

**Zeitschrift:** Energie & Umwelt : das Magazin der Schweizerischen Energie-Stiftung SES  
**Herausgeber:** Schweizerische Energie-Stiftung  
**Band:** - (1995)  
**Heft:** 4: Atomfreie Schweiz jetzt

**Artikel:** Vom Förderungs- zum Ausstiegsgesetz?  
**Autor:** Scherer, Leo  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-586895>

### **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**

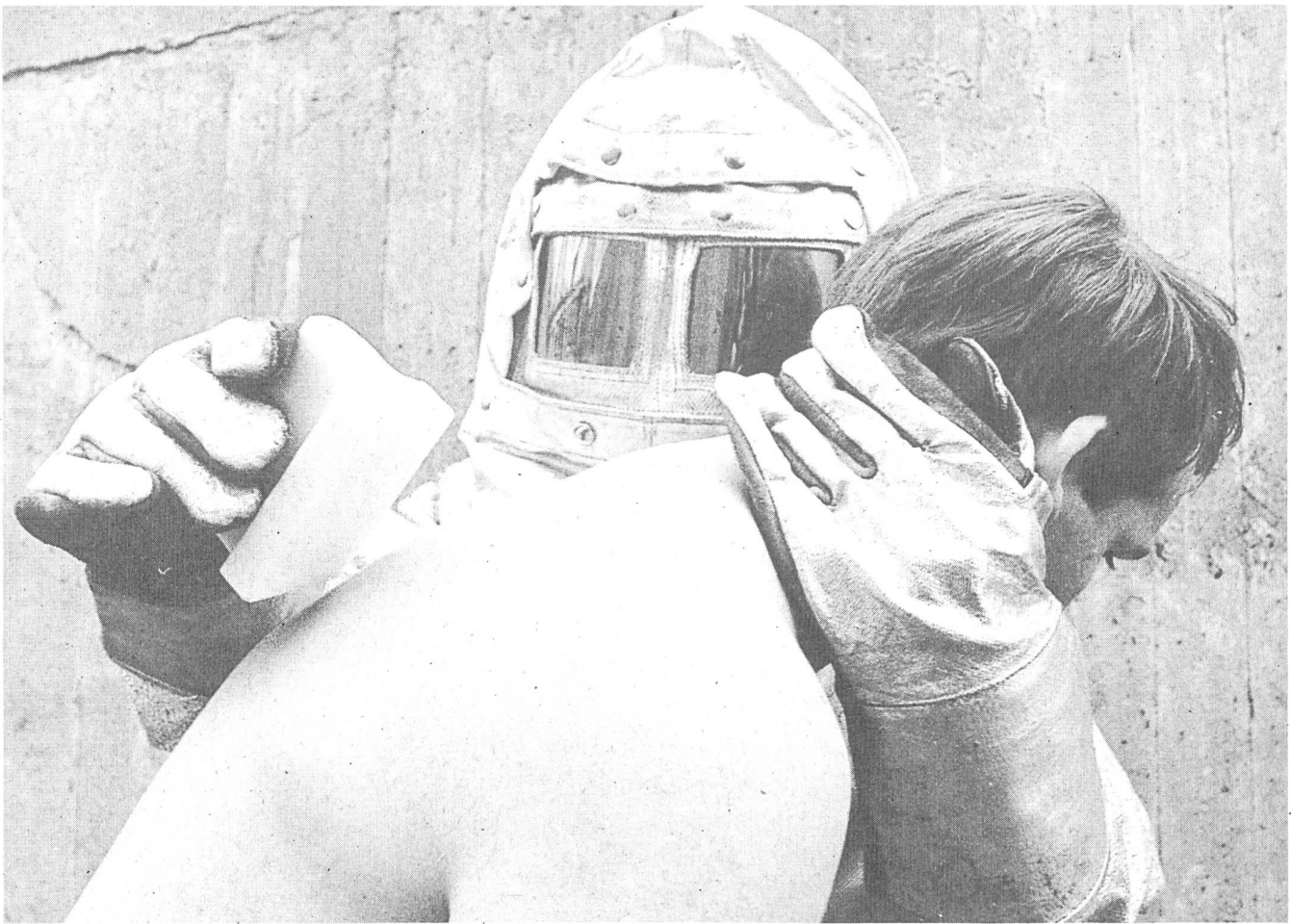
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées 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:** 22.11.2025

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



(key)

Die Totalrevision des Atomgesetzes steht bevor

## Vom Förderungs- zum Ausstiegsgesetz?

Das Moratorium brachte 1990 nicht nur den Bewilligungsstopp für neue Atomkraftwerke. Ausgesetzt wurden auch die Bestrebungen zur Totalrevision des Atomgesetzes. Den Vorentwurf aus dem Jahre 1985 hat der Bundesrat schubladisiert. Nachdem die Nagra und die geltende Atomgesetzgebung am Wellenberg gescheitert sind, scheint nun aber wieder Bewegung in den Totalrevisionsprozess zu kommen. Zeit für die Gegner der Atomenergie, sich Gedanken darüber zu machen, was denn aus unserer Sicht eine Totalrevision bringen sollte.

*Von Leo Scherer\**

Angetreten war der damalige Energieminister Ogi mit der Drohung, widerborstigen Regionen die Atommüll-Langzeitlager nötigenfalls aufzuzwingen. Als sich die Nidwaldner Bevölkerung Mitentscheidungsrechte in Atomsachen nahm, leitete er eine Teilrevision der Atomgesetzgebung

\*Leo Scherer, lic. jur. (Nachdiplomstudium Umweltlehre), ist Mitgründer der Aktion "Bezau Stillegen" und Mitglied im Ausschuss der SES.

ein. Hauptziel der "Lex Wellenberg" war, die demokratischen Errungenschaften der NidwaldnerInnen rückgängig zu machen. In Atomsachen sollten Kantone und Gemeinden nichts mehr zu sagen haben. Insünftig wollte der Bundesrat in allen Belangen, einschliesslich der Raumplanung oder des Bergregals, allein entscheiden. Trotz lockender Nagra-Millionen hat das Nidwaldner Volk das Wellenberg-Projekt blockiert. Bundesrat Ogi wurde inzwischen Richtung EMD verabschiedet. Am 19. Oktober 1995 trat die Umwelt-, Raumplanungs- und Energie-

kommission (Urek) des Ständerats auf das Teilrevisionsprojekt gar nicht erst ein. Sie will die Atommüllproblematik zuerst umfassend überdenken und dann im Rahmen einer Totalrevision der Atomgesetzgebung neu angehen. Damit ist die "Lex Wellenberg" praktisch gestorben. Voraussichtlich werden auch der Gesamtständerat und der Nationalrat die Denkpause befürworten.

**Totalrevision: Seit langem nötig, nie durchgezogen**

Die Atomgesetzgebung wurde reichlich überstürzt auf spärlichen Sachgrundlagen und fast ohne Erfahrungshintergrund geschaffen (siehe Kasten). Bald zeigten sich Mängel. Von Anfang an war klar, dass sich angesichts der stürmischen Entwicklung der Atomtechnologie schon nach kurzer Zeit Gesetzesänderungen aufdrängen würden. Der erste Versuch einer Totalrevision wurde 1975 unternom-

men. Er kam nicht vom Fleck, weil die Revisionsforderungen von unvereinbaren Gegensätzen geprägt waren. "Konstruktiven" Änderungswünschen der Atomwirtschaft nach strafferen Bewilligungsverfahren und einer Konzentration der Zuständigkeiten beim Bund standen radikale Forderungen der Atomenergiegegnerschaft nach einer Demokratisierung der Entscheidungsprozesse und einem Baustopp für Atomkraftwerke gegenüber.

Die AKW-Gegnerschaft konnte mit der Gesetzgebung einigermaßen leben. Die komplizierte Zuständigkeitsordnung erlaubte ihr, AKW-Projekte über längere Zeit auf allen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) in mehreren Sachbereichen (Raumplanung, Gewässernutzungskonzessionen, Bergregal etc.) ständig zu attackieren. Das grundlegende Ärgernis aber, dass sie einem Atomenergieförderungsgesetz gegenüberstand, blieb bestehen. Mit mehreren Volksinitiativen versuchten die AKW-GegnerInnen, dies zu ändern. Erfolg hatten sie erst mit dem Moratorium. Es bestätigte nur die schon bestehende Patt-Situation, liess aber die Förderungsgesetzgebung unverändert in Geltung.

Nach der ersten stürmischen Entwicklung des Atomprogramms kam die Atomwirtschaft in eine wenig günstige Lage. Konnte das Gösigen-Projekt noch einigermaßen zügig abgewickelt werden, wurde es danach schwierig, Atomkraftwerke in einem kalkulierbaren Zeitrahmen zu planen und durchzuziehen. Die Kostenexplosion beim AKW Leibstadt machte dies deutlich sichtbar. Der aktuelle Gesetzesstand bot nicht mehr die nötige Verlässlichkeit für solch enorme Investitionen. In der Pattsituation der 70er und 80er Jahre war es aber nicht mehr möglich, eine Totalrevision nach den Wünschen der Atomwirtschaft durchzuziehen.

### Zwiespältige Bilanz bei den Teilrevisionen

Die Teilrevisionen seit 1978 zeitigten aus der Sicht der AKW-Gegnerschaft ungenügende, teilweise sogar fragwürdige Resultate.

Der Bundesbeschluss zum Atomgesetz verkürzte die Demokratisierungsforderung zum Einwendungsrecht für jedermann, das bestenfalls als Mobilisierungsinstrument nützlich war, jedoch keine der nachfolgenden Ent-

## Die Entwicklung der Atomgesetzgebung

In der Anfangsphase der Atomenergie fördert der Bund die Forschung ohne die dazu erforderliche Verfassungsgrundlage. Ob sie ohne weiteres hätte geschaffen werden können, ist fraglich. In den 40er und frühen 50er Jahren wird die Atomenergie noch stark mit der Atombombe assoziiert.

– 1945 wecken die Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki das Interesse des EMD an der neuen Bombentechnologie. Schon im November bildet der Bundesrat eine Studienkommission für Atomenergie.

– Im Dezember 1946 beschliesst das Parlament, die Forschung auf dem Gebiet der Atomenergie zu fördern. Es ist ein Rückweisungsantrag nötig, um sie auf die friedliche Zwecke zu beschränken.

– Im Dezember 1954 stimmt das Parlament der Förderung des Baus und Betriebes eines Versuchsreaktors zu. Es handelt sich um den Schwimmbad-Reaktor 'Saphir', den die USA an der 'Atoms for Peace'-Konferenz in Genf ausgestellt haben.

Mitte der 50er Jahre hat sich die Stimmung gewandelt. Die Phase der Verfassungs- und Gesetzgebung setzt ein.

– 1957 stimmen 77 Prozent der Stimmberechtigten dem Atomartikel (Art. 24quinquies BV) zu und schafft die Verfassungsgrundlage für die Atomenergieförderung. Der Bund erhält die Gesetzgebungskompetenz "auf dem Gebiete der Atomenergie" und wird zum Erlass der nötigen Strahlenschutzvorschriften verpflichtet.

– Am 23. Dezember 1959 verabschiedet das Parlament das "Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz". Gegen wenige warnende Stimmen und trotz einigem Unbehagen über die erst lückenhaften sachlichen Grundlagen stimmt eine grösse Mehrheit dem Förderungsgesetz zu. Nach der Devise 'Besser ein unvollkommenes als gar kein Gesetz' will man um jeden Preis "mit der Entwicklung der Atomforschung und der Atomtechnik Schritt halten". Die Grundzüge der gesetzlichen Regelung:

1 Auftrag, die Forschung über die friedliche Verwendung der Atomenergie und die Ausbildung der nötigen Fachleute finanziell oder durch Beteiligungen zu fördern.

2 Verzicht auf detaillierte technische Sicherheitsvorschriften, da entsprechende Erfahrungen und Grundlagen noch fehlen. Unbestimmte generelle Sicherheitsregeln, welche die Beachtung des jeweiligen Standes der Erfahrung, der Technik und der Wissenschaft fordert.

3 Kompetenz, "zur Deckung des Landesbedarfs" die wegen der Nichtweiterverbreitungspolitik der USA nicht auf einem freien Markt erhältlichen "Ausgangstoffe und Kernbrennstoffe zu erwerben" und an Private weiterzugeben.

4 Verzicht, die Atomenergie einem Staatsmonopol mit Konzessionierungssystem unterzuordnen. Der Bau und Betrieb von Atomkraftwerken wird den Privaten überlassen. Diese benötigen lediglich eine Polizeibewilligung, welche im Gegensatz zur Konzession immer erteilt wird, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

5 Beschränkung der Haftpflicht der privaten Atomanlagenbetreiber auf die völlig ungenügende Versicherungsdeckung von 40 Mio Fr. Für Grossunfälle wird eine Staatshaftung eingeführt.

6 Keine Regelung des Bereichs der radioaktiven Abfälle, obwohl deren Problematik durchaus erkannt wird.

In der nun folgenden Phase der Umsetzung gibt der Bund beträchtliche Mittel für die Förderung der Forschung und Entwicklung frei. Ab Mitte der 60er Jahre erteilt er Bewilligungen für kommerzielle Atomkraftwerke.

– Ende der 50er Jahre übernimmt der Bund die Anlagen der Reaktor AG in Würenlingen und baut dort das Eidgenössische Reaktorinstitut auf (EIR; heute Paul Scherrer Institut, PSI). Die hinter der Reaktor AG stehenden Industrieunternehmen treten die Anlagen bereitwillig ab, erweist sich doch die Nukleartechnologie als wesentlich aufwendiger und kostspieliger als in der ersten Euphorie angenommen worden war.

– Das Atomgesetz erlaubt nur die "friedliche" Atomenergienutzung. Trotz des unübersehbaren militärischen Hintergrundes wird in den 60er Jahren der

Fortsetzung auf Seite 12

Entwicklung der Atomgesetzgebung – Fortsetzung von Seite 11

Versuchsreaktor Lucens bewilligt. Als Vorläufer einer eigenen schweizerischen Reaktorbaulinie gedacht, basiert der Reaktor auf dem Schwerwasser-Natururan-Konzept. Er hätte "nebenbei" genügend waffenreines Plutonium für die schweizerische Bombe erbrütet, wäre er nicht verunfallt. Mit dem Beinahe-Kernschmelzunfall in der Kaverne von Lucens schrammt die Schweiz knapp an einer Atomkatastrophe vorbei.

– Mitte der **60er Jahre** bestellen die NOK und die BKW die heutigen Altreaktoren Beznau und Mühleberg, in den 70er Jahren folgen Gösgen und Leibstadt. Der Einstieg in die kommerzielle Atomenergienutzung wird vollzogen. Den komplexen technischen Problemen sind die Sicherheitsbehörden kaum gewachsen. 1969 darf Beznau I noch vorbehaltlos in Betrieb gehen, obwohl die Sicherheit dieses Druckwasserreaktor-types in den USA bereits ernsthaft in Zweifel gezogen wird.

– Die AKW-Projekte werden anfänglich aufgrund der Regelwerke des jeweiligen Herstellerlandes geprüft. Diese gelten als Ausdruck des Standes der Erfahrung, Technik und Wissenschaft. Später erlassen die schweizerischen Sicherheitsbehörden auch eigene Richtlinien. Diese Regelwerke sind für Atomanlagenbetreiber nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Wer sich danach richtet, hat jedoch gute Aussichten, die nachgesuchten Bewilligungen zu erhalten.

In den 70er Jahren kommt grundlegende Opposition gegen die Atomenergie auf. Die Besetzung des Kaiseraugster Baugeländes stoppt das Atomenergieprogramm. In dieser bis heute andauernden Phase werden zwar mehrere Anläufe zur Totalrevision der Atomgesetzgebung genommen, durchzusetzen sind aber nur Teilrevisionen.

– **1975** wird eine Totalrevision der Atomgesetzgebung in die Wege geleitet, kommt aber im widrigen politischen Klima nicht voran. 1979 wird das Atomgesetz mit einem befristeten Bundesbeschluss ergänzt. Neu eingeführt werden: das Rahmenbewilligungsverfahren mit einem Einwendungsrecht für jedermann, der Bedarfsnachweis, der Entsorgungsnachweis sowie rechtliche Grundlagen für die Suche nach Langzeitlager-Standorten (inkl. Enteignungsrecht).

– **1977** kommt die erste Anti-Atom-Initiative zustande. Sie will die Entscheidung über die damals noch in grosser Zahl geplanten AKW-Neubauten demokratisieren, wird aber 1979 knapp verworfen.

– Bereits **1980** wird die zweite Anti-Atom-Initiative lanciert. Sie fordert den Ausstieg aus der Atomenergienutzung und scheitert 1984 äusserst knapp.

– **1983** wird die umstrittene Haftpflichtfrage aus dem Atomgesetz ausgegliedert und im Kernenergiehaftpflichtgesetz neu geregelt. Nominell ist die Haftpflicht nun unbeschränkt. Die private Haftpflichtversicherungdeckung bleibt aber auf 300 Millionen Franken pro Atomanlage limitiert. Die zusätzliche Versicherung des Bundes soll Schäden nur bis zu 1 Mia Franken decken. Für Grossschäden, die schnell einmal das Ausmass von 10 Mia Franken übersteigen können, bleibt damit faktisch die Staatshaftung bestehen.

– **1987** werden nach der Tschernobyl-Katastrophe zwei weitere Anti-Atom-Initiativen eingereicht. Die Moratoriums-Initiative fordert einen 10jährigen Bewilligungsstopp für Atomkraftwerke. Die zweite Ausstiegs-Initiative verlangt die möglichst baldige Stilllegung der bestehenden und den Verzicht auf neue Atomkraftwerke. 1990 wird das Moratorium angenommen, der Ausstieg ein weiteres Mal knapp verworfen.

– **1991** werden die Strahlenschutzvorschriften aus dem Atomgesetz ausgegliedert und im Strahlenschutzgesetz neu gefasst. Es enthält u.a. den Grundsatz, dass in der Schweiz produzierte radioaktive Abfälle hier zu entsorgen sind, schliesst aber Auslandslösungen nicht absolut aus. Unter dem Eindruck von Tschernobyl wird neu das Recht eingeführt, nach Strahlenunfällen Personen oder Unternehmen im Rahmen ihrer üblichen Tätigkeit zum Dienst zu verpflichten, wenn es zum Schutz der Bevölkerung nötig ist und wenn von den Behörden als zumutbar bezeichnete Strahlendosen nicht überschritten werden. Bei erhöhter Umweltradioaktivität kann der Bundesrat für Lebensmittel "ereignisbezogene Grenzwerte" festlegen.

– Im Juni **1995** blockiert das Nein des Nidwaldner Volks die Endlager-Strategie. Mit einer Teilrevision, die alle bisherigen kantonalen und kommunalen Kompetenzen beim Bund konzentrieren würde, ist diese Blockade nicht zu überwinden. Die Totalrevision des Atomgesetzes kommt erneut auf die Tagesordnung.

(ls)

scheidungen wirklich beeinflussen konnte. Der Bedarfsnachweis, der auch den Ersatz von Erdöl zu berücksichtigen hatte, trug zur vordergründigen Legitimation der Atomenergie bei, als die CO<sub>2</sub>-Problematik mehr und mehr ins Bewusstsein drang. Es war schwierig, in den Debatten über den Bedarfsnachweis eine das Wachstumsdenken überwindende Energiepolitik durchzusetzen. Der von den AKW-Gegnern als Hebel zur Beendigung der Atommüllproduktion angepriesene Entsorgungsnachweis entpuppte sich mit dem Projekt Gewähr als hypothetische Papierlösung. Um kein Gramm hat er den Atommüll verringert.

Das Kernenergiehaftpflichtgesetz verwirklichte die Kostenwahrheit nicht annähernd. Noch immer müsste die Öffentlichkeit den grössten Teil der in Geld bezifferbaren Schäden tragen. Hätten die AKW-Betreiber eine dem Stand der Erfahrung (Tschernobyl!) entsprechende private Versicherungsdeckung beizubringen, wären die Werke kaum mehr rentabel. Mit dem neuen Recht, gewisse Unternehmens- und Berufskategorien in Katastrophenfällen zum Dienst zu verpflichten, hat das Strahlenschutzgesetz den Schritt zum Atomstaat auf der gesetzlichen Ebene vollzogen.

### Ausstieg aus dem Atomfiasko mit der Totalrevision 1996

Nach dem "Lex Wellenberg"-Zwischenspiel kann das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) nicht einfach seinen Vorentwurf vom 1. Oktober 1985 aus der Schublade nehmen. Tschernobyl-Katastrophe, Moratoriums-Ja, Altreaktor-Problem, Wellenberg-Nein, Chirac-Bombentests sind Stichworte für Veränderungen, die das angestaubte Totalrevisionsprojekt noch nicht berücksichtigt. Bis Mitte 1996 soll ein neuer Vorentwurf vorliegen. Die Leitlinien dafür muss der Bundesrat aber erst noch formulieren. Wird Moritz Leuenberger, der neue EVED-Chef, die Wende in der Atompolitik einfordern?

Sicher ist eines: In der Gesellschaft sind die Positionen zur Atomenergie gegensätzlich wie eh und je. Die AKW-GegnerInnen halten die Atomkraftnutzung nach wie vor für eine technologische Fehlentwicklung. Ein solches Strahlenerbe zu hinterlassen, ist schlicht nicht verantwortbar.

Von der Totalrevision erwarten sie nicht ein Kernenergienutzungs-gesetz, sondern ein Gesetz über den sicheren Ausstieg aus dem Atomfiasko, das insbesondere folgende Punkte regelt:

- Ein verbindliches Ausstiegsprogramm und den definitiven Verzicht auf die "Option Kernenergie".

- Den sicheren Umgang mit den noch laufenden Atomkraftwerken (inkl. Abbruch und Langzeitlagerung).

- Die staatliche Unterstützung des Ausstiegs, z.B. die Förderung der Ausbildung von Fachleuten für den Abbruch der stillgelegten Reaktoren und die Verwahrung der radioaktiven Abfälle.

- Kriterien für die Verwahrung der radioaktiven Abfälle, die eine möglichst gute und weitreichende Langzeitsicherheit erwarten lassen, obwohl die Garantie für einen tatsächlich ausreichenden Schutz der Nachwelt nicht zum voraus zu haben ist.

- Demokratisierung der Entscheidungsverfahren. Langzeitlager dürfen nur dann gebaut werden, wenn eine wohlinformierte Bevölkerung von deren bestmöglichen Langzeitsicherheit überzeugt werden konnte. Demokratische Entgleisungen wie das Operieren mit millionenschweren Ausgleichszahlungen sind zu unterbinden.

- Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention, d.h. Öffnen des Rechtsweges an das Bundesgericht. Nach der kürzlichen Zulassung der Menschenrechtsbeschwerde gegen den Mühleberg-Entscheid (Verlängerung der Betriebsbewilligung und Leistungserhöhung) wird die Schweiz die Rechtsweggarantie auch in der Atomgesetzgebung beachten müssen.

### Die Minimalforderungen

Die Atomwirtschaft und eine Parlamentsmehrheit dürften an der "Option Kernenergie" festhalten. Die AKW-Gegnerschaft muss sich auch für dieses Szenario wappnen. Folgende Punkte müssen als Referendumsschwellen definiert werden:

- Straffung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren nicht ohne gleichzeitige Einführung der Bundesgerichtsbeschwerde und des Verbandsbeschwerderechts für Umwelt- und Anti-AKW-Organisationen und nicht ohne die Abkehr von der Staatsexpörtokratie (Beizug unabhängiger Fachleute).

- Konzentration der Zuständigkeiten beim Bund nicht ohne gleichzeiti-



*Bahnfahrender Atom Müll: Im Gesetzesartikel von 1959 war die Problematik des radioaktiven Abfalls nicht geregelt.* (key)

ge Einführung eines demokratischen Entscheidungsrechts. Volksabstimmung erst dann, wenn die Grundzüge und Risiken der geplanten Atom-anlage für die StimmbürgerInnen klar ersichtlich sind. (1988 wurde eine Motion der nationalrätlichen Energiekommission als Postulat überwiesen, welche die Rahmenbewilligung dem fakultativen Referendum unterstellen wollte. Man darf gespannt sein, ob die Idee den Weg in den Vorentwurf finden wird.)

- Übergang vom System der einfachen Polizeibewilligung zum System des Staatsmonopols mit Konzessionierung. Dies forderte 1988 die abgelehnte Motion Villiger/Steiniger (FDP). Ob die Motionäre heute, Jahre entfernt von Tschernobyl und Kaiser-

augst, noch dieselbe Position vertreten?

- Tschernobyl - nie wieder! Reaktorkatastrophen sind schlicht untragbar. Das muss in einem verschärften Sicherheitskriterium zum Ausdruck kommen. Wenn schon "Option Kernenergie", dann nur unter der Bedingung, dass Atomkraftwerke so gebaut werden können, dass selbst die grösstmögliche unfallbedingte Freisetzung von Radioaktivität die betroffene Bevölkerung nicht mehr zu einer Änderung ihrer normalen Lebensweise (Evakuierung, Verzicht auf Lebensmittel etc.) zwingen würde.

- Volle Versicherungsdeckung für Grossschäden, auch bei den laufenden Atomkraftwerken.

□