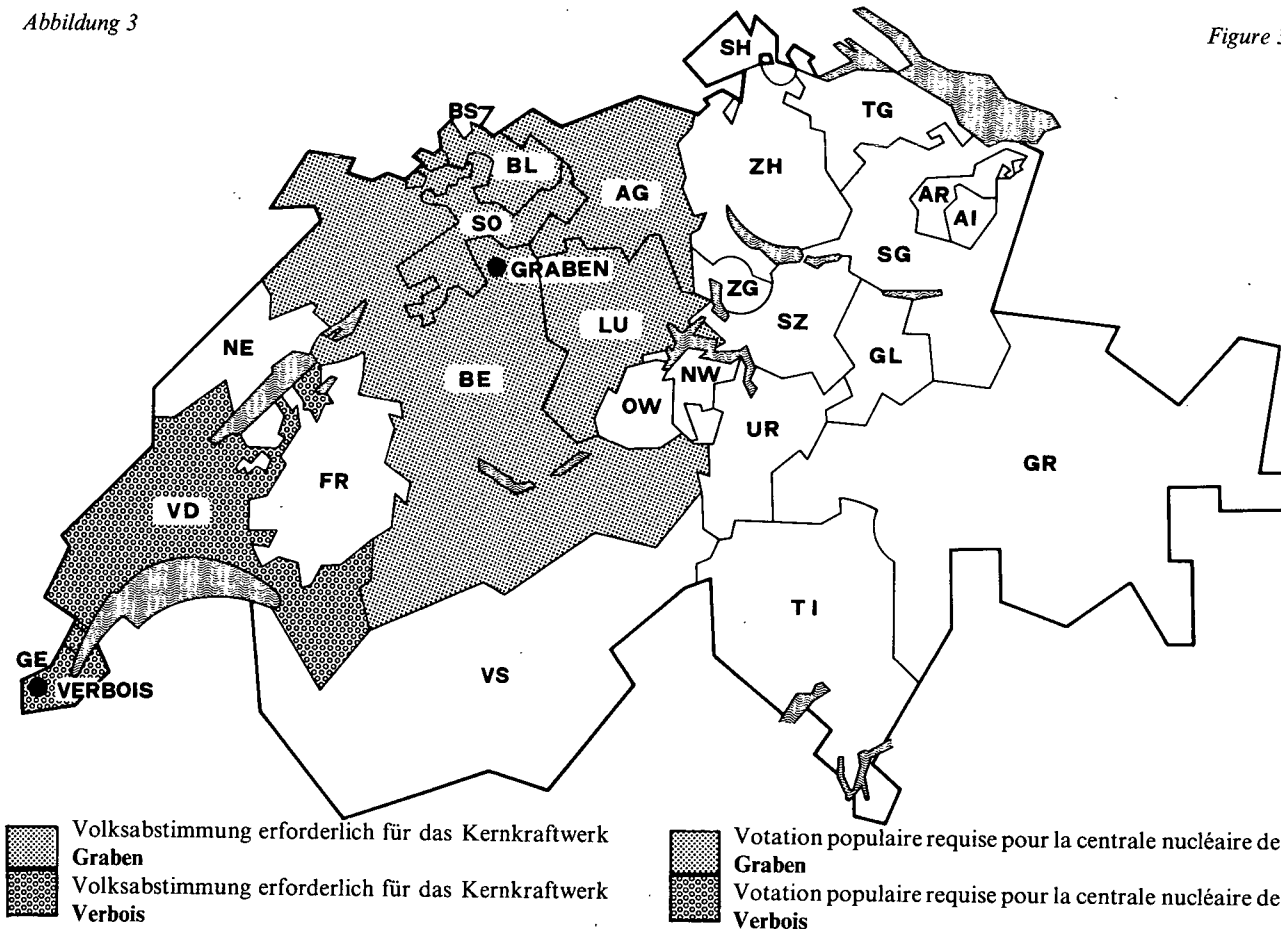


Abbildung 2

Figure 2





Vorlagen, die als angenommen bzw. abgelehnt zu gelten hätten, wenn die Zustimmung der Stimmberechtigten erforderlich gewesen wäre

a. «Angenommene» Vorlagen

Nur folgende der Volksabstimmung unterbreitete vier Vorlagen (von insgesamt 267) wären seit 1848 *angenommen* worden, wenn die Mehrheit der *Stimmberechtigten* massgebend gewesen wäre.

1. *Totalrevision der Bundesverfassung*

Abstimmung Nr. 12, vom 19. April 1874

Stimmberechtigte: Die Zahl wurde nicht ermittelt; sie dürfte aber niedriger gewesen sein als bei der Abstimmung vom 19. Januar 1879, als sie 636 996 betrug;

Stimmbeteiligung: nicht ermittelt; sie dürfte unter der Voraussetzung, dass die Annahme über die Zahl der Stimmberechtigten zutrifft um 80 Prozent betragen haben:

		% der Stimmberechtigten	
Ja:	340 199	53	Standesstimmen: 14 ½ Ja
Nein:	198 013	31	7 ½ Nein

2. *Bundesgesetz betreffend Erwerb und Betrieb von Eisenbahnen durch den Bund*

Abstimmung Nr. 53, vom 20. Februar 1898

		% der Stimmberechtigten	
Stimmberechtigte:	734 644		Stimmbeteiligung: 78%
Ja:	386 634	53	
Nein:	182 718	25	

3. *Bundesbeschluss betreffend Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer*

Abstimmung Nr. 74, vom 6. Juni 1915

		% der Stimmberechtigten	
Stimmberechtigte:	871 476		Stimmbeteiligung: 56%
Ja:	452 117	52	Standesstimmen: 19 ½ Ja
Nein:	27 461	3	– Nein

4. Bundesgesetz über die *Alters- und Hinterlassenenversicherung*
 Abstimmung Nr. 114, vom 6. Juli 1947

		% der Stimm- berechtigten	
Stimmberechtigte:	1 371 760		Stimmbeteiligung: 79,7%
Ja:	862 036	63	
Nein:	215 496	16	

b. «Abgelehnte» Vorlagen

Hingegen wären die restlichen 263 Vorlagen bei Berechnung des Mehrs aufgrund der Zahl der *Stimmberechtigten* (statt aufgrund der Zahl der Stimmenden) *abgelehnt* worden, darunter interessanterweise auch Vorlagen wie

1. Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{quater} betreffend den *Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung*
 Abstimmung Nr. 169, vom 6. Dezember 1953

		% der Stimm- berechtigten	
Stimmberechtigte:	1 433 363		Stimmbeteiligung: 59,1%
Ja:	671 565	47	Standesstimmen: 19 ⁶ / ₂ Ja
Nein:	154 234	11	– Nein

2. Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den *Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen*
 Abstimmung Nr. 225, vom 6. Juni 1971

		% der Stimm- berechtigten	
Stimmberechtigte:	3 565 435		Stimmbeteiligung: 37,9%
Ja:	1 222 931	34	Standesstimmen: 19 ⁶ / ₂ Ja
Nein:	96 359	3	– Nein

Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit
beim Bau und Betrieb von Atomanlagen»

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
 nach Prüfung der am 20. Mai 1976 eingereichten Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen»¹⁾,
 nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. August 1977²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» vom 20. Mai 1976 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Initiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

Art. 24quinquies Abs. 3–9 (neu)

³ Atomkraftwerke und Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung oder Lagerung von radioaktiven Kernbrennstoffen und Rückständen, nachstehend Atomanlagen genannt, bedürfen einer Konzession, ebenso Erweiterungen bestehender Anlagen. Für Atomkraftwerke beträgt die Konzessionsdauer höchstens 25 Jahre; eine Verlängerung ist mit einem neuen Verfahren möglich.

⁴ Zuständig für die Erteilung der Konzession ist die Bundesversammlung. Voraussetzung für eine Erteilung ist die Zustimmung der Stimmberechtigten von Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zusammen, sowie der Stimmberechtigten jedes einzelnen Kantons, dessen Gebiet nicht mehr als 30 km von der Atomanlage entfernt liegt.

⁵ Eine Atomanlage darf nur konzessioniert werden, wenn der Schutz von Mensch und Umwelt und die Bewachung des Standortes bis zur Beseitigung aller Gefahrenquellen gewährleistet sind. Die Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung, insbesondere für den Katastrophenfall, müssen mindestens sechs Monate vor der ersten Abstimmung öffentlich bekannt gemacht werden.

⁶ Wenn der Schutz von Mensch und Umwelt es verlangt, muss die Bundesversammlung die einstweilige oder endgültige Stilllegung oder Aufhebung der Atomanlage ohne Entschädigungsfolge verfügen.

⁷ Der Inhaber der Konzession haftet für jeden Schaden, der seine Ursache in Betrieb oder Beseitigung der Anlage, in dafür bestimmten Kernbrennstoffen

¹⁾ BBl 1976 II 1126

²⁾ BBl 1977 III 355

oder daraus stammenden radioaktiven Abfällen hat. Ebenso haftet derjenige, der Kernbrennstoffe oder radioaktive Abfälle transportiert, für jeden dabei entstehenden Schaden. Die Forderungen der Geschädigten gegenüber dem Haftpflichtigen und der Versicherung verjähren nicht früher als neunzig Jahre nach Eintritt des schädigenden Ereignisses. Der Gesetzgeber sorgt mit Vorschriften über die obligatorische Haftpflichtversicherung für genügende Deckung der Ansprüche aller Geschädigten. Ebenso errichtet er einen Fonds, an welchen die Versicherungspflichtigen Beiträge zur Abgeltung allenfalls nicht gedeckter Kosten entrichten.

⁸ Bei Atomanlagen im in- und ausländischen Grenzgebiet setzt sich der Bund dafür ein, dass der Schutz von Mensch und Umwelt beidseits der Landesgrenze gewährleistet wird.

⁹ Beschwerdeberechtigt wegen Verletzung dieser Verfassungsbestimmungen und deren Ausführungsregeln sind auch die gemäss Absatz 4 mitwirkenden Gemeinden und Kantone.

Übergangsbestimmung

Für bereits bestehende Atomanlagen ist das Konzessionsverfahren nachzuholen, wobei für diejenigen, die am 1. Juni 1975 im Bau oder Betrieb sind, die Zustimmung der Stimmberechtigten von Gemeinden und Kantonen gemäss Absatz 4 nicht erforderlich ist. Kann die Konzession innert dreier Jahre nicht erteilt werden, so ist die Anlage stillzulegen.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

Botschaft über die Volksinitiative «zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen» vom 24. August 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1977
Date	
Data	
Seite	355-394
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 192

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.