Unternehmerisches Risiko? : Schweizer Atompolitik der 1950er-Jahre

Autor(en): **Gisler, Monika**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **21 (2014)**

Heft 3: **Risiko! = Risique!**

PDF erstellt am: **15.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-650765

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Unternehmerisches Risiko?

Schweizer Atompolitik der 1950er-Jahre

Monika Gisler

Einleitung

In der Innovationsforschung wird vermehrt darauf hingewiesen, dass das Verhältnis von Risiko *(risk)* und Belohnung *(reward)* gesellschaftlich nicht adäquat verteilt ist.[1] Während der Staat Risiken auf sich nehme, sei der private Sektor der Nutzniesser, der den damit einhergehenden Gewinn einstreiche. Derartige Argumente wurden 2008 im Rahmen der *too big to fail*-Debatte häufig angeführt, kamen aber auch in anderen Zusammenhängen, etwa bei der Entwicklung neuer Technologien oder im Energiebereich, zur Sprache.[2] Kern der Argumentation ist, dass der Staat seit dem 19. Jahrhundert der hauptsächliche Motor für Innovation sei; es also staatlich finanzierte Körperschaften wie Universitäten seien, die Neu- und Umgestaltung erlaubten, da diese Institutionen nicht kurzfristigem Profitdenken unterworfen sind. Folglich könne der Staat langfristig investieren, etwa in die Grundlagenforschung, die nicht unmittelbar verwertbare Resultate zeitigen müsse. Alsdann übertrage der Staat seine Erkenntnisse Privaten zur Nutzung und Weiterentwicklung. Besagtes System nun sehen die VerfechterInnen dieser Argumentation durch die immer stärker am wirtschaftlichen Output orientierten Institutionen gefährdet. Um dieses effektiver zu gestalten, gelte es, den Staat am Gewinn teilhaben zu lassen, und zwar in einem Mass, das über die bekannten Gegenleistungen, wie zum Beispiel Steuern, hinausgehe.[3]

Im folgenden Beitrag werden die Hauptpunkte dieser Auseinandersetzung für die frühe Kerntechnologiedebatte der Schweiz fruchtbar gemacht. Indem die Atomgesetzgebung der 1950er-Jahre einer genaueren Betrachtung unterzogen wird, soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich die Risikoverteilung beziehungsweise das Verhältnis von Risiko und Ertrag in diesem Bereich widerspiegelt. Das 1959 in Kraft getretene Bundesgesetz für die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz) hatte den Umgang mit der Kernenergie und dabei insbesondere die Frage der Haftpflicht zu regeln. Am Beispiel der Debatte über die (un)beschränkte Haftpflicht im Fall von Reaktor-

unfällen wird gezeigt, wie sich das Risikoverständnis der (offiziellen) Schweiz im Blick auf die Kerntechnologie in den 1950er-Jahren manifestierte, wer welches Risiko zu tragen hatte und wie allfällige Entschädigungen aussehen sollten.

«Atoms for Peace»

Als der Bundesrat 1957 die Kernenergie per gesetzlicher Verankerung in der Bundesverfassung zur persönlichen Sache erklärte, waren bereits zehn Jahre ins Land gezogen, die von einer intensiven Debatte um Möglichkeiten, Nutzen und Ausmass der Atomtechnologie und dabei insbesondere der Reaktorentwicklung geprägt waren. Nach der Bombardierung der japanischen Städte Hiroshima und Nagasaki war weltweit die Diskussion über Nutzen und Gefahr der neuen Technologie entbrannt. Auch in der Schweiz stellten sich Behörden und Private die Frage, wie auf die mit unkalkulierbaren Risiken behaftete technologische Herausforderung zu reagieren sei. Zum einen wollte man aus volkswirtschaftlicher Sicht die Nutzungsmöglichkeiten der Kernenergie erproben und ausschöpfen, zum anderen schienen Szenarien, wonach auf militärischem Gebiet die konventionellen Streitkräfte durch eine atomare Bewaffnung abgelöst würden, zunächst durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen.[4] Um besagte Risiken genauer abschätzen zu können, wurden in der Schweiz schon sehr früh Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft in die Debatte eingebunden. Bereits 1945, als die Studienkommission für Atomenergie (SKA) ins Leben gerufen wurde, hatte nicht der zuständige Verteidigungsminister die Leitung übernommen; vielmehr wurde diese dem Atomphysiker Paul Scherrer übertragen. Aufgabe der Kommission – der neben Bundesvertretern hauptsächlich Wissenschaftler verschiedener Schweizer Hochschulen angehörten – war es, eine Wissensbasis rund um die wichtigsten Fragen zur Kerntechnologie zu schaffen. Und auch als in den 1950er-Jahren weitere mehr oder weniger institutionalisierte Kooperationen, Kommissionen und Gremien entstanden, überliess der Bundesrat nicht selten der Privatwirtschaft den Vortritt. Die Bundesbehörde hatte aber auch auf internationale Signale zu reagieren: Im Zuge einer Kampagne, welche die Sowjets zur Offenlegung ihres Kernenergiewissens bewegen sollte, hatte der US-amerikanische Präsident Dwight D. Eisenhower im Dezember 1953 vor der UNO-Vollversammlung in New York seine berühmte Rede unter dem Titel *Atoms for Peace* gehalten. Darin sprach er über die international grösser werdenden Atomwaffenarsenale und forderte die Welt auf, diese Technologie nicht allein dem Militär zu überlassen. Die UNO beschloss, im Jahr 1955 in Genf eine internationale Atomkonferenz mit symbolträchtigem Charakter durchzuführen und den Beginn eines «friedlichen Atomzeitalters» zu signalisieren.[5] Die Kerntechnologie verlor damit graduell das Signum

ausschliesslicher Zerstörung, das ihr seit den Bombenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki anhaftete. Die Verquickung von ziviler und militärischer Nutzung wurde zunehmend, wenn auch nicht vollumfänglich, aufgegeben. Was danach folgte, war das (kurze!) Zeitalter eines mehrheitlich ungeteilten Enthusiasmus für eine Technologie, die angesichts der steigenden Nachfrage nach Energie eine wahrhaft unerschöpfliche Quelle anzubieten schien.
Das zivile Atomprogramm wurde nun vor allem im Rahmen energie- und wirtschaftspolitischer Überlegungen intensiviert, und dies nicht nur in der Schweiz. Die USA erneuerten 1954 den Atomic Energy Act, der die Trennung von militärischem und zivilem Nutzen der Kernenergie verankerte. Die Schweiz ihrerseits stand zunehmend vor dem Problem, dass der immer grössere Bedarf an Energie für Haushalte und Industrie lediglich zu rund einem Drittel aus eigenen Quellen gedeckt werden konnte. Die Forcierung der Kernenergie versprach einen Ausweg aus dem drohenden Energiedilemma und der verstärkten Abhängigkeit vom Ausland: «Für unser Land ist es nachgerade zu einer Schicksalsfrage geworden, mit der Entwicklung der Atomforschung und der Atomtechnik Schritt zu halten. Ohne eigene Erdöl- und Kohlevorkommen hat sich die Schweiz auf die intensive Auswertung der wichtigsten landeseigenen Energiequelle, nämlich der Wasserkräfte, verlegt. Unsere eigenen Energiequellen vermögen aber zur Zeit nur etwa 33 Prozent des gesamten Rohenergiebedarfes zu befriedigen (Wasserkraft 24, Brennholz 9), und für den Rest sind wir auf importierte Energieträger angewiesen.»[6]
Mangelnde Erdöl- und Kohlevorkommen waren also ein gewichtiges Argument in dieser Debatte – die Situation der Exportindustrie jedoch stellte sich als eine andere dar: Bund und Private waren gleichermassen davon überzeugt, dass die Schweiz ihre Stellung im internationalen Wettbewerb auf Dauer nur mit eigenen Reaktorkonstruktionen würde ausbauen können. Dass die damit verbundenen hohen Risiken nicht allein der Privatwirtschaft überlassen werden durften, sondern insbesondere in der Anfangsphase im Verantwortungsbereich des Staates zu sein hatten, wurde vom Bundesrat bereits sehr früh gegen aussen vertreten.[7]

Bundesverfassung, Artikel 24 quinquies

Für die Neuorientierung im Bereich Kerntechnologie reichte das bestehende Bundesrecht nicht mehr aus. Die Nutzbarmachung der Atomenergie wurde als ökonomisch, sozial und kulturell virulent hervorgehoben, die bei einer Unterlassung erwachsende Rechtsunsicherheit als gross: Würde die Entwicklung der Atomforschung und Atomtechnik gehemmt, würden der Schweiz «auf lange Sicht bedenkliche wirtschaftliche und wissenschaftliche Nachteile»[8] zugefügt werden. Bis anhin hatte sich die rechtliche Grundlage für ein Eingreifen in

kerntechnologische Belange auf die Landesverteidigung und die Aussenpolitik sowie auf die Kompetenz der Errichtung oder Unterstützung von (Gross-)Werken beschränkt. Darauf hatte sich die Bundesförderung der Forschung auf dem Gebiet der Kernenergie seit 1945 gestützt.[9] Nun galt es, im Dienste wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen ein neues Regelwerk auszuarbeiten.

Einen ersten Anlass dazu boten die Projektierung und der geplante Bau von Kernkraftwerken.[10] Im November 1954 hatte der Bundesrat der Bundesversammlung die Botschaft zur «Förderung des Baues und Betriebes eines Atomreaktors» unterbreitet. Dieser Botschaft stimmten die eidgenössischen Räte nur einen Monat später zu. Bereits im Mai 1957 stand dann in Würenlingen ein erster Forschungsreaktor bereit, ein Materialtestreaktor befand sich im Bau, er sollte 1959 in Betrieb gehen. Ferner waren die Vorarbeiten für die Errichtung von drei kleineren Leistungsreaktoren, aus denen das Projekt «Lucens» hervorging, weit fortgeschritten.[11] Den Bau der Reaktoren übertrug der Bund der Privatwirtschaft – hauptsächlich der Maschinenindustrie und der Elektrizitätswirtschaft.[12] Im Lauf der 1960er-Jahre stellte sich jedoch heraus, dass deren finanzielle Mittel bei Weitem nicht ausreichten, sodass der Staat sich gezwungen sah, doch koordinierend und finanziell einzugreifen.[13]

Die Bundesbehörden drängten auf ein rasches Vorgehen: Bei der Formulierung von Verfassungsartikel und zukünftigem Gesetz orientierten sie sich an der europäischen Übereinkunft (der sogenannten Pariser Konvention),[14] beschritten jedoch einen Sonderweg: Anders als die Nachbarländer wurde ein Regelwerk vorbereitet, das primär die Interessen der Privatwirtschaft berücksichtigte und Letzterer grösstmögliche Freiheit lassen sollte. Im April 1957 war der Bundesrat so weit, der Bundesversammlung einen Antrag über die Ergänzung der Bundesverfassung durch den Artikel 24 quinquies vorzulegen: «Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache. Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlen.»[15] Der Artikel sollte den Umgang mit Kernenergie und Strahlenschutz – und dabei insbesondere die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen – regeln, womit es dem Bund erlaubt sein sollte, auch auf Gesetzesebene aktiv zu werden.[16] Die neue Verfassungsnorm war bezüglich energiewirtschaftlicher Fragen erst die dritte auf Bundesebene überhaupt, neben dem Erlass des Elektrizitätsgesetzes von 1902 und des Wasserwirtschaftsgesetzes von 1916. Mit der Wendung «[...] auf dem Gebiet der Atomenergie» wurde sichergestellt, dass der Bund in jeder Hinsicht, namentlich auch in der Forschungsförderung und der Haftpflichtversicherung, Vorschriften erlassen konnte. Die verbindliche Formulierung brachte ferner das allgemeine Interesse derartiger Vorschriften zum Ausdruck. Der Antrag war unbestritten, und der Verfassungsartikel wurde noch im selben Jahr, am 24. November 1957, von Volk und Ständen angenommen.[17]

«Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz»

Damit war der Grundstein für eine umfassende und ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Kernenergie gelegt. 1959 unterbreitete der Bundesrat den Räten den Entwurf zu einem «Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz» (AtG). Die rasche Abwicklung des Geschäfts begründete er unter anderem damit, dass «unser Rückstand auf diesem Gebiet [der Atomtechnologie] im Vergleich zu den führenden Atommächten so rasch wie möglich wettgemacht»[18] werden sollte. Bau und Betrieb von Kernkraftwerken mussten in irgendeiner Form von der Zustimmung staatlicher Behörden abhängig gemacht und der staatlichen Aufsicht unterstellt werden. Gleichzeitig war aber der «grundsätzlich freiheitlichen Ordnung unserer Wirtschaft» Rechnung zu tragen.[19] In seiner Verlautbarung diente das Gesetz also sowohl der Förderung von Kernenergie als auch der Regulierung der damit verbundenen technologischen Innovationen.

Das ausformulierte Gesetz verpflichtete den Bund einerseits, die wissenschaftliche Forschung über die friedliche Verwendung der Kernenergie, die Strahlengefährdung und den Strahlenschutz voranzutreiben und die Ausbildung von Fachleuten zu fördern. Dieser Auftrag des Bundes war unbestritten. Das Problem der radioaktiven Abfälle andererseits erachtete der Bundesrat als nicht dringlich; es blieb in diesem ersten Regelwerk unerwähnt und fand erst in späteren Entwürfen Eingang.

Sehr offensiv vertrat der Bundesrat die wirtschaftliche Ausrichtung der neuen Technologie: Auch wenn der Bund auf diesem Gebiet letzte Instanz blieb, sollte das Atomgesetz in keiner Weise eine wirtschaftspolitische Intervention darstellen. Vielmehr habe «der freie Wettbewerb möglichst gewahrt [zu] bleiben». Damit sprachen sich die Bundesbehörden gegen die Schaffung eines zentralen Atomforschungsinstituts aus, wie dies andere Länder kannten.[20] Die Entwicklungen diesbezüglich insbesondere in den USA und Grossbritannien wurden genauestens beobachtet, Bundesbern verfolgte jedoch weiterhin entschieden die Strategie einer privatwirtschaftlichen Interessenvertretung. Begründet wurde dies mit einer ausschliesslich zu friedlichen Zwecken bestimmten Kernenergie, während in den angelsächsischen Ländern, so die Meinung, verstärkt die militärische Verwendung der Technologie im Vordergrund stand.[21]

Die wirtschaftsrechtliche Stellung der Atomwirtschaft wurde vor allem auf Betreiben der Wirtschafts- und Energiewirtschaftsverbände und gegen die Opposition der sozialdemokratischen Fraktion durch das Parlament gebracht. Treibende Kräfte waren neben der begünstigten Industrie vor allem der Schweizerische Handels- und Industrie-Verein Vorort (SHIV),[22] aber auch die

zirka 50 Firmen vereinigende Reaktor AG. Erfolgreiches Lobbying verhalf der Sache zum Erfolg, aber auch die Tatsache, dass der Bund, etwa in der Person des Atomdelegierten Otto Zipfel, die erwähnte dezidiert antietatistische, wirtschaftlich-liberale Haltung einnahm.

Fortan hatte der Staat lediglich ein polizeiliches Aufsichtsrecht über künftige Kernkraftanlagen: Erfüllte ein Gesuchsteller die im Gesetz definierten Anforderungen zum Schutz der Öffentlichkeit, war ihm die Bewilligung in jedem Fall zu erteilen. Diese Praxis stützte sich auch auf die Einschätzung eines verhältnismässig geringen Gefahrenpotenzials von Kernenergie: In seiner Argumentation bezog sich der Bundesrat auf amerikanische Erfahrungen, die gezeigt hätten, dass die Unfallrate in Kernkraftwerken wesentlich niedriger sei als bei anderen industriellen Unternehmungen. Aber auch die Zahl unkalkulierbarer Ereignisse, die bei einer jungen Industrie immer eintreten konnten, sei unvergleichlich kleiner als jene, «denen heute jedermann Tag für Tag durch den modernen Verkehr ausgesetzt»[23] sei. Ebenfalls Abstand genommen wurde von einem Konzessionssystem.[24] Hier setzte die Behörde auf die bewährte Karte: Die (energie)wirtschaftliche Initiative sollte so weit als möglich bei Kantonen, Gemeinden und der Privatwirtschaft belassen werden.[25] Auch darin unterschied sich die Schweiz unverkennbar von anderen Ländern, deren Regierungen sich für ihr finanzielles Engagement in der Kernenergie generell ein mehr oder weniger grosses Mitspracherecht sicherten.[26] Die wirtschaftliche Entwicklung der Kernenergie wurde also mehrheitlich der Privatinitiative überlassen. Der Bundesrat sprach sich damit gegen eine verzögerte oder begrenzte Entwicklung der Kerntechnologie aus. Eine staatliche, die private Initiative hemmende Reglementierung, so war der Bundesrat der Auffassung, würde sich auf jeden Fall nachteilig auswirken.[27]

Die bedeutendste Massnahme zur Förderung privatwirtschaftlichen Engagements im Kontext der Kernenergie bestand dabei in der Beschränkung der Haftpflicht. Versicherungstechnisch stellten Kernkraftanlagen eine grosse Herausforderung dar, da die herkömmliche Einteilung in Risikotypen und Versicherungsarten nicht zur Anwendung gelangen konnte. Es entstand eine Situation, die David Gugerli jüngst mit dem Begriff «Beurteilungskrise» umschrieben hat.[28] Nach damals geltendem Recht hafteten Inhaber nach allgemeinen Grundsätzen des Obligationenrechts, das allerdings nicht zur Erfüllung allfälliger Schadenersatzansprüche Dritter verpflichtete. Somit bestand keine Gewähr, dass die Inhaber von Grossanlagen im Fall von Schadensereignissen ihrer Haftpflicht nachgekommen wären. Das neue Gesetz musste also den zivilrechtlichen Schutz der Geschädigten verstärken. Allzu strenge Haftungsbestimmungen, so wurde befürchtet, würden Innovationsanstrengungen in der Schweizer Atomwirtschaft hemmen und die Initiative von Unternehmen aufgrund finanzieller Risiken lähmen. Die inter-

essierten Wirtschaftskreise gaben denn auch deutlich zu verstehen, dass sie sich nicht an den Reaktorbau und -betrieb heranwagen würden, solange die Frage der Haftpflicht nicht geklärt sei.

Die Haftpflicht im neuen Atomgesetz

Insbesondere bei der Haftpflichtregelung zeigte sich der Bund als Interessenvertreter der Privatwirtschaft. Dass die Versicherbarkeit des Haftpflichtrisikos begrenzt war, wurde schon sehr früh hervorgehoben: Wenn Versicherer neben der Haftpflicht auch das eigene Sachschadenrisiko zu decken hätten, würde es bei einem Schadensfall zu einer Risikokumulierung kommen. Dabei standen die nuklearen Risiken im Vordergrund, insbesondere Unfälle und Grossschäden beim Betrieb von Kernkraftwerken (Strahlenschäden, radioaktive Umgebungsverstrahlung). Die Versicherungsgesellschaften hatten namentlich im Fall eines Maximalschadens sicherzustellen, den Versicherungsschutz der übrigen Versicherten nicht zu gefährden. Die schweizerischen Versicherungsgesellschaften erklärten denn auch, das Haftpflichtrisiko höchstens bis zu einem Betrag von 30 Millionen Franken pro Anlage decken zu können. Im Fall einer Verkettung unglücklicher Umstände waren jedoch grössere Verseuchungsschäden nicht ausgeschlossen. Dadurch entstand für die junge Atomwirtschaft das Problem des nicht versicherbaren Haftpflichtrisikos.

Daraus schloss der Bundesrat, dass den Unternehmungen das Haftpflichtrisiko abzunehmen und gleichsam zu sozialisieren sei. Wie er dies zu handhaben gedachte, skizzierte er in den beiden folgenden Szenarien: Entweder anerkenne der Gesetzgeber eine unbeschränkte Haftung der Unternehmer, gewähre diesen dafür aber Regressrecht gegen den Staat, wenn die gegen sie gerichteten Haftpflichtansprüche den versicherbaren Betrag überstiegen, oder aber der Gesetzgeber beschränke von vornherein die Haftung der Inhaber von Kernkraftanlagen auf den versicherbaren Betrag und entlaste damit das Unternehmen von allen weitergehenden Ansprüchen.

Andere Länder wie die USA oder Deutschland hatten sich für die erste Option entschieden.[29] Der Bundesrat hätte jedoch bei diesem Szenario seine eigene Position verraten. Entgegen dem Einspruch vonseiten der Vertreter der Rechtswissenschaft, die vorgeschlagen hatten, dass die Schweiz an einer unbeschränkten Haftung der Inhaber von Kernkraftanlagen festhalte, da eine Haftungsbeschränkung ein Fremdkörper im schweizerischen Haftpflichtrecht darstelle, favorisierte der Bundesrat dezidiert die zweite Variante: Beschränkung der Haftung der Atomunternehmen in Verbindung mit einer allgemeinen Formulierung, dass der Bund gegebenenfalls Massnahmen zum Schutz der ungedeckten Schäden ergreifen werde.[30]

Promotoren dieser Version waren – wenig erstaunlich – Vertreter der Privatwirtschaft. Im Rahmen des Vernehmlassungsprozesses wurde etwa erklärt, dass eine anderslautende Gesetzesvorlage die Entwicklung der Atomwirtschaft in der Schweiz ernsthaft gefährden würde. Die Schweizerische Bankiervereinigung beispielsweise schrieb, dass das Publikum zweifellos nicht bereit wäre, die Risiken der Kapitalbeteiligung zu übernehmen. Der Verband der Elektrizitätswerke seinerseits betonte, dass es den Werken bei unbeschränkter Haftung ganz unmöglich wäre, mit dem Bau von Kernkraftanlagen zu beginnen. Für Schäden hätte, so die Forderung des Verbands, die Öffentlichkeit aufzukommen.[31] Im gleichen Sinn nahm auch die Maschinenindustrie Stellung: Es wäre mit einer starken Bremsung kerntechnologischer Innovationen in der Schweiz zu rechnen; dies stünde in direktem Gegensatz zu einem der Hauptzwecke des neuen Gesetzes.[32] Die mit dem Gesetzesentwurf betraute Expertenkommission arbeitete daher in zweiter Lesung den Gesetzesentwurf auf eine Lösung mit beschränkter Haftung hin um. Der Bundesrat schloss sich dem Entscheid an.[33] Der Staat stand fortan als Rückversicherer ein. Die finanzielle Risikoverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft ging neu ganz entschieden zulasten des Staats.

Die Kritik am Atomgesetz blieb zwar nicht aus, hielt sich jedoch in bescheidenem Rahmen. Erst gegen Ende der 1960er-Jahre trat eine nennenswerte Opposition gegen Kernkraftwerke auf den Plan, welche an den Debatten um das Atomgesetz noch nicht teilgenommen hatte. Auch die Forderung einiger Verbände, Alternativenergien wie die Sonnenenergie gleichermassen zu fördern, blieb für lange Zeit ungehört. Nachdem die Referendumsfrist vom 23. Dezember 1959 ungenutzt abgelaufen war, trat das Gesetz am 1. Juni 1960 in Kraft.[34]

Fazit

Der Begriff des Risikos ist zukunftsgerichtet, er bezieht sich auf mögliche unvorhersehbare Szenarien. Der Bundesrat sprach von einer potenziellen Gefährdung, die als Folge eines «kurz dauernden Ereignisses [...] oder durch eine länger anhaltende Einwirkung» eintreten könne. Dass es dabei um die privatwirtschaftliche Nichtversicherbarkeit ökologischer und grosstechnischer Gefahren (im Sinn Ulrich Becks) ging, wurde angedeutet, aber im Geiste der privatwirtschaftlichen Förderung nicht weiter verfolgt. Vielmehr betonte der Bundesrat, dass die Gefahren von Kernkraftanlagen zwar nicht bagatellisiert, aber auch keinesfalls mit der Furcht vor der Atombombe gleichgesetzt werden dürften. Die Wahrscheinlichkeit eines schwerwiegenden schadenstiftenden Ereignisses stufte er folgerichtig als «sehr gering» ein, auch wenn ein solches nicht auszuschliessen war.

Die Haftung im Fall nuklearer Risiken, insbesondere bei Unfällen, wurde weitestgehend sozialisiert. Entgegen den Empfehlungen einer Reihe von Rechtsexperten und gegen das Votum der grossen Kammer des Schweizer Parlaments, die 50 Millionen Franken gefordert hatte, wurde die Haftpflicht im Fall von Grossschäden auf 40 Millionen Franken begrenzt. Der Staat als *insurer of last resort* nahm das grösste Risiko auf sich, entlastete damit die Privatwirtschaft und löste gleichzeitig das Problem der Nachfrage nach mehr – und billigerer – Energie. Mittels staatlich sanktionierter Externalisierung der Kosten wurde das Risiko auf den Staat beziehungsweise die Gesellschaft abgewälzt.[35] Der Ertrag kam also primär den Privaten zugute, gleichzeitig aber auch der Gesellschaft, die nicht nur von billigerer Energie, sondern auch von einer grösseren Unabhängigkeit vom Ausland in Sachen Energieversorgung profitieren konnte. Das kollektive Risikoverhalten resultierte also zumindest kurzfristig gesehen in einem individuellen Ertrag aller Energiebezüger. Nutzen und Gewinn einer privatwirtschaftsfreundlichen Gesetzgebung kam folglich, so könnte argumentiert werden, beiden Seiten zu. Dass damit das Problem der nuklearen Abfälle ebenso unbeantwortet blieb wie die grundlegende Nichtversicherbarkeit einer ökologischen Katastrophe, erweist sich erst aus heutiger Sicht als eine nicht aufgehende Gleichung.

Anmerkungen

1 Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths,* London 2013.

2 Sheila Jasanoff, Sang-Hyun Kim, «Sociotechnical Imaginaries and National Energy Policies», *Science as Culture* 22/2 (2013), 189–196.

3 Insbesondere Mazzucato (wie Anm. 1); siehe auch William Lazonick, Mariana Mazzucato, «The Risk-Reward Nexus. Innovation, Finance and Inclusive Growth», *policy network paper* (2012), 1–27. Lazonick und Mazzucato unterscheiden zwischen gutem und schlechtem Risikoverhalten und betonen insbesondere die Ungleichheit bei der Verteilung: kollektives Risikoverhalten versus individuelle Gewinnabschöpfung.

4 Alfred Krethlow, *Bericht über die Tätigkeit der Schweizerischen Studienkommission für Atomenergie von 1946 bis 1958*, Basel 1960, 28–34. Eine Untersuchung zur Frage, wie stark die Schweiz die Entwicklung eigener Nuklearwaffen verfolgte, stellt bis heute ein Desiderat der Schweizer Historiografie dar. Vgl. dazu: Peter Hug, *Geschichte der Atomtechnologieentwicklung in der Schweiz,* Lizentiatsarbeit, Bern 1987; Dominique Benjamin Metzler, «Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee 1945–1969», in Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), *Rüstung und Kriegswirtschaft* (Studien und Quellen 23), Bern 1997, 121–165; Tobias Wildi, *Der Traum vom eigenen Reaktor. Die schweizerische Atomtechnologieentwicklung 1945–1969,* Zürich 2003.

5 Jean-Michel Pictet, «Die Genfer Konferenz 1955», in Schweizerische Gesellschaft für Kernfachleute (Hg.), *Geschichte der Kerntechnik in der Schweiz. Die ersten 30 Jahre 1939–1969*, Zürich 1992, 47–58.

6 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel betreffend Atomenergie und Strahlenschutz (Vom 26. April 1957)», *Bundesblatt* I/19 (1957), 1148.

7 Ebd., 1150.
8 Ebd., 1138.
9 *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung,* 18. 12. 1946.
10 Zur Entstehung des Atomgesetzes v. a. Christoph Lanthemann, *Das utopische Atomzeitalter» (1954–1959). Die Entstehung des schweizerischen Atomgesetzes von 1959 unter besonderer Berücksichtigung des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (Vorort),* Lizentiatsarbeit, Zürich 1999. Vgl. auch Urs Hochstrasser, «Politik und Gesetzgebung», in Schweizerische Gesellschaft für Kernfachleute (wie Anm. 5), 59–70.
11 Wildi (wie Anm. 4).
12 Stefan Rieder, *Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Die Strategien Dänemarks, Schleswig-Holsteins und der Schweiz im Vergleich,* Bern 1998, 199.
13 Zur Leidensgeschichte beim Versuch der Entwicklung einer nationalen Reaktorlinie siehe Wildi (wie Anm. 4).
14 Alfred Maurer, *Beschwerlicher Aufstieg. Erinnerungen eines Juristen,* Bd. II: *1948–1990,* Basel 1991, 223–233. Patrick Kupper sei für diesen Literaturhinweis gedankt.
15 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Vom 8. Dezember 1958)», *Bundesblatt* II/50 (1958), 1521.
16 Botschaft (wie Anm. 6), 1157.
17 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. November 1957 über Verfassungsbestimmungen betreffend die Atomenergie und den Strahlenschutz [...]», *Bundesblatt* II/52 (1957), 1173.
18 Botschaft (wie Anm. 15), 1523.
19 Botschaft (wie Anm. 6), 1137–1158, hier 1150.
20 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 8190 (B)-01, 1990/199, Az. 210.10, Atomgesetz, Bundesrat, Botschaft und diverse Entwürfe für ein Atomgesetz, Bd. 30, 1, Begleitschreiben des Eidgenössischen Politischen Departements zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz an die schweizerischen Spitzenverbände.
21 Botschaft (wie Anm. 15), 1536. Mit dem Atomic Energy Act von 1954 wurde in den USA die privatwirtschaftliche Nutzung der Kernenergie legalisiert, ohne dabei bereits die Haftungsproblematik zu thematisieren.
22 Lanthemann (wie Anm. 10).
23 Botschaft (wie Anm. 15), 1529.
24 Die Aufsicht über den Strahlenschutz dagegen behielt der Bundesrat in eigenen Händen. Vgl. Botschaft (wie Anm. 15).
25 Botschaft (wie Anm. 15), 1526 und passim.
26 Patrick Kupper, *Atomenergie und gespaltene Gesellschaft. Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst,* Zürich 2003, 178.
27 Botschaft (wie Anm. 15), 1528.
28 David Gugerli, «Kooperation und Konkurrenz. Organisation und Risiken der Rückversicherungsbranche 1860–2010», in Harold James et al. (Hg.), *Swiss Re und die Welt der Risikomärkte. Eine Geschichte,* München 2014, 213–325, hier 269–272.
29 Botschaft (wie Anm. 15); vgl. Christoph J. Wehner, «Grenzen der Versicherbarkeit – Grenzen der Risikogesellschaft. Atomgefahr, Sicherheitsproduktion und Versicherungsexpertise in der Bundesrepublik und den USA», *Archiv für Sozialgeschichte* 52 (2012), 581–605.
30 Botschaft (wie Anm. 15), 1532; vgl. auch Kupper (wie Anm. 26), 175–179.
31 BAR, E 8190 (B)-01, 1990/199, Az. 210.10, Atomgesetz, Bundesrat, Botschaft und diverse Entwürfe für ein Atomgesetz, Bd. 30, Stellungnahme des Verbands schweizerischer Elektrizitätswerke zum Gesetzesentwurf über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz, 30. 9. 1957.
32 BAR, E 8190 (B)-01, 1990/199, Az. 210.10, Atomgesetz, Bundesrat, Botschaft und diverse Entwürfe für ein Atomgesetz, Bd. 30, Synopsis der Vernehmlassung der Kantonsregierungen

und der Spitzenverbände zum Gesetzesentwurf über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz, 18. 11. 1957.

33 Botschaft (wie Anm. 15), 1529–1535.

34 Das AtG umfasste 1) Begriffsbestimmungen, 2) Förderungsmassnahmen, 3) Straf-, Vollzugs- und Übergangsbestimmungen, 4) Sicherheitsbestimmungen (Aufsicht über Strahlengefährdung), 5) Bewilligungspflicht für den Bau und Betrieb von Atomanlagen (Kernkraftwerke, Forschungsreaktoren, Abfalllager, Transport, Bezug etc.) sowie 6) Bestimmungen über die Haftpflicht und Versicherung (Inhaber von Atomanlagen). Es wurde 1983 erstmals revidiert.

35 Um die Stilllegung von Kernkraftwerken und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle langfristig zu finanzieren, sind die Kernkraftbetreiber verpflichtet, dafür einen Fonds anzulegen. Im Sommer 2013 beschloss der Bundesrat einen «Sicherheitszuschlag», der zu den Stilllegungs- und Entsorgungskosten hinzugerechnet wird. Gemäss Prognose dürfte der Zuschlag zu höheren Strompreisen führen. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung,* 26. 6. 2014, 12.

Résumé

Risque entrepeneurial? Politique suisse de l'énergie nucléaire dans les années 1950

Dans les études sur l'innovation, la thèse selon laquelle le rapport risque/bénéfice *(risk/reward)* n'est pas adéquatement réparti au sein de la société est de plus en plus souvent défendue. Le cas des premiers débats sur la technologie nucléaire en Suisse permet de discuter ce point de vue. En évoquant la répartition des risques dans la loi fédérale (entrée en vigueur en 1959) sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, nous montrons quelle conception du risque s'y manifestait. La Suisse adopta pour cette loi une voie originale: contrairement à nombre d'autres pays, elle élabora une réglementation qui prenait d'abord en compte les intérêts de l'économie privée, à qui elle laissait la plus grande liberté possible. La mesure la plus significative, créant un statut particulier sur le plan du droit économique, était la limitation de la responsabilité civile. Le Conseil fédéral décida que les entreprises du secteur nucléaire seraient déchargées du risque lié à la responsabilité civile, celui-ci étant pour ainsi dire socialisé. Il estimait que la probabilité d'un accident grave était très faible, même si l'on ne pouvait pas l'exclure totalement. L'Etat devait assumer le plus grand risque, en tant qu'*insurer of last resort,* et en délester l'économie privée, afin de répondre à la demande croissante d'énergie. Cela profitait à l'économie privée, mais aussi à la société, sous la forme d'énergie à bon marché et d'indépendance accrue face à l'étranger en matière énergétique. Le fait que le problème de l'élimination des déchets nucléaires restait sans solution et l'impossibilité de s'assurer contre une catastrophe écologique ne paraissent insatisfaisants que dans la perspective actuelle.

(Traduction: Pierre-G. Martin)