**Zeitschrift:** Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz
**Band:** 58 (1979)
**Heft:** 2

**Artikel:** Atomkraftwerke und Rechtsstaat
**Autor:** Kiener, Eduard
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-339514

**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:** 07.01.2026

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

*Eduard Kiener*

# Atomkraftwerke und Rechtsstaat

*Eine Duplik*

Genosse Paul Steiner reagierte im «Profil» 12, 1978, derart heftig auf meine Ausführungen in der Oktobernummer unserer Zeitschrift, dass ich nicht darum herumkomme, ihm nochmals zu entgegnen.

### Zur angeblich rechtswidrigen Aufteilung der Bewilligungen

Paul Steiner klammert sich an das Argument, die Aufteilung der Bewilligungen für Atomkraftwerke in Standort-, Bau-, Inbetriebnahme- und Betriebsbewilligung sei unstatthaft. Er verlangt eine einzige Bewilligung für alles und geht auch auf meine Argumentation nicht ein, dass dann bei der Erteilung dieser Monsterbewilligung auch gerade die Inbetriebnahme eingeschlossen wäre. Ich erlaube mir hier, aus dem Entscheid des Bundesrates vom 27. Februar 1978 in Sachen Kernkraftwerk Kaiseraugst den Passus betreffend die Standortbewilligung zu zitieren:

«7. Nicht zutreffend ist der von den Beschwerdeführern vorgebrachte Einwand, Standortbewilligungen könnten gar nicht gültig erklärt werden, da sie im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen seien. Unklar und umstritten sei im übrigen auch ihre rechtliche Bedeutung.

Wie der Bundesrat in seinem Entscheid in Sachen Kernkraftwerk Verbois (VPB Heft 40/I, 1976, Nr. 16) ausgeführt hat, enthalten Standortbewilligungen die Feststellung, dass an dem vom Gesuchsteller vorgesehenen Ort ein Kernkraftwerk des in Aussicht genommenen Typus gebaut werden kann, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Standortbewilligungen werden auf Grund von generellen Vorprojekten erteilt und binden die Behörde nur, wenn das fertig ausgearbeitete Detailprojekt sich im Rahmen des Vorprojektes hält. Sie können oder müssen widerrufen werden, wenn das definitive Projekt zeigt, dass das Werk nicht am vorgesehenen Standort errichtet werden darf, weil zum Beispiel die unvermeidlichen Emissionen sich am gegebenen Ort nicht auf ein für die Umwelt tragbares Mass herabsetzen lassen (Art. 9 Abs. 2 AtG).

Es ist allgemein bekannt, dass schon die Planung eines Kernkraftwerkes sehr hohe Kosten verursacht, die nur tragbar sind, wenn begründete Aussicht besteht, das Werk auch errichten zu können. Dazu kommt, dass nach geltendem Recht für Kernkraftwerke das Enteignungsrecht nicht in Anspruch genommen werden kann, weil sie nicht auf einer Konzession, sondern nur auf einer Polizeibewilligung beruhen. Das dafür erforderliche Terrain muss daher freihändig erworben werden und vor der Investition beträchtlicher Kapitalien in die Projektierung gesichert sein. Bauherren eines Werkes haben demnach ein beachtliches und schützenswertes Inter-

esse daran, feststellen zu lassen, ob die Behörden am vorgesehenen Ort die Errichtung eines Kernkraftwerkes für zulässig erachten oder nicht. Gestützt auf Art. 25 VwVG können sie daher den Erlass einer formellen Feststellungsverfügung verlangen (Gygi, Verwaltungsverfahren S. 67; Fleiner S. 117; BGE 98 Ib 459; Imboden/Rhinow Bd. I Nr. 36).

Was Rhinow in seinem Gutachten zuhanden der Beschwerdeführer (Expertengespräche zur Frage der Atomkraftwerke S. 22 Ziff. 1.4) dagegen vorbringt, hält daher einer Prüfung nicht stand (zum gleichen Ergebnis gelangte übrigens auch die deutsche Praxis, die schon vor der Einfügung des § 7a ins deutsche Atomgesetz Teilgenehmigungsbescheide zugelassen hat, s. Drittes deutsches Atomrechtssymposium 1974, S. 20 ff.; Deutsches Verwaltungsblatt 1972, 678 ff.).»

Auch das Bundesgericht hat in seinen Entscheiden über Kernkraftwerkfragen nicht die geringsten Zweifel an der Gültigkeit der betreffenden Standortbewilligungen geäussert. Ob wohl Paul Steiner nach Vorwürfen an das Parlament, es hätte seine Aufsichtspflicht nicht erfüllt, auch dem Bundesgericht vorwirft, es habe hier Unrecht stehen lassen? Dass die Bedeutung der Rahmenbewilligung über diejenige der Standortbewilligung hinausgeht, ist auch mir klar. Dies wegen der Einführung des Bedarfsnachweises und der Regelung der Entsorgung, nicht aber wegen der andern von Paul Steiner genannten Voraussetzungen, die nämlich schon im Atomgesetz vorhanden sind. Zwar sind die Anliegen des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Raumplanung im Atomgesetz nicht explicit genannt, sie wurden aber bisher schon bei der Erteilung der Standortbewilligung berücksichtigt. Hat das EVED auch hier in den Augen von Paul Steiner eine Widerrechtlichkeit begangen?

Paul Steiner will nicht akzeptieren, dass der Gesetzgeber die aus der Praxis entstandene Aufteilung der Bewilligungen akzeptiert habe. Auch wenn er anstelle der bisherigen Standortbewilligung die Rahmenbewilligung mit zusätzlichen Voraussetzungen einführt, so hat er damit das System der Aufteilung der Bewilligungen nicht aufgehoben, im Gegenteil, dies beweist der Artikel 12 des Bundesbeschlusses (Hervorhebungen von mir):

«*Art. 12* Übergangsrecht

[1] Atomanlagen, die im Betrieb stehen oder für die *eine Baubewilligung nach dem Atomgesetz* erteilt worden ist, bedürfen keiner Rahmenbewilligung mehr.

[2] Bei Atomanlagen, für die eine *Standortbewilligung,* aber noch keine *Baubewilligung* besteht, wird in einem vereinfachten Verfahren für die Erteilung der Rahmenbewilligung nur noch geprüft, ob . . . Die *Inbetriebnahmebewilligung* wird nur erteilt, wenn . . .»

Der Gesetzgeber legt also den Art. 4 des geltenden Atomgesetzes nicht in der Art aus, dass *eine* Bewilligung erteilt werden müsse, sonst hätte er weder die Rahmenbewilligung noch das Übergangsrecht beschliessen dürfen.

**Zum Problem der radioaktiven Abfälle**

Ich möchte hier nicht nochmals wiederholen, was ich bereits im «Profil» 10/78 dargelegt habe. Ich will bloss darauf hinweisen, dass es heute nicht um die Frage geht: Haben wir ein Abfallager oder haben wir keines? Es geht vielmehr darum, ob das Problem lösbar ist oder nicht. Die Fachleute sind überzeugt, dass es in der Schweiz geeignete geologische Formationen für Abfallagerstätten gibt. Wäre dem nicht so, müssten auch die bereits im Betrieb stehenden Anlagen sofort stillgelegt werden. Vor dieser Frage stand übrigens auch das Parlament, als es zwei Petitionen von Kernkraftwerkgegner-Organisationen beantworten musste. Es hat diesen Begehren nicht stattgegeben.

Dass die nationale und internationale Entwicklung nicht spurlos am EVED vorbeigeht, zeigt die Tatsache, dass die Inbetriebnahme- und Betriebsbewilligung vom 29. September 1978 für das Kernkraftwerk Gösgen eine Bedingung enthält, die wie folgt lautet:

«Diese Bewilligung fällt dahin, wenn bis 31. Dezember 1985 kein Projekt vorliegt, welches für die sichere Entsorgung und Endlagerung der aus dem Kernkraftwerk Gösgen-Däniken stammenden radioaktiven Abfälle Gewähr bietet und wenn bis dahin die Stillegung und der allfällige Abbruch des Werkes nicht gewährleistet sind.

Diese Fristen können durch das EVED aus zureichenden Gründen angemessen verlängert werden.»

**Zum angeblich rechtswidrigen Bewilligungsverfahren**

Auch hierzu hat der Bundesrat im erwähnten Beschwerdeentscheid betreffend Kaiseraugst Stellung genommen. Genosse Steiner hat diesen Entscheid sicher studiert. Ich zitiere aus ihm:

«Wer als Partei am Verfahren teilnimmt, hat im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Anspruch auf Akteneinsicht (. . .), auf rechtliches Gehör (. . .) und auf ordnungsgemässe Eröffnung der Verfügung (. . .). Die Beschwerdeführer schliessen daraus, dass ihnen keine Gelegenheit geboten wurde, am Bewilligungsverfahren teilzunehmen, und dass ihnen die Bewilligung auch nicht eröffnet worden ist, diese sei nichtig.

Rechtsfolge der Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör und auf Akteneinsicht ist indessen nicht die Nichtigkeit der Verfügung, sondern bloss deren Anfechtbarkeit. Mängel dieser Art können zur Aufhebung des beanstandeten Aktes führen, da der Anspruch formeller Natur ist. Sie kön-

nen aber im Beschwerdeverfahren auch geheilt werden, wenn der Beschwerdeinstanz volle und freie Kognition in der Sache zusteht (Imboden/Rhinow, Bd. I, Nr. 87).

Die einzige Sanktion von Mängeln bei der Eröffnung besteht nach der klaren und eindeutigen Bestimmung von Art. 38 VwVG darin, dass den Parteien daraus kein Nachteil erwachsen darf, das heisst vor allem, dass die Beschwerdefrist mit der Eröffnung an einzelne Parteien nicht schon für alle Betroffenen, sondern für jeden einzelnen von ihnen jeweilen erst dann zu laufen beginnt, wenn ihm die Verfügung eröffnet worden ist oder er davon Kenntnis erhalten hat und die Eröffnung hätte erwirken können (Imboden/Rhinow, Bd. I, Nr. 84). Von Nichtigkeit der Standortbewilligung kann daher nicht die Rede sein.

Gegenüber der Polemik in den Beschwerdeschriften ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die im Zusammenhang mit der Standortbewilligung gerügten Verfahrensmängel lediglich die Folge davon bilden, dass das EVED verkannt hat, dass auch Aussenstehende, am Bewilligungsverfahren zunächst nicht beteiligte Personen Parteirechte beanspruchen können. Es konnte bei dieser Beurteilung nach Art. 35 Abs. 3 VwVG auf eine Begründung seiner Verfügung und auf die Rechtsmittelbelehrung verzichten, da es den Begehren der einzigen von ihm anerkannten Partei entsprach und diese keine Begründung verlangte. Diese durch die vorstehenden Erwägungen als unrichtig erwiesene Auffassung war insofern verständlich, als für Probleme ähnlicher Art (zum Beispiel Eisenbahnlinien, Nationalstrassen, Hochspannungsleitungen oder Erdölpipelines) besondere Verfahrensvorschriften jeweils in den einschlägigen Spezialgesetzen enthalten sind, während weder das VwVG noch das AtG auf das Plangenehmigungsverfahren zugeschnittene ausführliche Verfahrensvorschriften kennen.»

### Zur angeblich rechtsstaatlichen Problematik der fachmännischen Gutachten

Paul Steiner hat, wie aus seinen Ausführungen zu entnehmen ist, das Gutachten der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen (KSA) nicht selber studiert. Dies ist schade, denn das Gutachten wurde öffentlich aufgelegt. Paul Steiner zitiert die Juristen Dr. Gerwig, Prof. Schubarth und Dr. Jucker, die sich negativ zum Gutachten der KSA betreffend das Kernkraftwerk Leibstadt äussern. Diese Anwälte sind nun aber die Parteivertreter der Kernkraftwerkgegner. Man kann von ihnen ja sicher nicht erwarten, dass sie in Jubel ausbrechen über das Gutachten, das sich positiv zum Kernkraftwerkprojekt ausspricht.

Man muss zum Verständnis eines Expertengutachtens auch wissen, dass dies nicht einfach auf Grund des Baubewilligungsgesuches abgefasst wird. Es werden alle Punkte im Gesuch, die zu Fragen Anlass geben, schon im Prüfungsstadium dem Gesuchsteller bekanntgegeben. Und es muss dieser seine Pläne solange den Begehren der Sicherheitsbehörden anpassen, bis

sie genehmigungsreif sind. Oft fügen sich die ausländischen Fabrikanten den strengen schweizerischen Anforderungen nur widerstrebend, weil sie wissen, dass Verschärfungen in der Folge von anderen Staaten als Richtmass genommen werden. Der Sicherheitsbericht, die von den Sicherheitsbehörden verlangten zusätzlichen Berichte und deren eigene Berechnungen füllen Regale. Es ist klar, dass sie nicht alle im Expertengutachten erscheinen können. Was sollte die Bewilligungsbehörde auch mit einer Flut von komplizierten Einzelberechnungen? Das Expertengutachten allein lässt also keine Schlüsse über die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden zu.

Paul Steiner bemängelt, dass bei der Bewilligung von Kernkraftwerken «nur auf Berichte einer verwaltungsinternen und deshalb kaum völlig unabhängigen Kommission» abgestellt werde. Bei der Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen handelt es sich um kein verwaltungsinternes Gremium, wie ich schon im letzten Artikel dargetan habe. Weshalb übrigens ein verwaltungsinternes Organ nicht unabhängig sein sollte, ist völlig unerfindlich. Ist etwa ein kantonaler Motorfahrzeugexperte oder ein Fabrikinspektor nicht unabhängig? Betrachtet Paul Steiner nur die Atomkraftgegner als unabhängig?

### Zum angeblichen Versagen der parlamentarischen Aufsicht

Der Bundesrat hat in seinem bereits erwähnten Entscheid in Sachen Kaiseraugst festgestellt, dass das EVED bei den bisherigen Bewilligungsverfahren formelle Fehler gemacht hat. Für die Verfahren betreffend die Baubewilligung für das Kernkraftwerk Leibstadt und die Inbetriebnahmebewilligung für das Kernkraftwerk Gösgen-Däniken hat das EVED unverzüglich erste Konsequenzen gezogen.

Der Bundesrat hat im Geschäftsbericht Jahr für Jahr die Bundesversammlung über den Stand der Bewilligungsverfahren und die Erteilung der verschiedenen Bewilligungen für Atomanlagen orientiert. Weder in Sachen Kaiseraugst noch beim Geschäftsbericht hat das Parlament eine Veranlassung zu Beanstandungen gesehen. Es ist Sache der eidgenössischen Räte, die Aufsicht über die Tätigkeit des Bundesrates und der Verwaltung in der ihnen richtig scheinenden Weise auszuüben. Wenn Paul Steiner mit dieser nicht einverstanden ist, so ist das seine Sache. Aber das heisst noch lange nicht, dass das Parlament seine Aufsichtspflicht nicht erfüllt.

### Schlussfolgerungen

Paul Steiner wirft mir vor, ich würde das als rechtmässig betrachten, was mir als zweckmässig und sachlich richtig erscheint. Damit soll ich «in erschreckende Nähe zu dem Kernsatz aus dem tausendjährigen Reich unseligen Angedenkens: ‚Recht ist, was uns nützt'» kommen. Paul Steiner macht damit etwas, was in der Linken ja gelegentlich vorkommt. Wenn ein Genosse in einer bestimmten Frage nicht genau gleicher Meinung ist,

so wirft man ihm Faschismus vor. An derartiges muss man sich als an der Kernenergiedebatte Beteiligter schnell gewöhnen; da muss man nicht mal Promotor der Kernenergie sein, es genügt, wenn man sie nicht ablehnt. Die Kernenergiefrage ist heute so polarisiert, dass es meist nicht mehr um die Frage des Masses, sondern nur noch um das Ja oder Nein geht nach dem Motto: Bist du nicht für mich, so bist du gegen mich.

Genosse Steiner möchte schliesslich eine vermehrte Kontrolle der sozialdemokratischen Staatsfunktionäre. Er lässt dabei offen, ob dies durch die Partei oder durch ihre Mitglieder selber zu geschehen habe. Dazu möchte ich ihm bloss antworten, dass ich als Beamter den gültigen Gesetzen, meinem Departementsvorsteher und meinem Gewissen verpflichtet bin und nicht der Partei. Dort, wo die Gesetze und Verordnungen einen bestimmten Tatbestand nicht bis ins letzte Detail regeln, versuchen meine Mitarbeiter und ich jene Lösung zu finden, die vermutlich auch der Gesetzgeber getroffen hätte. Dass wir dabei das sachlich Richtige zu tun versuchen, ist wohl einleuchtend und hat mit Gesetzwidrigkeit nichts zu tun. Vergessen wir dabei eines nicht: Es gibt gegenwärtig in der Politik nur wenig Bereiche, die so kontrovers sind wie die Kernenergie. Da kann es wohl vorkommen, dass der Energieminister und seine Beamten nicht die gleiche Meinung vertreten wie die Delegierten und Gäste eines Parteitages.

---

Ich ziehe ein Fazit: Wir sind extrem stark vom Rohstoff Öl abhängig. Wir werden bald weniger Öl haben. Wir können dieses Erdöldefizit niemals allein und vor allem nicht in so kurzer Zeit mit Sparen und mit einer rationelleren Verwendung kompensieren. Wir brauchen also Ersatzenergien. Das sind Binsenwahrheiten, die jeder kennt.

Ich müsste jetzt von Alternativenergien reden: von der Sonne, vom Gas, von der Kohle, vom Holz, vom Biogas, von der Wärmepumpe, das kann ich mir sparen. Die Gesamtenergiekonzeption hat alle diese Alternativen studieren lassen, und es sind Studien darüber veröffentlicht worden und werden weiter veröffentlicht.

Bundesrat Willi Ritschard
in einer Rede vor dem Nationalrat