

**Zeitschrift:** Energie & Umwelt : das Magazin der Schweizerischen Energie-Stiftung SES

**Herausgeber:** Schweizerische Energie-Stiftung

**Band:** - (1994)

**Heft:** 2

**Artikel:** "Persönliche Freiheit ist wichtiger als Wirtschaftsinteressen"

**Autor:** Kölz, Alfred A. / Teuwsen, Peer / Willmann, Urs

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-586265>

#### 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:** 12.01.2026

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

Die schweizerische Verfassung vertritt noch immer das klassische Fortschrittsdogma

# “Persönliche Freiheit ist wichtiger als Wirtschaftsinteressen”

Unsere Verfassung ist vom letzten Jahrhundert, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes. Dies sagt der Zürcher Staatsrechtsprofessor Alfred A. Kölz. Er fordert unter anderem die Einführung des Verwaltungsreferendums, damit man risikobehaftete Anlagen wie AKW demokratisch besser kontrollieren kann.

*Mit Alfred A. Kölz \* sprachen Peer Teuwsen und Urs Willmann*

*Wer macht sich strafbar, wenn im AKW Mühleberg ein Gau passiert?*

Professor Alfred Kölz: Das hängt davon ab, wer der Verursacher ist. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Mitarbeiter wegen eines Betriebsfehlers beschuldigt werden. Vorstellbar wäre aber auch, dass die Bewilligungbehörde zur Verantwortung gezogen wird, weil die Bewilligung nicht korrekt erteilt wurde.

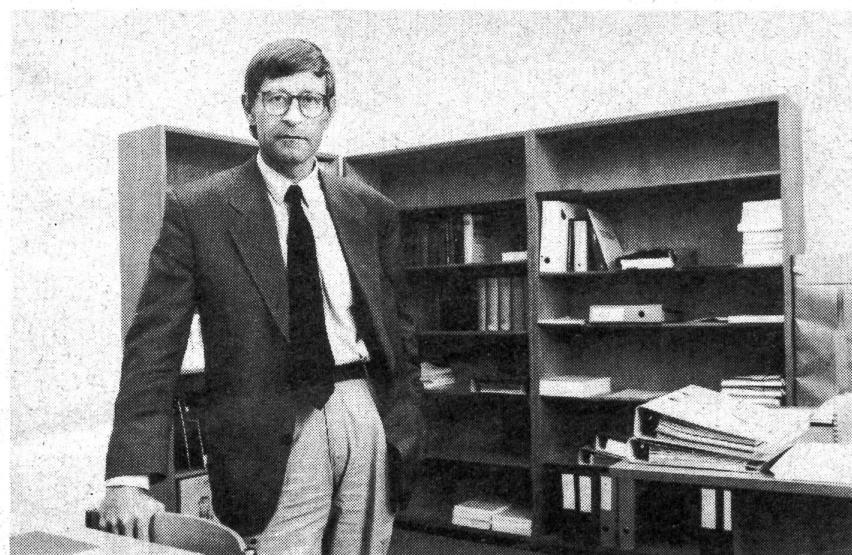
*Könnte es nicht sein, dass die Behörden sich jetzt schon strafbar gemacht haben, da der Bau von AKW an sich verfassungswidrig ist. So sieht es jedenfalls Prof. Saladin von der Uni Bern?<sup>1</sup>*

So weit würde ich nicht gehen. Es kann höchstens untersucht werden, ob verwaltungsrechtliche Bestimmungen verletzt worden sind. Im Mittelpunkt der Ermittlungen stehen im Normalfall die Gefährdungstatbestände.

*Aber das Schädigungspotential von Atomanlagen ist doch sehr gross?*

Ja, das ist so. Aber daraus auf eine Verfassungswidrigkeit zu schliessen, entspricht nicht der Meinung einer Mehrzahl der Verfassungsrechtler. Wenn

\* Professor Alfred A. Kölz trat unter anderem im Jahre 1984 zusammen mit Jörg Paul Müller mit einem vielbeachteten Entwurf für eine neue Bundesverfassung an die Öffentlichkeit. Weil dieser Entwurf gerade in umweltschützerischen Belangen am Status Quo rüttelte, lehnte ihn die bürgerliche Presse ab.



Der Staatsrechtsprofessor Alfred A. Kölz versteht sich als “Rufer in der Wüste”. Foto: Tom Kawara

Professor Saladin die Meinung vertritt, dass etwas, was so grosse Auswirkungen haben kann, von einem Staat gar nicht bewilligt werden dürfe, geht er von einem naturrechtlichen Denken aus. Ich greife dann zum Naturrecht, wenn elementare persönliche Rechte von Personen erheblich und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit gefährdet werden. Die Wahrscheinlichkeit eines verheerenden AKW-Unfalls ist nicht sehr gross. Und Sie entzieht sich der rechtsdogmatischen Objektivierung.

*Entspricht die Verfassung dem heutigen Gefährdungspotential?*

Unsere Verfassung ist in starkem Mass Ausdruck des modernen Fortschrittsdogmas des 19. und 20. Jahrhunderts und enthält eine ganze Reihe technikfördernder Artikel. Aber alle diese Artikel sind demokratisch abgesegnet. Wir haben erst drei Artikel, die ein Gegengewicht geben können: der Umweltschutz, der Natur- und Heimatschutz und die Raumplanung.

*Das ist zu wenig.*

Ja, sicher. Aber im öffentlichen Bewusstsein ist diese Einsicht zu wenig weit fortgeschritten. Und in Zeiten der

Rezession tritt der Sicherheitsaspekt immer in den Hintergrund.

*Muss der Verfassungsrechtler seine Arbeit auf die Wirtschaftslage abstimmen?*

Nein, ich habe das mehr in dem Sinn gemeint, dass die Behörden jetzt bewilligungsfreudlicher sind, weil immer auch mit der Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen argumentiert wird. Wir Staatsrechtler verstehen uns als Rufer in der Wüste und müssen unsere Ansichten auch in wüsten Zeiten vertreten. Im Gegensatz zu den Politikern: Die müssen sich anpassen, wir uns nicht.

*Es geht ja noch weiter: Die persönliche Freiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit stehen heute in der Verfassung gleichberechtigt nebeneinander.*

Das ist ein grundlegender Mangel unserer Verfassung. Die persönliche Freiheit müsste viel stärker gewichtet werden als die wirtschaftlichen Interessen.

*Kann man das Risiko definieren?*

Nein. Von der Risikoforschung halte ich nicht viel. Auf diese Weise kann



Heiner Niemeyer, Gemüseproduzent aus Bremen, blieb am 7. Mai 1986 auf seiner Ware sitzen. Foto: Keystone

man die Bewältigung von Risiken nicht organisieren.

*Der normale Bürger ist abhängig geworden von den Meinungen der sogenannten Experten. Kann man daher die Bevölkerung zu solchen Grossrisiken überhaupt noch demokratisch abstimmen lassen? Sind wir nicht einfach eine manipulierbare Masse geworden?*

Die Experten müssten lernen, ihre Erkenntnisse sprachlich so auszudrücken, dass sie verstanden werden. Was aber fehlt, ist die Öffentlichkeit bei Expertengesprächen und -berichten. Wir gehen immer noch vom Prinzip aus, Verwaltung sei etwas Geheimes. Das Amtsgeheimnis aber kann unmittelbar schädlich sein bei Fragen, in denen es um Sicherheit und Risiken geht. Wenn nämlich das Gutachten eines Experten der auftraggebenden Behörde ungünstig erscheint, kommt es in die Schublade; der Kunde kann schliesslich damit machen, was er will. Meine Forderung lautet deshalb: Alle Experten, die für die Öffentliche Hand arbeiten, müssen das Recht haben, ihre Expertisen zu veröffentlichen. Dasselbe sollte auch für

staatsrechtliche Gutachten gelten. Das würde einiges ändern.

*Hansjörg Seiler<sup>2</sup> fordert ja, dass die Entscheidungskompetenzen unten gehalten werden, die Tendenz geht aber in die andere Richtung. Wie stellen Sie sich dazu?*

Die Technikentwicklung zeigt seit 150 Jahren eine zentralisierende Tendenz. Seilers Motiv ist richtig. Demokratie funktioniert nur, wenn sie auch denzentrale Entscheidungsstrukturen hat. Grosstechnologische Anlagen müssen dem schweizerischen Referendum unterstellt werden. Das schrieb ich schon 1980. Kürzlich sagte Bundesrat Villiger in einem staatspolitischen Vortrag, er sei für eine dosierte Einführung des Verwaltungsreferendums. Villiger ist insofern glaubwürdig, da er ja auch bei der FA/18 - Abstimmung nie dafür war, die Initiative der Volksabstimmung zu entziehen; er wollte die Frage auf politischem Weg entscheiden lassen. Zusammen mit Franz Steinegger schrieb er früher einmal einen Zeitungsartikel zugunsten der Einführung des Verwaltungsreferendums - aber damals waren

sie noch junge FDP-Genies. Jetzt sind sie an der Macht. Die Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund ist eine Tatsache. Man empfindet die Kantone als widerspenstig. Denn auf kantonaler Ebene haben die Oppositionsgruppen viel grössere Chancen, mit ihren Interessen durchzudringen. Ich erinnere an Nidwalden, Uri, Kaiseraugst. Der Föderalismus ist eine Staatstruktur, die auch hilft, solche Risiken zu verhindern.

*Ist das Ausdruck Ihrer Skepsis gegenüber einem EU-Beitritt?*

Die Liberalisierung, die die EU verlangt, hat tatsächlich zur Folge, dass technokratische Entwicklungen begünstigt werden. Die Umweltpolitik der EU ist demgegenüber noch in einem Embryonalstadium.

*Sie scheinen mit einem Beitritt noch warten zu wollen, bis die Schweiz Umweltschutz und Schutz vor Grossrisiken besser in der Verfassung verankert hat. Dies würde die Schweizer Position bei Beitrittsverhandlungen stärken. Ist das richtig?*



Arbeiter auf dem Weg zum Reaktor von Tschernobyl, kurz nach dem Unfall im April 1986.

Foto: Keystone

Eindeutig. Wenn wir klare verfassungsrechtliche Prinzipien haben, können wir ganz anders verhandeln. Aber es müsste auch eine EU-Verfassung geben, die solche Schutznormen enthält. Doch die nehmen lieber laufend neue Staaten auf, als eine Verfassungsreform in Angriff zu nehmen.

*Ist es realistisch, eine Beweispflicht für Sachzwänge zu fordern, wie es Seiler tut?*

Ja, insbesondere bei Grossanlagen. Der Verursacher muss beweisen, dass die Beeinträchtigungen für die betroffene Bevölkerung tragbar sind. Ich halte eine Umkehr der Beweislast für enorm wichtig. Was die Entsorgung betrifft, bin ich allerdings anderer Meinung als Seiler. Die AKW sind bewilligt worden, also müssen die Abfälle nun weg. Man muss unterscheiden zwischen Folgen und Ursachen.

*In welchen Punkten also muss man die Verfassung ausbauen?*

Erstens müssen die Grundrechte ausgebaut werden. Zweitens gilt es, das Tech-

nik- und Umweltschutzrecht im Sinne der absoluten Geltung des Verursacherprinzips erheblich zu verbessern. Dieses ist zwar heute im Umweltschutzgesetz enthalten, nicht aber in der Verfassung verankert. Drittens muss die Demokratie ausgebaut werden, indem das Verwaltungsreferendum und mehr Öffentlichkeit eingeführt wird. So liesse sich der Betrieb von risikobehafteten Anlagen demokratisch kontrollieren. Viertens fordere ich die Verfassungsgerichtsbarkeit. Die ist jetzt seit achtzig oder neunzig Jahren auf der Traktandenliste - und wir haben sie immer noch nicht. Fünftens muss die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen verbessert werden, im Sinne einer Stärkung des föderalistischen Gedankens. Und sechstens ist eine Parlamentsreform dringend notwendig. Die ist wichtiger als die Reform des Bundesrats. Was wir brauchen, ist ein halbberufliches Parlament. Die Leute müssen gut bezahlt werden. Nur so lassen sich Interessenbindungen in Grenzen halten. Wenn es so weiter geht wie bisher, wird das Parlament gegenüber der Wirtschaft und der Verwaltung bald keine Position mehr haben. ParlamentarierInnen, die

wirklich öffentliche Interessen vertreten, erhalten zu wenig. Die andern mit den VR-Mandaten dagegen verdienen teilweise sehr gut, haben aber für ihre Aufgabe zu wenig Zeit und zu wenig Unabhängigkeit.

1) Zur verfassungskonformen Interpretation von Artikel 10 des Umweltschutzgesetzes schreiben Peter Saladin und Jörg Leimbacher: "Können durch ein ausserordentliches Ereignis hingegen besonders schwere Schäden verursacht werden, so sind diese unbedingt zu vermeiden - wenn nötig durch ein Verbot der (geplanten) Anlage. Als besonders schwer müssen generell (potentielle) schwere Schäden gelten, wenn sie die ganze Schweiz oder einen wesentlichen Teil derselben betreffen, oder wenn sie besonders nachhaltig wirken können. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Schädigung ist bei besonders schweren Schädigungen irrelevant. Das heisst, eine besonders schwere Schädigung kann nicht durch eine (noch so) kleine Eintrittswahrscheinlichkeit zu einem tragbaren Risiko zusammenschrumpfen." Und weiter in der Fussnote 83: "Dass nach diesen Kriterien Atomkraftwerke unzulässig sind, sei der Vollständigkeit halber erwähnt, auch wenn nach Art. 3 Abs. 2 USG für radioaktive Stoffe und ionisierende Strahlen nach wie vor die Strahlenschutzgesetzgebung gelten soll." (In: Schriftenreihe Umwelt Nr. 137, herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern 1990)

2) Siehe vorangegangene Seiten 4 und 5: Hansjörg Seiler: "Demokratieabbau und Energietechnik"