

#### 4. ATOMGESETZGEBUNG LEGISLATION SUR L'ATOME

87.342

#### **Motion der Energiekommission Kernanlagen. Rahmenbewilligungen** **Motion de la commission de l'énergie Installations nucléaires. Autorisations générales**

*Wortlaut der Motion vom 9. Februar 1987*

Der Bundesrat wird ersucht, eine Bestimmung in den Bundesbeschluss zum Atomgesetz aufzunehmen, wonach die Erteilung von Rahmenbewilligungen für Kernanlagen dem fakultativen Referendum unterstellt wird.

*Texte de la motion du 9 février 1987*

Le Conseil fédéral est chargé d'insérer une disposition dans l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique selon laquelle l'octroi d'autorisations générales pour la construction d'installations nucléaires est sujette au référendum facultatif.

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*  
Heutige Lage

Die Rahmenbewilligung für Kernanlagen wird heute aufgrund des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz vom Parlament erteilt. Sie soll mit dem Entwurf des Kernenergiegesetzes vom 1. Oktober 1985 neu geregelt werden. Das Vernehmlassungsverfahren ist abgeschlossen. Das neue Kernenergiegesetz wird in nächster Zeit dem Parlament zur Beratung zugeleitet.

Was will die Motion?

Mit der vorliegenden Motion verlangt die Energiekommission, die Rahmenbewilligung von Kernanlagen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Auf diesem Weg soll es möglich sein, dass das Schweizervolk an der Urne entscheidet, ob ein Kernkraftwerk oder eine Kernanlage (z. B. Wiederaufbereitungsanlage, Atommülllager usw.) gebaut wird oder nicht. Voraussetzung ist immer, dass 50 000 Schweizerinnen und Schweizer es verlangen.

Gründe für dieses Verfahren

Es lässt sich nicht abstreiten, dass selbst beim Stand der heutigen Technik und unter Beachtung sämtlicher Sicherheitsvorkehrungen für den Betrieb von Atomkraftwerken ein Restrisiko bleibt. Damit will nicht bestritten werden, dass die Eintreffenswahrscheinlichkeit eines Kernkraftwerkunfalls in unserem Land durch Ergreifung immer grösserer Sicherheitsmassnahmen als äusserst gering einzustufen ist. Ganz wegzudenken ist sie aber nicht. Aus diesem Grunde soll die Verantwortung nicht ausschliesslich vom Parlament getragen werden. Dem Souverän muss die Möglichkeit gegeben werden, hier mitzubestimmen. Diese Forderung ist um so eher angebracht, weil durch die Auswirkungen des Strahlenabfalls von Tschernobyl weite Teile der Bevölkerung verunsichert wurden und den Ausstieg aus der Kernenergie verlangen.

Wir wissen um den Einwand, der darlegt, das Parlament sei sicher eher in der Lage, über die Frage der Rahmenbewilligung eines Atomkraftwerks zu beschliessen als das Volk. Das mag auf den ersten Blick so scheinen, trifft aber kaum zu, denn aus der Geschichte unserer Demokratie geht nicht hervor, dass der bisher geäusserte Volkswille mit grösseren Fehlentscheidungen belastet werden könnte. Angesichts des Misstrauens, das heute in Sachen Kernenergie unter der Bevölkerung herrscht, sieht ein definitiver Parlamentsentscheid eher wie ein Machtspruch, zum mindestens aber wie eine Zwängerei aus.

Der zweite Grund, der für eine Unterstellung der Rahmenbewilligung unter das Referendum spricht, ist die Frage der staatspolitischen Zumutbarkeit. Kann oder soll das Parlament einer Region den Bau und Betrieb einer Atomanlage aufzwingen, wenn die betreffende Bevölkerung dagegen ist? Die Mehrheit der Kommission konnte diese Frage nicht endgültig bejahen, sonst hätte auch die Rahmenbewilligung für das Kernkraftwerk Kaiseraugst nachträglich dem Referendum unterstellt werden müssen.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
vom September 1988*

*Rapport écrit du Conseil fédéral de septembre 1988*  
Wir verweisen auf Teil II, Ziffer 4.2.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates  
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

87.353

#### **Motion (Villiger)-Steinegger Atomgesetzgebung. Revision Centrales nucléaires. Révision de la législation**

*Wortlaut des Postulates vom 18. März 1987*

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz und des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz zu unterbreiten mit dem Zweck,

- unter Abkehr von der heutigen polizeilichen Regelung das fakultative Referendum bei der Erstellung neuer Kernkraftwerke zu ermöglichen;
- geplante Kernkraftanlagen ohne nukleare Baubewilligung in die Neuregelung einzubeziehen;
- die Entschädigungsfrage für geplante Kernkraftanlagen zu regeln, für die aufgrund rechtskräftiger Bewilligungen des Bundes in guten Treuen Ausgaben getätigt worden sind und welche wegen späterer Entscheide aufgrund der revidierten Atomgesetzgebung nicht realisiert werden können.

*Texte du postulat du 18 mars 1987*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée un projet de révision de la loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et la radioprotection ainsi que de l'arrêté afférent, tendant aux buts suivants:

- instituer la possibilité du référendum facultatif lors de la construction de nouvelles centrales nucléaires,
- soumettre au référendum facultatif les centrales prévues mais pour lesquelles l'autorisation de construire n'a pas encore été donnée,
- régler les modalités d'indemnisation lorsque des dépenses ont été engagées de bonne foi, en vertu d'autorisations de la Confédération, pour la construction de centrales auxquelles il a fallu renoncer par suite de décisions ultérieures se fondant sur la nouvelle législation.

*Mitunterzeichner – Cosignataires: Schmidhalter, Steinegger*  
(2)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

1. In der Schweiz stehen gegenwärtig fünf Kernkraftwerke im Betrieb. Sie wurden aufgrund von Polizeibewilligungen geschaffen, wie sie das geltende Recht vorsieht. Der Bundesgesetzgeber beschränkt sich auf eine polizeiliche Rege-

lung «zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern», um möglichst bald den in der Botschaft vom 26. April 1957 zum Atomartikel diagnostizierten Nachholbedarf der Schweiz in Sachen Kernenergie zu decken. Der Bundesbeschluss von 1978 hat dann den polizeilichen Schutz verstärkt und die Bedürfnisklausel eingeführt, womit ein wirtschaftspolitisches Element Eingang ins Atomrecht gefunden hat. Ueberdies sind aus politischen Gründen im Rahmenbewilligungs-Verfahren für jedermann Einspruchsmöglichkeiten geschaffen worden. Allerdings wurde dadurch dem Bürger ein Mitwirkungsrecht offeriert, dessen Wirksamkeit in Tat und Wahrheit mehr als gering ist.

2. In neuerer Zeit ist der Widerstand gegen neue Kernkraftwerke stark gewachsen. Vor allem die betroffenen Regionen pflegen sich vehement gegen deren Bau zu wehren. Mehr und mehr wurde das Instrument der Volksinitiative benutzt, um die Realisierung missliebiger Projekte zu verhindern. Wegen der fehlenden Referendumsmöglichkeit gegen einzelne Anlagen wurde versucht, über generell formulierte Volksinitiativen Entscheide über diese Einzelvorhaben zu erzwingen. Das schweizerische Recht lässt es zu, dass auf diese Weise das Volk auf Umwegen zu konkreten Projekten Stellung nehmen kann. Verschiedene solche Volksabstimmungen haben schon stattgefunden.

3. Das Unglück von Tschernobyl hat dem Widerstand gegen Kernkraftwerke neuen Auftrieb gegeben. Wiederum wird mit dem Mittel der Volksinitiative versucht, Volksentscheide über die Kernenergie zu erzwingen. Als «Erster Schritt zum Ausstieg» ist die Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau» lanciert worden. Sie ist zustande gekommen. Im Stadium der Unterschriftensammlung befindet sich die Initiative «Ausstieg aus der Atomenergie». Beide Initiativen visieren wohl allgemeine Ziele an, sind aber offensichtlich in erster Linie gegen den Bau des Kernkraftwerks Kaiseraugst gerichtet. Beide Initiativen würden im Falle der Annahme die Option Kernenergie für viele Jahrzehnte verunmöglichen. Es ist aber noch nicht abzusehen, ob der Ausstieg aus der Kernenergie technisch und wirtschaftlich überhaupt möglich und ökologisch sinnvoll ist.

4. Angesichts des mehrstufigen und komplizierten Bewilligungsverfahrens, der teilweise mangelnden Bereitschaft, die Realisierung konkret bewilligter Objekte sicherzustellen, sowie der Möglichkeit, dass auf dem Weg der Verfassungsrevision einzelne Anlagen verboten oder die Option Kernenergie überhaupt ausgeschaltet werden können, stellt sich die Frage, ob nicht ein modifiziertes Steuerungssystem einzuführen sei. Wir meinen, dies sei der Fall, und das geeignete Instrument sei die Unterstellung des Baus neuer Kernkraftwerke unter das fakultative Referendum. Es sind drei politische Gründe, die für ein solches Referendum sprechen.

a) Im letzten Jahrhundert wurden die für das Volk wesentlichen Entscheide auf der Stufe der Gesetzgebung getroffen. Deshalb wurde unsere direkte Demokratie historisch auf das Gesetzgebungsverfahren ausgerichtet. Es ist nun unverkennbar, dass sich die Situation im Verlauf der letzten hundert Jahre geändert hat. Während einerseits die Gesetzgebung Problemkreise betreffen kann, die nur sehr wenig Bürger direkt berühren und die kaum von allgemeinem Interesse sind, werden andererseits Fragen von grossem emotionalem und staatspolitischem Gehalt der direkten Demokratie völlig entzogen. Dies wird von vielen Bürgern nicht mehr verstanden. Wir müssen uns deshalb die grundsätzliche Frage stellen, ob Anlagen mit einem nach Fläche, Intensität und zeitlichem Horizont besonderem Gefährdungspotential nicht auch dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten.

b) Ein Land kann es sich nicht leisten, national unabdingbare Vorhaben durch regionale Minderheiten blockieren zu lassen. Praktisch ist indessen ein regional umstrittenes Grossprojekt nur dann realisierbar, wenn das Volk als Ganzes dahintersteht. Nur dann werden Politiker und Behörden mit allem Nachdruck handeln können. Dieser Volkswille ist aber ohne eindeutige Ergebnisse von Volksabstimmungen nicht diagnostizierbar.

c) Wie schon erwähnt, wird es wegen der hängigen Initiativen ohnehin zu weiteren Volksabstimmungen über die Kernenergie im allgemeinen und Kaiseraugst im besonderen kommen. Es wird also nicht ein prinzipiell neues Volksrecht geschaffen, sondern die ohnehin vorhandene Möglichkeit der Volksabstimmung wird lediglich in die richtige Richtung kanalisiert. Die Initiativen haben den Nachteil, dass im Falle ihrer Annahmen definitive oder jedenfalls schwer rückgängig zu machende Entscheide getroffen werden. Eini fakultatives Referendum gegen einzelne Kernkraftwerke hätte diesen Nachteil nicht. Ein negativer Entscheid etwa im Falle von Kaiseraugst würde nur Kaiseraugst, nicht aber alle künftig noch möglichen Kernkraftwerke betreffen.

Auch im Falle eines negativen Entscheids wäre es durchaus denkbar, später neue Projekte unter veränderten technischen oder energieverorgungspolitischen Verhältnissen in Angriff zu nehmen.

5. Es stellt sich die Frage der rechtlichen Ausgestaltung eines solchen fakultativen Referendums. Die Verfassungsvorschrift über die Atomenergie ist eine reine Kompetenznorm. Sie legt nicht fest, welches System bei der Zulassung von Atomanlagen zu wählen sei. Drei rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten stehen im Vordergrund.

a) Von der Energiekommission des Nationalrats wird das fakultative Referendum zur Rahmenbewilligung vorgeschlagen. Es ist aber problematisch, einen Bewilligungsanspruch zu statuieren, sofern die entsprechenden Voraussetzungen polizeilicher Natur und bezüglich Bedürfnis erfüllt sind, um diese Bewilligung dann einem fakultativen Referendum zu unterstellen.

b) Man könnte auch die zugelassenen Anlagen im Atomgesetz nennen. Eine Erweiterung der Liste würde eine Gesetzesänderung mit fakultativer Referendum bedingen. Als Nachteil ist hier zunächst auf die lange Frist zwischen Gesetzesrevision und Erstellung der Anlage zu verweisen. Im weiteren könnten die Anlagen mit Standortbewilligung und Rahmenbewilligung nur in einem zweistufigen Revisionsverfahren erfasst werden.

c) Schliesslich bleibt der Wechsel vom Bewilligungssystem zum Monopol, das vom Bund nicht selbst ausgeübt würde, sondern die Grundlage für die Erteilung von Konzessionen an Dritte bilden würde. Ueber diese Konzessionen wäre im Gesetzgebungsverfahren mit fakultativer Referendum Beschluss zu fassen.

Wir lassen in der Motion den Weg der rechtlichen Ausgestaltung des fakultativen Referendums offen, damit der Bundesrat die Frage in aller Breite und Tiefe prüfen und eigene Lösungsvorschläge unterbreiten kann. Wir selber sind indessen der Meinung, die Konzession würde sich als gute Lösung eignen.

6. Das Parlament hat die Rahmenbewilligung für das Kernkraftwerk Kaiseraugst rechtsgültig erteilt. Der Widerstand gegen dieses Werk ist indessen ungebrochen. Viele Kernkraftwerkgegner hoffen, dass das Projekt im Rahmen des pendenten Nuklearbaubewilligungsverfahrens scheitern werde. Trotz der erteilten Rahmenbewilligung hat man den Eindruck, niemand glaube mehr so recht an den Bau dieses Kernkraftwerks. Das Projekt befindet sich in einem eigenartigen Schwebezustand, der rechtlich und politisch unschön ist. Es stellt sich die Frage, ob die geplanten Anlagen Kaiseraugst, Verbois und Graben ebenfalls dem neuen Recht unterstellt werden sollten. Wir meinen, die Verkrampfung im Zusammenhang mit Kaiseraugst sei nur zu lösen, wenn dies der Fall sei. Mit Blick auf den weiteren Ablauf des nuklearen Baubewilligungsverfahrens und die angemeldeten Volksinitiativen wäre es wenig sinnvoll, gerade Kaiseraugst trotz eindeutiger bisheriger Rechtslage in diesem Schwebezustand zu belassen. Allerdings müssten im Falle einer Verweigerung der Konzession die bis anhin in guten Träuen getätigten Aufwendungen für die Erteilung der Rahmenbewilligung und der Standortbewilligung entschädigt werden. Die Gesetzesrevision hätte in dieser Beziehung ebenfalls Klarheit zu schaffen und Artikel 9 Absatz 5 des Atomgesetzes entsprechend zu ergänzen.

7. Neben vorgeschobenen Argumenten gegen ein fakultatives Referendum gegen Kernkraftwerke, die letztlich auf die Angst vor einem Volksentscheid zurückzuführen sind, wurde ins Feld geführt, ein allfälliger positiver Volksentscheid würde von den regional Betroffenen als Machtdemonstration gegenüber von Minderheiten empfunden. In dieser Hinsicht sei dieses Referendum ein äusserst problematisches Instrument, welches gegen regionale Minderheiten gerichtet sei. Diese Argumentation ist indessen unlogisch. Erstens muten wir schon einigen Minderheiten Kernkraftwerke zu. Zweitens wird bei der Realisierung von Kernkraftwerken nach dem alten Recht den Minderheiten genau dieselbe Auflage zugemutet; bei unserem Vorschlag hätten diese indessen die Möglichkeit, sich mit einem Referendum zu wehren. Das fakultative Referendum gibt diesen Minderheiten also ein zusätzliches Instrument in die Hand, über das sie heute nicht verfügen. Die Minderheiten werden also durch das Referendum gestärkt und nicht geschwächt.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom September 1988*

*Rapport écrit du Conseil fédéral de septembre 1988*

Wir verweisen auf Teil II, Ziffer 4.2.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

*Antrag Fischer-Seengen*

Die Motion ist abzulehnen

*Antrag Savary-Freiburg*

Die Motion ist abzulehnen.

*Proposition Fischer-Seengen*

Rejeter la motion

*Proposition Savary-Fribourg*

Rejeter la motion

87.376

### **Motion Schmidhalter**

#### **Rahmenbewilligung für Kernanlagen. Rückwirkendes fakultatives Referendum**

#### **Installations nucléaires. Autorisations générales sujettes au référendum facultatif avec effet rétroactif**

*Wortlaut der Motion vom 19. März 1987*

Die Energiekommission ersucht den Bundesrat, die Erteilung von Rahmenbewilligungen für Kernanlagen dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Motion 87.342 vom 9.2.87).

Der Bundesrat wird ersucht, im Bundesbeschluss zum Atomgesetz diese Unterstellung unter das fakultative Referendum auch auf Kernanlagen mit bereits erteilter Rahmenbewilligung rückwirkend auszudehnen.

*Texte de la motion du 19 mars 1987*

La Commission de l'énergie demande au Conseil fédéral de soumettre au référendum facultatif l'octroi d'autorisations générales pour les installations nucléaires (motion 87.342 du 9.2.1987).

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une modification de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique et d'étendre cette règle avec effet rétroactif en soumettant

également au référendum facultatif les autorisations générales déjà accordées pour des installations nucléaires.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Die Energiekommission hat in ihrer Mehrheit dem Parlament vorgeschlagen, die Erteilung von Rahmenbewilligungen für Kernanlagen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dieser Beschluss soll sich aber nur auf die Zukunft erstrecken. Was bereits beschlossen worden ist, soll beschlossen bleiben, zum Kernkraftwerk Kaiseraugst hätten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nichts mehr zu sagen. Ich finde das nicht angebracht. Aus diesem Grunde habe ich in Form einer Motion einen Ergänzungstext eingebracht, der folgendermassen lautet:

«Der Bundesrat wird ersucht, im Bundesbeschluss zum Atomgesetz die Unterstellung unter das fakultative Referendum rückwirkend auf Kernanlagen mit bereits erteilter Rahmenbewilligung auszudehnen.»

Die Energiekommission hat ihre Motion, «Bewilligungen von Kernanlagen zukünftig dem Referendum zu unterstellen», begründet. Was da gesagt wurde, gilt auch hier. Ich möchte diese Gründe nicht wiederholen. Meine Ergänzung zur Motion der Kommission zielt in erster Linie auf den Bau des Kernkraftwerks Kaiseraugst hin. Für dieses ist die Bewilligung bereits erteilt. Diese aber untersteht nicht dem Referendum. Sie sollte es aber. Ich lege zwei Gründe hierfür dar: 1. Der Widerstand gegen die Nutzung von Kernenergie kommt seit Tschernobyl nicht mehr zur Ruhe. Im Gegenteil, er steigt, seitdem nach und nach durchsickert, was diese fahrlässig freigegebene atomare Verseuchung in der engeren Umgebung des Unfallorts für Ausmasse erreicht hat. Die Schäden an der Gesundheit der dortigen Bevölkerung werden wohl erst nach und nach zu Tage treten, diejenigen auf die Landschaft und die Besiedlung wahrscheinlich nie ganz. Verschiedene Länder überlegen sich deshalb, ob sie aus der Kernenergie aussteigen wollen oder nicht. Auch in diesem Haus ist diese Frage aufgegriffen worden mit dem Ergebnis, dass der Bundesrat den Räten bis Ende Jahr einen Bericht vorlegen wird. So wie die Dinge liegen, scheint es ganz ausgeschlossen, dass unser Parlament in nächster Zeit noch andere Rahmenbewilligungen als für Kaiseraugst erteilen wird. So gesehen, ist die Motion der Energiekommission mindestens für die nächste Zukunft wertlos.

2. Für Kaiseraugst ist die Rahmenbewilligung zwar erteilt, rechtlich abgesichert, aber politisch nicht durchsetzbar. Die Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben auf diesen Punkt wiederholt aufmerksam gemacht. Verschiedene Parlamentarier intervenierten in diesem Sinne in beiden Räten. Bevölkerungsteile der näheren und weiteren Umgebung von Kaiseraugst haben gegen den Bau demonstriert. Die Gründe, dass man besser täte, das Werk nicht zu bauen, weil der Raum zu eng ist – man denke etwa an eine Evakuierung bei einem grösseren Unfall –, sind von weiten Teilen der Bevölkerung zur Kenntnis genommen worden und werden auch geteilt.

Was ist also logischer, als auch diese Bewilligung, falls sie die eidgenössischen Räte nicht zurückziehen wollen, der Volksabstimmung zu unterstellen?

Das gleiche, was hier über Kaiseraugst gesagt wurde, gilt auch für die zweite erteilte Rahmenbewilligung für das Uranlager Würenlingen.

Ich ersuche Sie daher, meine Motion anzunehmen.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom September 1988*

*Rapport écrit du Conseil fédéral de septembre 1988*

Wir verweisen auf Teil II, Ziffer 4.2.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

## **Motion (Villiger)-Steinegger Atomgesetzgebung. Revision**

## **Motion (Villiger)-Steinegger Centrales nucléaires. Révision de la législation**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.353
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1988 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1189-1191
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 674