Zeitschrift: Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 57 (1978)
Heft: 7-8

Artikel: Atomkraftwerke und Rechtsstaat
Autor: Steiner, Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-347557

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Paul Steiner

Atomkraftwerke und Rechtsstaat

In seinem Vorwort zu einer Diskussion über die Kernenergiepolitik hat sich Richard Lienhard für eine sachliche, kontradiktorische Information und für die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze ausgesprochen (Profil 1977/11, Seiten 310 f.). Sein Appell war offensichtlich an die Kernkraftwerkgegner gerichtet. In aller Sachlichkeit ist indessen festzustellen, dass die Grundsätze des Rechtsstaates im Bereich der A-Werke von staatlichen Stellen und Behörden krass missachtet wurden und weiter missachtet werden. Die rechtsstaatlich sehr problematischen Besetzungaktionen sind erst später erfolgt.

Die rechtswidrige Aufteilung der A-Werk-Bewilligung

Das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. Dezember 1959 (Atomgesetz) verlangt für die Erstellung und den Betrieb einer Atomanlage eine Bewilligung des Bundes. Rechtlich handelt es sich dabei um eine Polizeierlaubnis, wie sie zum Beispiel für den Bau irgendeines Gebäudes oder für eine Reihe beruflicher Tätigkeiten notwendig ist. Zum Wesen einer solchen Bewilligung gehört es, dass sie nur erteilt werden darf, wenn alle ihre gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Bundesverwaltung hat sich aber bisher bei der Bewilligung von A-Werken nicht an diesen Grundsatz gehalten. Sie hat die einheitliche Bewilligung in vier Teilbewilligungen aufgespaltet, die nacheinander erteilt werden: Standortbewilligung, nukleare Baubewilligung, Inbetriebnahmebewilligung und Betriebsbewilligung. Eine gesetzliche Grundlage für dieses Vorgehen fehlt, die Aufspaltung der A-Werk-Bewilligung in vier Teilbewilligungen ist nicht einmal in einer Ausführungsverordnung des Bundesrates festgehalten, sondern sie ist ein blosses Produkt der Praxis.

Das Atomgesetz macht die Erteilung der einen und einzigen Bewilligung davon abhängig, dass zuvor *alle* Voraussetzungen umfassend geprüft worden sind. In ausgeprägtem Gegensatz dazu bewirkt die Erteilung von Teilbewilligungen, dass die Arbeiten für das A-Werk begonnen und fortgesetzt werden können, bevor diese umfassende Prüfung stattgefunden hat. Damit werden bedenkliche *Präjudizien* geschaffen. Schon die Erteilung der Standortbewilligung bewirkt, dass die Bewilligungsinstanz bei der Prüfung der späteren Teilbewilligungen nicht mehr frei, sondern durch die im Anschluss an die erste Teilbewilligung investierten vielen Millionen unter Druck gesetzt ist. Dementsprechend wehren sich heute die A-Werk-Gesellschaften mit Standortbewilligungen dagegen, dass sie der Rahmenbewilligung unterworfen werden sollen, die einen Hauptbestandteil der hängigen Beratungen über die Ergänzung des Atomgesetzes bildet. Sie

erblicken darin eine Rechtsverletzung und stellen Entschädigungsforderungen in Aussicht[1]. Ein solcher Druck bei der Erteilung der weiteren Bewilligungen steht aber in ausgeprägtem Widerspruch zum Atomgesetz, das eine gründliche und sachliche Abklärung aller Voraussetzungen der Bewilligungen verlangt[2].

Die rechtswidrige Missachtung des Atommüllproblems

Nach Artikel 5 des Atomgesetzes ist die Bewilligung einer Atomanlage insbesondere dann zu verweigern beziehungsweise von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen, wenn dies zum Schutze von Menschen, fremden Sachen oder wichtiger Rechtsgüter notwendig ist. Praktisch bedeutet das unter anderem, dass ein A-Werk erst bewilligt und in Betrieb genommen werden darf, wenn der Gesuchsteller den Beweis erbringt, dass die vom Gesetz geforderte Sicherheit auch für die Endlagerung der radioaktiven Abfälle garantiert ist[3]. Eine einstweilige Lösung mit dem Versand der Abfälle ins Ausland, aber auch ein Projekt für die Lagerung in der Schweiz genügt nicht. Der Versand ins Ausland kann unmöglich werden, insbesondere wenn die Annahmebereitschaft des dortigen Empfängers wegfällt. Auch ein blosses Projekt für die Endlagerung in der Schweiz bietet keine Sicherheit, solange nicht nachgewiesen ist, dass es tatsächlich auch ausgeführt werden kann. Auch ein sicherheitstechnisch völlig einwandfreies Projekt nützt nichts, wenn der dafür notwendige Grund und Boden nicht zur Verfügung steht.

Nun besteht aber für kein einziges der bereits in Betrieb gegebenen A-Werke und für kein einziges teilweise bewilligtes Werk ein ausführliches Projekt für die Endlagerung des Atommülls. Die Bewilligungen sind deshalb zu Unrecht erteilt worden.

Das rechtswidrige Bewilligungsverfahren

Am 1. Oktober 1969 ist das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwG) in Kraft getreten. Es räumt den Parteien eines eidgenössischen Verwaltungsverfahrens bestimmte Rechte ein: Anspruch auf rechtliches Gehör, schriftliche Eröffnung der Verfügung mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung, Recht auf Akteneinsicht und vor allem auch das Beschwerderecht. Das Bewilligungsverfahren für ein Kernkraftwerk stellt ein eidgenössisches Verwaltungsverfahren dar, auf welches das VwG Anwendung findet. Als Partei in diesem Verfahren können ausser dem

---

[1] Vgl. z. B. den Aufsatz von Dr. E. Keppler, Direktor des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke, in der «NZZ» vom 12. April 1978, S. 35.

[2] Die Aufteilung der A-Werk-Bewilligung in Teilbewilligungen wird auch von andern Juristen als gesetzwidrig bezeichnet; vgl. z. B. die Zitate bei Dieter Basler, «Neue Fakten und Argumente zur Kernenergie», S. 19.

[3] So auch Dr. Heribert Rauch in der Schweizerischen Juristenzeitung 1977, Heft 3, S. 33 ff., speziell S. 36.

Gesuchsteller alle natürlichen und juristischen Personen auftreten, die ein schutzwürdiges Interesse an der Nichterteilung der Bewilligung haben.

Nach dem Inkrafttreten des VwG wurde das Verfahren betreffend die Standortbewilligung des Kernkraftwerks Kaiseraugst durchgeführt. Die vorstehend erwähnten gesetzlichen Verfahrensgarantien wurden jedoch nicht eingehalten; den unmittelbar interessierten Anwohnern wurde kein einziges der gesetzlichen Parteirechte eingeräumt. Die Bewilligung ist daher auch unter diesem Gesichtspunkt rechtswidrig erteilt worden. Das ist heute kaum mehr bestritten. Der Bundesrat hat denn auch nachträglich das Beschwerderecht der Anwohner für das gesamte Bewilligungsverfahren, auch in bezug auf die bereits erteilte Standortbewilligung anerkannt[4].

Die rechtsstaatliche Problematik der fachmännischen Gutachten

Die für die Bewilligung eines A-Werks zuständigen eidgenössischen Instanzen verfügen selber nicht über die technischen Kenntnisse, die notwendig sind, um zu beurteilen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen in bezug auf die Sicherheit des Werks und die Verhütung von Atomunfällen und -unglücken erfüllt sind. Sie müssen dafür Gutachter beiziehen. Nun gehen aber die Auffassungen der Fachleute über die mit A-Werken verbundenen Gefahren und die dafür massgebenden Tatsachen ausserordentlich auseinander. Die einen von ihnen betrachten diese Gefahren als sehr klein, die andern aber als sehr gross. Zu einem rechtsstaatlichen Bewilligungsverfahren würde es deshalb gehören, dass Gutachter aus *beiden* Gruppen beigezogen und ihre Auffassungen in sachlicher Prüfung gegeneinander abgewogen würden. Auch das ist jedoch bisher nicht geschehen. Das für die Erteilung der Bewilligung zuständige Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement stützt sich ausschliesslich auf Gutachten der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen, deren Mitglieder offenbar zugunsten der A-Werke eingestellt sind. Persönlichkeiten, welche in solche Gutachten Einsicht hatten, charakterisieren sie als ausgesprochen unsachlich und unvollständig[5]. Gemessen an der Praxis des Bundesgerichts zum Willkürverbot nach Artikel 4 der Bundesverfassung sind die erteilten Bewilligungen infolgedessen auch unter diesem Gesichtspunkt unrechtmässig.

---

[4] Der Verwaltungsrechtler Dr. René A. Rhinow hat die formelle Unrechtmässigkeit des Verfahrens zur Bewilligung des A-Werkes Kaiseraugst in einem Aufsatz in den Basler Juristischen Mitteilungen 1976, S. 73 ff., sehr ausführlich und gründlich dargelegt. Die oben im Text erwähnte nachträgliche Anerkennung des Beschwerderechts der Anwohner ist durch eine Agenturmeldung u. a. in der «NZZ» vom 23. Februar 1978, S. 45, bekannt geworden.

[5] Äusserungen solcher Persönlichkeiten werden von Dieter Basler, «Neue Fakten und Argumente zur Kernenergie», S. 18 f., zitiert. Vgl. ferner Prof. Dr. Martin Schubarth, «Zur Rechtslage im Atomkraftwerkbau», S. 9 ff.

Rechtswidrigkeiten im kantonalen Bereich

Die Ausserachtlassung rechtsstaatlicher Grundsätze im Zusammenhang mit Kernkraftwerken beschränkt sich nicht auf die eidgenössische Bewilligung. Im Kanton St. Gallen hat sich folgendes ereignet:

Im Frühling 1977 hatte der Regierungsrat dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement seine Vernehmlassung zum Entwurf für die Ergänzung des Atomgesetzes zu erstatten. Mit der Vorbereitung der Vernehmlassung beauftragte er den Vorsteher des kantonalen Baudepartements, obwohl dieser als damaliger Vizepräsident und nachheriger Präsident des Verwaltungsrats der Nordostschweizerischen Kraftwerke in ausgeprägtem Masse an einem a-werk-freundlichen Inhalt der Vernehmlassung interessiert war und infolgedessen den Ausstand hätte wahren sollen. – Obwohl der Regierungsrat vor der Erstattung seiner Vernehmlassung an das zuständige Departement des Bundesrats jeweilen allen interessierten Kreisen im Kanton Gelegenheit gibt, sich dazu zu äussern, wurde dieses Verfahren bei der Vorbereitung der Vernehmlassung zur Atomgesetzergänzung nicht durchgeführt. Der Vorsteher des Baudepartements beschränkte sich darauf, die direkt oder durch ihre Elektrizitätswerke an den NOK beteiligten Kantone zu einer Aussprache einzuladen. Anderen Beteiligten, insbesondere den vom geplanten A-Werk in Rüthi im Rheintal betroffenen Gemeinden wurde keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Dadurch wurde eindeutig der verfassungsrechtliche Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung verletzt. – Die vom Regierungsrat an das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erstattete Vernehmlassung stimmt in allen Teilen mit den Thesen der NOK und der übrigen am Bau von Kernkraftwerken interessierten Unternehmen überein. Durch diese Einseitigkeit und Unsachlichkeit verstösst die Vernehmlassung ebenfalls gegen die Grundsätze des Rechtsstaates.

Der Punkt aufs i in dieser St.-Galler Geschichte besteht darin, dass die Regierung nicht lange vor ihrer rechtswidrigen Vorbereitung der Vernehmlassung zur Atomgesetzergänzung durch den Vorsteher des Baudepartements auf eine Anfrage im Grossen Rat, was sie tun würde, wenn nach einer Bewilligung des A-Werkes in Rüthi ähnlich wie in Kaiseraugst eine Geländebesetzung erfolgen würde, antwortete: In diesem Falle würde sie zur Wahrung des Rechtsstaates die Besetzung mit Polizeigewalt verhindern!

Das Versagen der parlamentarischen Aufsicht über die Staatsverwaltung

Nach Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung gehört zu den Aufgaben und Pflichten der Bundesversammlung auch die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege. In analoger Weise erklärt Artikel 55 der st.-gallischen Kantonsverfassung, dass der Grosse Rat die gesamte Staatsverwaltung beaufsichtigt und die darauf bezüglichen Verfügungen trifft. Soweit es sich um die Feststellung und Ahndung von

Rechtsverletzungen handelt, stehen diese Bestimmungen weitgehend nur auf dem Papier. Das gilt auf jeden Fall im Bereich der Atomwerke. Die eidgenössischen Räte haben in bezug auf die vorstehend erwähnten Rechtsverletzungen nichts unternommen, sondern sanktionieren sie stillschweigend, indem sie bei der Beratung der Atomgesetzergänzung offenbar von der Rechtsgültigkeit der erteilten Bewilligungen ausgehen. Auch der st.-gallische Grosse Rat liess die einschlägigen Rechtsverletzungen ungeahndet.

Und die Schlussfolgerungen aus alledem?

Die Schlussfolgerung mancher, auch gutdenkender Menschen geht dahin, durch das unrechtmässige Verhalten der Behörden werde eine *Notstandsituation* geschaffen, die an sich unzulässige Gegenmassnahmen der Bürger notwendig mache und rechtfertige. Unter Berufung auf diesen Notstand beantragte der Verteidiger der fünf angeschuldigten A-Werk-Besetzer von Kaiseraugst, Prof. Dr. Schubarth, dem Bezirksgericht Rheinfelden ihren Freispruch. Ob ein Notstand im Sinn unseres Strafgesetzbuches vorliegt, ist jedoch äusserst fraglich. Das Bezirksgericht Rheinfelden beschritt einen Mittelweg. Es erklärte die Besetzer von Kaiseraugst für schuldig; wegen der im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Bewilligung erfolgten Rechtsverletzungen reduzierte es aber die beantragten Strafen sehr wesentlich. Darin liegt jedoch keine Lösung des Problems.

Tatsache ist sodann, dass die Besetzungsaktion von Kaiseraugst einen wesentlichen praktischen Erfolg hatte: Sie half mit, dass nunmehr für die Bewilligungsverfahren die gesetzlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren zur Anwendung gebracht werden, und weiter hat sie auch den Bemühungen um einen Ausbau des Atomrechts im Sinne des Rechtsstaats wesentlichen Auftrieb gegeben. Kann man aber deswegen sagen: Der Zweck und der Erfolg heiligen die Mittel?

Durch die Tatsache, dass unsere staatlichen Behörden sich auch ausserhalb des Bereiches der Kernenergie gar nicht immer an die Grundsätze des Rechtsstaats halten, gewinnt das Problem noch an Bedeutung. Ich meine, dass wir es als Sozialisten nicht bewältigen können, ohne auf das Wesen und das Ziel des Sozialismus zu achten. Der Sozialismus will das Unrecht und die Gewalt in der Welt durch Recht und Gerechtigkeit ersetzen. Ist dazu die Gewalt ein richtiges und taugliches Mittel? Führt sie im Endergebnis nicht oft zu neuer Gewalt und zu neuem Unrecht? Die Ergebnisse der russischen Revolution, wie sie uns heute vor Augen liegen, geben Anlass zu ergiebigem Nachdenken.

Auch dieser Aufsatz möchte kein abschliessendes Urteil und Rezept geben, sondern zu weiterem Nachdenken anregen. Zur weiteren Überlegung und Diskussion gehört insbesondere auch: Was kann und muss getan werden, damit die Aufsicht der Parlamente über die Verwaltung und damit auch über die Regierungen die Rechtsstaatlichkeit in unserm Lande

besser gewährleistet als bisher? Und ferner: Was kann und muss getan werden, damit der rechtsstaatliche Weg von Volksinitiativen nicht immer nur in einem Fiasko der Unterschriftensammlung oder in negativen Abstimmungsergebnissen ausmündet? Könnte dazu nicht auch eine sorgfältigere, besser überdachte inhaltliche und formelle Gestaltung der einen oder andern Initiative beitragen?

Ich weiss, dass die Menschen in den Gebieten, die bereits stark industrialisiert sind, genug Energie haben; sie wollen nicht auch noch Atomkraftwerke, auch wenn sie wegen des Wassers hingestellt werden müssen. Ich verstehe das. Wenn man selber genug Wohlstand hat, Bruttosozialprodukt usw., dann neigt man gerne zur Hoffnung, dass auch andere genug davon haben. Aber diese Rechnung geht bekanntlich nicht auf.

Ich will von den Gefahren, die der Betrieb von Atomkraftwerken in sich birgt, nicht reden. Ich habe erwähnt: Ein Atomkraftwerk ist eine gefährliche Anlage, wegen der Abfälle bleibt sie es über Generationen hinweg. Aber in der Welt stehen heute gegen 200 Atomkraftwerke in Betrieb, zum Teil seit Jahren; sie werden heute serienmässig erstellt. Katastrophen, bei denen Menschen durch Strahlung umgekommen wären, gab es noch keine. Man scheint die Technik zu beherrschen, und man wird – das ist meine Hoffnung und mein Glaube – auch für das Abfallproblem Lösungen finden. Wichtig ist für mich die gesetzliche Verankerung der Pflicht zur höchstdenkbaren Sicherheit. Dazu braucht es die staatliche Aufsicht, braucht es das Recht des Staates, einzugreifen, und es braucht die Möglichkeit des Bundes, nicht weiter bewilligen zu müssen, wenn nicht ein Bedarf klar nachgewiesen ist. Ich glaube, dass die Ergänzung des Atomgesetzes, wie sie hier vorliegt, diese Bedingungen erfüllt; Bedingungen, die man sinnvollerweise aufstellen muss. Wir sollten dieses Gesetz sobald als möglich in Kraft setzen können; solange es nicht beschlossen ist, gilt weiterhin das Gesetz von 1959, und Sie kennen die Mängel, die es enthält.

Bundespräsident Willi Ritschard
in seiner Rede vor dem Nationalrat
über die Revision des Atomgesetzes