Zeitschrift: Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins, des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen = Bulletin de l'Association suisse des électriciens, de l'Association des entreprises électriques suisses

Herausgeber: Schweizerischer Elektrotechnischer Verein ; Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen

Band: 66 (1975)

Heft: 5

Artikel: Die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken im Lichte der Gerichtspraxis

Autor: Fischer, U.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-915265

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: 10.12.2025

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

Die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken im Lichte der Gerichtspraxis

Von U. Fischer

Das Bundesgerichtsurteil vom 13. August 1973 im Zusammenhang mit dem Kernkraftwerk Kaiseraugst brachte hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung im Bewilligungsverfahren in zahlreichen Punkten Klarheit. So besteht bezüglich der Beurteilung von Fragen nuklearer Sicherheit, nichtnuklearer Immissionen und Landschaftsschutz eine ausschliessliche Bundeszuständigkeit. Auch mangelnde Zonenkonformität reicht allein nicht aus, um die Errichtung eines Kernkraftwerkes zu verhindern. Weiterhin in der Kompetenz der Kantone verbleibt die Erteilung der Kühlwassernutzungskonzession, die aber nicht zur Verhinderung des Kernkraftwerkes aus anderen Gründen missbraucht werden darf. An Revisionspostulaten verbleiben die Zusammenfassung der Bewilligungsverfahren und das Enteignungsrecht.

C'est à plus d'un titre que l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 août 1973 relatif à la centrale nucléaire de Kaiseraugst a clarifié le problème de la délimitation de la compétence dans la procédure d'autorisation de construire. Le Tribunal fédéral a statué que les questions de sécurité nucléaire, d'immissions conventionnelles et de protection du paysage sont de la compétence exclusive de la Confédération. Même le manque de conformité aux zones ne suffit pas à lui seul pour empêcher la réalisation d'une centrale nucléaire. L'octroi de la concession pour l'utilisation d'eau de refroidissement continue, il est vrai, de demeurer l'affaire des cantons, mais ceux-ci n'ont pas le droit de se servir abusivement de leur compétence à seule fin de mettre obstacle à la réalisation d'un tel ouvrage. Il n'en demeure pas moins que le droit d'expropriation devrait être révisé et que les procédures d'autorisation devraient l'être aussi dans le sens d'une simplification.

1. Einleitung

In der Erkenntnis, dass die friedliche Nutzung der Atomenergie mit ihrer neuen und komplexen Technologie auch im Bewilligungssektor mit den herkömmlichen Grundlagen und Methoden nicht bewältigt werden kann, gingen die Bundesbehörden in einem sehr frühen Zeitpunkt daran, die Rechtsgrundlagen für die Konfrontation mit den Problemen der Kernenergie zu schaffen.

Bereits im Herbst 1957 hiessen Schweizervolk und Stände einen Art. 24quinquies der Bundesverfassung [1]) gut, mit welchem die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie dem Bund übertragen wurde. Gestützt darauf erliess die Bundesversammlung am 23. Dezember 1959 das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz [2]). Mit diesem Gesetzerlass und einigen in den folgenden Jahren geschaffenen ergänzenden Verordnungen verfügte der Bund über ein umfassendes gesetzliches Instrumentarium, bevor die Bewilligung für ein erstes schweizerisches Kernkraftwerk – Beznau I der NOK – zu erteilen war.

Im Gegensatz zu vielen anderen Gelegenheiten, bei denen sich die Behörden von der stürmischen Entwicklung der Technik überraschen liessen und deshalb gewisse Pannen und Umweltbeeinträchtigungen nicht zu vermeiden waren, haben sie bei der Kernenergie die Möglichkeit, die Tragweite der zu erteilenden Bewilligungen zum voraus zu erkennen und entsprechende Bedingungen und Auflagen durch eigene Fachleute formulieren zu lassen.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigte aber, dass trotz dieser guten Rechtsgrundlagen einige Probleme bei der Abwicklung der Bewilligungsverfahren noch offen waren. Insbesondere war die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes auf der einen und der Kantone und Gemeinden auf der anderen Seite noch unklar und gab zu Kontroversen Anlass, die insbesondere im Beschwerdeverfahren beim Baubewilligungsgesuch für das Kernkraftwerk Kaiseraugst ausgetragen wurden.

Ohne direkten Bezug zu diesem Verfahren hatten sich bereits die Berner Professoren Dr. Hans Huber und Dr. Fritz Gygi in einem Gutachten [3]), das sie dem Regierungsrat des Kantons Bern am 14. April 1972 in einem anderen Zusammenhang erstatteten, zum Problem dieser Kompetenzabgrenzung geäussert.

Auch der Verfasser dieser Zeilen legte in Anlehnung an das Gutachten der Berner Staatsrechtslehrer im März 1973 eine Abhandlung über die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken [4]) vor, in welcher konkrete Vorstellungen über die verfahrensmässige Behandlung verschiedener Aspekte im Bewilligungsverfahren vorgebracht wurden.

Diese Auffassungen konnten aber mangels genügender Basis in Gesetz oder Judikatur nicht mehr denn als blosse Meinungsäusserungen gelten. Trotz stichhaltiger Argumentation bestand keine Sicherheit, dass diese Hypothesen vor dem Richter standhalten würden. Es war deshalb für die Rechtssicherheit auf diesem Sektor von entscheidender Bedeutung, dass sowohl die Verwaltungsgerichte der Kantone Aargau [5]) und Solothurn [6]) als auch das Bundesgericht [7]) in letzter Zeit zu den meisten noch offenen Fragen Stellung bezogen und auf diesem Weg bestehende Unklarheiten in der Gesetzgebung geschlossen haben.

Die vorliegende Arbeit hat den Zweck, die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken so darzulegen, wie sie sich nach diesen richterlichen Grundsatzentscheiden ergibt und wahrscheinlich in Zukunft gültig sein wird. Dazu sollen gleichwohl noch bestehende Unklarheiten herausgearbeitet und einige Gedanken zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung vorgebracht werden.

[1]) Volksabstimmung vom 24. November 1957 (AS 1957, 1027).

[2]) Atomgesetz (AS 1960, 541; SR 732.0).

[3]) Gutachten über die rechtliche Zulässigkeit für den Kanton Bern, den Bau weiterer Atomkraftwerke auf seinem Gebiet der Volksabstimmung zu unterwerfen.

[4]) Die Kompetenzordnung bei der Bewilligung von Kernkraftwerken, von Fürsprecher Ulrich Fischer, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 74, 1973, S. 89ff.

[5]) Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Aargau vom 10. Mai 1973 i. S. Kernkraftwerk Kaiseraugst, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 74, 1973, S. 400ff.

[6]) Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Solothurn vom 16. November 1973 i. S. Kernkraftwerk Gösgen/Däniken.

[7]) Urteil des Bundesgerichtes vom 13. August 1973 i. S. Kernkraftwerk Kaiseraugst (BGE 99 Ia 247), Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 74, 1973, S. 489ff.

2. Bewilligungskomplexe

Der Bau eines Kernkraftwerkes berührt verschiedene Interessen, die, soweit rechtlich relevant, durch verschiedene Erlasse von Bund, Kanton und Gemeinde geschützt werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit und den Ausschluss von gesundheitsschädigenden Strahlungen. Sodann geht es um den Schutz vor nichtnuklearen Immissionen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kühltürmen, und um das zulässige Mass der landschaftlichen Beeinträchtigung, also um die optische Immission. Weiter steht der baupolizeiliche Schutz öffentlicher und privater Interessen zur Diskussion, während die Frage der Zonenkonformität ein Problem ganz besonderer Art darstellt. Die wasserrechtlichen Aspekte sind vor allem im Zusammenhang mit der Wasserentnahme und -rückgabe für den Betrieb der Kühltürme von Bedeutung. Schliesslich gilt es, auch den arbeitsrechtlichen Schutz sicherzustellen.

Die aufgezählten geschützten Interessen sind zum Teil in mehreren Erlassen normiert. Dies führte dazu, dass lange Zeit Unklarheit darüber herrschte, welche Norm im konkreten Fall anzuwenden sei und wer als Bewilligungsinstanz zu funktionieren habe.

Diese Unklarheiten wurden durch verschiedene Gerichtsurteile nun weitgehend beseitigt. Die nachstehende Darstellung der Kompetenzordnung aufgrund der Gerichtsentscheide ist nicht nach Behörden oder Verfahren, sondern nach den erwähnten zu schützenden Interessen gegliedert. Sie sollte auf diese Weise besser auf allenfalls gestellte Fragen Antwort geben.

3. Nukleare Sicherheit

Die nukleare Sicherheit wird durch bundesrechtliche Erlasse in umfassender Weise gewährleistet. Das Atomgesetz und die dazugehörigen Verordnungen regeln die ganze Materie, so auch das Bewilligungsverfahren. Danach bedürfen unter anderem die Erstellung und der Betrieb einer Atomanlage (Art. 4 Abs. 1 lit. a) sowie die Ausfuhr von in Atomanlagen erzeugter Energie (Art. 4 Abs. 1 lit. d) einer Bewilligung des Bundes. Bewilligungen werden nur erteilt, wenn die nukleare Sicherheit gewährleistet ist.

Dem Gesuch um Erteilung der Bewilligung ist ein ausführlicher technischer Bericht beizufügen (Art. 7 Abs. 1 Satz 1). Die Unterlagen werden der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen (KSA) übermittelt. Diese hat der Bewilligungsbehörde ein Gutachten zu erstatten, das sich insbesondere darüber auszusprechen hat, ob das Projekt alle zumutbaren Massnahmen zum Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht (Art. 7 Abs. 1 Satz 2). Ausserdem ist die Stellungnahme des Standortkantons einzuholen (Art. 7 Abs. 2). Dieser verlässt sich hinsichtlich der nuklearen Sicherheit allerdings in der Regel auf die Fachleute des Bundes und beschränkt sich auf die Prüfung der regionalplanerischen Gesichtspunkte.

Die bei Erfüllung aller Voraussetzungen schliesslich vom Bundesrat beziehungsweise vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Art. 6) zu erteilende Bewilligung wird in der Praxis in vier Teilbewilligungen aufgegliedert:

– Zunächst wird untersucht, ob der Standort den an ihn zu stellenden Anforderungen genüge, insbesondere ob vom Gesichtspunkt des Strahlenschutzes aus der Erstellung eines Werkes des vorgesehenen Systems und der vorgesehenen Leistung an diesem Standort nichts entgegenstehe. Aufgrund dieser Prüfung wird die *Standortbewilligung* erteilt.

Nach Einreichung der Baupläne und des Sicherheitsberichtes prüft die KSA die eigentliche nukleare Sicherheit der Anlage. Sind die Ergebnisse positiv, so wird die *nukleare Baubewilligung* erteilt. Diese ist ihrerseits in Teilbaubewilligungen aufgegliedert.

– Unter ständiger Überwachung durch die Bundesorgane wird der Bau der Anlage so weit vorangetrieben, dass sie probeweise in Betrieb genommen werden kann. Hierfür ist die *Inbetriebnahmebewilligung* nötig, die zudem vom Nachweis genügender Ausbildung des Betriebspersonals abhängig gemacht wird.

– Wenn auch der Probebetrieb, der streng überwacht wird, zu keinen Beanstandungen mehr Anlass gibt, kann schliesslich die *Betriebsbewilligung* erteilt werden. Während des Betriebes wird die Anlage kontinuierlich weiter überwacht.

Kernkraftwerke können demnach nur errichtet und betrieben werden, wenn ein nach den neuesten Erkenntnissen durchgeführtes, mehrstufiges Verfahren durchlaufen ist. Ebenso wird die Strahlenbelastung der Bevölkerung ständig überwacht (Art. 10 und 11 des Atomgesetzes). Der Bundesrat hat die entsprechenden Massnahmen in der Verordnung über den Strahlenschutz vom 19. April 1963 eingehend geregelt.

Weder dem Kanton noch der Gemeinde kommt in diesen Fragen eine Entscheidungsbefugnis zu [8]).

Die ausschliessliche Kompetenz des Bundes zur Beurteilung der mit der nuklearen Sicherheit zusammenhängenden Fragen wurde von keiner ernstzunehmenden Seite bestritten. Auch das Bundesgericht [9]) hielt in seinem Grundsatzurteil nochmals mit aller Klarheit fest, dass die Kantone zu einer sachgerechten Bewältigung der im Zusammenhang mit Atomanlagen stehenden Probleme gar nicht in der Lage wären und dass deshalb einheitliche bundesrechtliche Vorschriften und deren einheitlicher Vollzug durch Organe des Bundes unumgänglich gewesen seien. Auf diese Weise könnten die dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik entsprechenden Schutzmassnahmen getroffen werden. Umgekehrt könne damit verhindert werden, dass die Nutzung der

[8]) Vgl. Fischer a. a. O., S. 91f.

[9]) BGE 99 Ia 256f.: «Angesichts der grossen Bedeutung, die die Nutzung der Kernenergie im schweizerischen Energiehaushalt künftig haben wird sowie im Hinblick auf die mit dem Betrieb von Atomanlagen verbundenen besonderen Probleme, zu deren sachgerechter Bewältigung viele Kantone gar nicht in der Lage wären, erwies es sich als unumgänglich, für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen einheitliche bundesrechtliche Vorschriften zu schaffen und deren Vollzug den Organen des Bundes zu übertragen, um so mehr als durch den Betrieb einer Atomanlage häufig nicht nur die Interessen des Standortkantons, sondern auch diejenigen von Nachbarkantonen und ausländischen Staaten berührt werden. Diese Kompetenzordnung soll einerseits gewährleisten, dass beim Bau und Betrieb von Atomanlagen sämtliche nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik möglichen und notwendigen Schutzmassnahmen getroffen werden; sie soll aber andererseits auch verhindern, dass die im gesamten Landesinteresse liegende Nutzung der Kernenergie durch unsachgerechte Bedingungen und Auflagen übermässig erschwert wird. Insoweit dient das AtG auch dem Zweck, die Nutzung der Kernenergie zu fördern und den Bau von Atomkraftwerken zu ermöglichen.»

Kernenergie durch unsachgemässe Bedingungen und Auflagen übermässig erschwert werde.

So kann denn nochmals festgestellt werden, dass für die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit und den Ausschluss von gesundheitsschädigenden nuklearen Immissionen die Bestimmungen des Atomgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen anwendbar und die daselbst vorgesehenen Organe des Bundes für deren Überwachung und die Abwicklung der Bewilligungsverfahren zuständig sind.

4. Nichtnukleare Immissionen

Seitdem Kernkraftwerke an Aare und Rhein nicht mehr mit Flusswasser direkt gekühlt werden dürfen, sondern mit Kühltürmen auszurüsten sind, sind neben den Gewässerschutzproblemen weitere möglicherweise entstehende Immissionen aktuell geworden. Während ein Kernkraftwerk mit Durchlaufkühlung aus einem Fluss ohne jede Immission arbeitet – sofern man von der nicht direkt wahrnehmbaren, gewässerschützerisch aber offenbar bedenklichen geringfügigen Erhöhung der Flusswassertemperatur absieht –, verursachen Kühltürme gewisse Lärmimmissionen durch das Herunterfallen von Wasser. Dazu muss der sich im System ansammelnde Schlamm entfernt und ein gewisser Teil des Kühlwassers dem Vorfluter zurückgegeben werden, was gewässerschützerisch einwandfrei zu geschehen hat. Schliesslich werden bei einem Werk von 900 MWe Leistung etwa 0,5 m^3/s Wasser verdampft, was die Frage nach meteorologischen Veränderungen aufwirft. Die nichtnuklearen Immissionen betreffen demnach die Probleme Lärm, Gewässerschutz und Meteorologie.

Immissionsfragen werden in der Regel im Baupolizeiverfahren gemeinsam von Kanton und Gemeinde beurteilt [10]). Bei industriellen Betrieben ist zudem ein Verfahren nach Arbeitsgesetz [11]) abzuwickeln, wonach im Sinne von Art. 6 Abs. 1 alle Massnahmen zu treffen sind, die die Umgebung des Betriebes vor schädlichen und lästigen Einwirkungen schützen. Schliesslich schreibt auch das Atomgesetz in Art. 5 Abs. 1 vor, dass Bewilligungen nur erteilt werden dürfen, wenn unter anderem der Schutz von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern gewährleistet ist.

Demnach wären die Fragen der nichtnuklearen Immissionen bei Kernkraftwerken in drei verschiedenen Verfahren zu prüfen und zu beurteilen. Es liegt auf der Hand, dass ein derartiges Vorgehen unnötig ist und zu Widersprüchen führen könnte. Bereits im Gutachten der Berner Professoren Huber und Gygi [12]) wurde deshalb die Meinung vertreten, die nichtnuklearen Immissionen seien mit dem Gesamtpaket im bundesrechtlichen Verfahren nach Atomgesetz zu beurteilen, eine Meinung, die auch im erwähnten Zentralblattartikel [13]) nachdrücklich unterstützt wurde.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau kam in seinem Urteil [14]) im Fall Kaiseraugst zu anderen Schlüssen. Es war der Auffassung, mit der Erteilung der Bundesbewilligung werde lediglich festgestellt, dass der Erstellung des Werkes an dem vorgesehenen Standort wegen der vom Bund zu prüfenden Kriterien nichts entgegenstehe. Kanton und Gemeinde hätten ihrerseits das Baugesuch nach dem kantonalen und kommunalen Baurecht zu prüfen, wobei alle sich daraus ergebenden Hinderungsgründe auch gegenüber Atomkraftwerken Geltung hätten. Sofern ein Anlageteil dem kantonalen Recht widerspreche, sei die Baubewilligung zu verweigern. Insbesondere gelte dies auch für den Schutz vor nichtnuklearen Immissionen, der so lange bei den Kantonen bleibe, als der Bund nicht die Kompetenz voll für sich beansprucht habe [15]). Das Verwaltungsgericht widersprach dem Gutachten Huber/Gygi ausdrücklich. (Es kam dann allerdings aus materiellen Gründen dazu, die Beschwerden gegen die Bewilligung des Werkes Kaiseraugst abzuweisen.)

Das Bundesgericht urteilte in der Folge im umgekehrten Sinn und wies die Beurteilung der nichtnuklearen Immissionen in die Kompetenz des Bundes. Zwar stehe zweifellos die nukleare Sicherheit im Bewilligungsverfahren nach Atomgesetz im Vordergrund, doch ergäben sich bei Kernkraftwerken auch andere Probleme, wie die überschüssige Wärme, die an die Umgebung abgegeben werden müsse. Nachdem die Bewilligungspflicht des Bundes gemäss Art. 5 Abs. 1 Atomgesetz die Sicherheit und Unschädlichkeit der Atomanlagen unter allen wesentlichen Aspekten zu gewährleisten habe, bilde auch die zum Betrieb einer Atomanlage notwendige Kühlanlage Gegenstand des bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach Art. 4 ff. Atomgesetz [16]). Damit statuiert das Bundesgericht eindeutig eine Pflicht der Bundesbehörden, die Fragen der nichtnuklearen Immissionen im Verfahren nach Atomgesetz zu prüfen und zu beurteilen.

Als Konsequenz aus dieser Prüfungspflicht des Bundes musste sich aber ergeben, dass nicht Kanton und Gemeinde die gleichen Probleme ebenfalls zu prüfen haben. Das Bundesgericht hält denn auch klar fest, dass Fragen, die im bun-

[10]) Z. B. § 160f. Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971.

[11]) Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964.

[12]) Gutachten S. 19f.: «Auch mögliche Umweltbeeinträchtigungen, an die das Atomgesetz vielleicht noch nicht oder nicht genügend gedacht hat, wie Lärmeinwirkung und klimatische Einflüsse und Verstärkung der Nebelbildung durch Kühltürme, sind im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu behandeln.»

[13]) Fischer a. a. O., S. 95.

[14]) Zbl 74, S. 401f.

[15]) Zbl 74, S. 402: «Widerspricht ein Anlageteil dem kantonalen oder sonstwie dem durch kantonale Behörde zu handhabenden Recht, ist die Baubewilligung zu verweigern. Das gilt auch für den Umweltschutz, soweit er noch in der Kompetenz der Kantone verblieben ist. Nicht mehr in der Kompetenz der Kantone liegt der Umweltschutz gegenüber nuklearen Gefährdungen. Hinsichtlich Gewässerschutz ist neben den Kantonen auch der Bund zuständig (was sich in dem Verbot der Flusswasserkühlung weiterer Atomkraftwerke zeigte). Der Schutz gegenüber anderen Immissionen wie Lärm, Ausbreitung von Feuchtigkeit, Nebel usw. verbleibt so lange bei den Kantonen, als der Bund nicht die Kompetenz voll für sich beansprucht hat und die Ausführungsgesetzgebung zu Art. 24septies BV ganz übernommen hat.»

[16]) BGE 99 Ia 257: «Gemäss Art. 4ff. AtG ist für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen sowie für andere damit zusammenhängende Tätigkeiten eine – dem Grundsatz nach – polizeiliche Bewilligung des Bundes erforderlich. Diese Bewilligungspflicht dient u. a. dem Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern (Art. 5 Abs. 1 AtG), d. h., sie soll die Sicherheit und Unschädlichkeit der Atomanlage unter allen wesentlichen Aspekten gewährleisten. Im Vordergrund steht zweifellos die nukleare Sicherheit, namentlich der Schutz vor Strahlenschäden. Von einer Atomanlage können aber auch anderweitige Wirkungen ausgehen. So ergeben sich bei Kernkraftwerken, wie übrigens bei allen Wärmekraftwerken, besondere Probleme hinsichtlich der überschüssigen Wärme, die auf irgendeine Weise an die Umgebung abgegeben werden muss, sei es in ein Gewässer oder an die Atmosphäre. Dementsprechend bildet auch die zum Betrieb einer Atomanlage notwendige Kühlanlage Gegenstand des bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach Art. 4ff. AtG, und die zuständigen Bundesbehörden haben zu prüfen, ob das Projekt in bezug auf das Kühlsystem alle zumutbaren Massnahmen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht.»

desrechtlichen Bewilligungsverfahren zu prüfen sind, nicht auch Gegenstand eines kantonalrechtlichen Verfahrens bilden könnten. Dies folge aus dem ausschliesslichen Charakter der dem Bund auf dem Gebiet der Atomenergie übertragenen Gesetzgebungskompetenz und aus dem Zweck des Atomgesetzes, das in bestimmten Bereichen eine einheitliche Ordnung habe schaffen wollen. Insofern werde die kantonale Polizeihoheit geschmälert [17]).

Das Bundesgericht tritt sodann auch auf die Bedeutung von Art. 4 Abs. 3 Atomgesetz ein, der die polizeilichen Befugnisse der Kantone, insbesondere mit Bezug auf die Bau-, Feuer- und Gewässerpolizei, vorbehält. Diesem Vorbehalt weist das Bundesgericht keine selbständige Bedeutung zu. Die den Kantonen verbleibenden Befugnisse könnten nicht weiterreichen, als dies mit dem Sinn und Zweck des Atomgesetzes vereinbar sei [18]).

Das Urteil des Bundesgerichtes hat demnach bezüglich nichtnuklearer Immissionen in zwei Fragen Klarheit geschaffen: Zunächst hat es den Bundesbehörden die Verpflichtung auferlegt, diese Fragen im bundesrechtlichen Verfahren nach Atomgesetz zu prüfen und zu beurteilen, was beispielsweise im Fall Kaiseraugst mit der aufgrund des umfassenden Kühlturmberichtes erfolgten Erteilung der ergänzten Standortbewilligung vom 28. August 1972 bereits geschehen war. Zum zweiten sind kantonale und kommunale Behörden nicht befugt, Probleme, welche im bundesrechtlichen Verfahren zu beurteilen sind, zusätzlich auch noch zu prüfen. Sie haben somit Fragen der nichtnuklearen Immissionen von Kernkraftwerken nicht zu behandeln.

5. Landschaftsschutz

Mit Kühltürmen ausgerüstete Kernkraftwerke stellen aufgrund ihrer Dimension zweifellos einen gewissen Eingriff in die Landschaft dar. Es stellt sich deshalb auch hier die Frage, in welchem Verfahren und von welcher Behörde dieser Aspekt geprüft werden muss.

Im Sinne von § 159 des aargauischen Baugesetzes (BauG) beispielsweise haben die Gemeinden bei Erteilung von baupolizeilichen Bewilligungen den Bedürfnissen des Landschaftsschutzes Rechnung zu tragen. Daraus liesse sich folgern, dass der Gemeinderat diese Frage zu prüfen hätte.

Nach Art. 2 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) [19]) ist die Erteilung von Bewilligungen von Anlagen nicht nur zur Beförderung, sondern sinngemäss auch zur Erzeugung von Energie als Bundesaufgabe zu verstehen. Dabei hat der Bund die Belange des Landschaftsschutzes im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. b NHG zu berücksichtigen. Dies gilt somit auch bei der Erteilung von Bewilligungen nach Atomgesetz.

Die Gutachter Huber und Gygi [20]) vertreten die Auffassung, dass zwar nach Art. 24sexies Abs. 1 BV der Natur- und Heimatschutz grundsätzlich Sache der Kantone sei, dass aber dieser Schutz unter gewissen Voraussetzungen, wie beispielsweise anlässlich der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen durch den Bund auf diesen übergehe und dann als eigene Aufgabe des Bundes gelte. Der Bund müsse in diesem Fall, in welchem er nach Atomgesetz Bewilligungsbehörde sei, die Pflicht, das Landschaftsbild zu schützen, erfüllen. Die Gutachter vertreten eine ausschliessliche Bundeskompetenz.

Während der Regierungsrat des Kantons Aargau [21]) Standortkanton und Standortgemeinde lediglich zubilligt, sich ergänzend zu den Landschaftsschutzaspekten zu äussern, zu denen die Bundesbehörden noch nicht Stellung genommen haben, verficht das Verwaltungsgericht den Standpunkt, der Natur- und Heimatschutz sei durch das Atomgesetz nicht in die Kompetenz der Bundesbehörden gegeben worden. Mit Bezug auf die Auslegung von Art. 2 lit. b NHG teilt das Verwaltungsgericht zwar die Meinung, wonach die Aufzählung nicht abschliessend sei, doch lasse sich daraus nicht entnehmen, dass die Bundeszuständigkeit zur Prüfung und Beurteilung des Natur- und Heimatschutzes in jedem Fall begründet werden solle, in welchem unter irgendeinem Titel eine Bundesbewilligung erteilt werden müsse [22]). Es entspreche der Ratio legis und ihrer Auslegung im Lichte der Bundesverfassung, wenn in jenen Fällen, wo den Kantonen wesentliche Bewilligungszuständigkeiten verblieben – was nach Verwaltungsgericht bei Atomkraftwerken der Fall ist –, diesen auch die Zuständigkeit des Natur- und Heimatschutzes nicht entzogen werde [23]). Das Verwaltungsgericht hält daran fest, dass die Baupolizeibehörden auch nach Erteilung der Bundesbewilligung die Möglichkeit haben sollen, ihre Bewilligung aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes zu verweigern [24]).

Das Bundesgericht liess seinerzeit offen, wieweit die Belange des Natur- und Heimatschutzes im kantonalen Baubewilligungsverfahren überhaupt noch zu prüfen sind [25]). Aus dessen übrigen Erwägungen lässt sich aber unschwer ableiten, dass das Bundesgericht, sofern es die Frage beurteilen

17) BGE 99 a I 257f.: «Mit dem Bau von Atomanlagen verbundene Fragen, die im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden sind, können nicht auch Gegenstand eines zusätzlichen kantonalrechtlichen Bewilligungsverfahrens bilden; das folgt aus dem ausschliesslichen Charakter der dem Bund auf dem Gebiet der Atomenergie zustehenden Gesetzgebungskompetenz und aus dem Zweck des AtG, welches in bestimmten Bereichen eine einheitliche Ordnung schaffen wollte. Der Kanton kann daher die Erstellung oder den Betrieb einer Atomanlage nicht verbieten unter Geltendmachung solcher öffentlicher Interessen, deren Wahrung ins bundesrechtliche Bewilligungsverfahren nach AtG verwiesen ist. Insoweit ergibt sich aus Art. 24quinquies BV und dem AtG eine Schmälerung der kantonalen Polizeihoheit.»

18) BGE 99 Ia 258: «Zwar behält Art. 4 Abs. 3 AtG u. a. ‚die polizeilichen Befugnisse ... der Kantone, insbesondere mit Bezug auf die Bau-, Feuer- und Gewässerpolizei' vor. Dieser Vorbehalt hat indessen keine selbständige Bedeutung. Es wird damit lediglich in allgemeiner Weise auf die den Kantonen verbleibenden Polizeibefugnisse verwiesen. Ihr Umfang ergibt sich nicht aus Art. 4 Abs. 3 AtG, sondern aus der bereits dargelegten Kompetenzordnung; er kann nicht weiter reichen, als dies mit dem Sinn und Zweck des AtG und mit den übrigen Vorschriften des Bundesrechtes vereinbar ist.»

19) Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (AS 1966, 1637; SR 451).

20) Gutachten S. 19.

21) Protokoll des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 27. November 1972, Nr. 2365.

22) und 23) Zbl 74, S. 403.

24) Zbl 74, S. 404: «Die in baupolizeilicher Hinsicht zuständigen kantonalen Behörden sollten vielmehr nach wie vor die Möglichkeit haben, auch nach Erteilung der – nuklearen – Bundesbewilligung die kantonalrechtliche Bewilligung aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes zu verweigern, wenn sich das Projekt nach den Verhältnissen am konkreten Ort und der dort gehandhabten Praxis als mit dem Natur- und Heimatschutz unvereinbar erweisen sollte. Es wäre nicht ersichtlich, warum zwar eine kantonale Verweigerung der Bewilligung aus rein baupolizeirechtlichen Gründen möglich sein sollte, nicht aber aus Gründen des im Baupolizeirecht eine grosse Rolle spielenden Natur- und Heimatschutzes.»

25) BGE 99 I a 261.

müsste, auch hier eine ausschliessliche Bundeskompetenz annehmen würde. Wenn die zuständigen Bundesbehörden nach Atomgesetz zu prüfen haben, ob das Projekt auch in bezug auf das Kühlsystem alle zumutbaren Massnahmen zum Schutz wichtiger Rechtsgüter vorsieht, so ist darunter neben den übrigen Immissionen sicherlich auch die von den Kühltürmen verursachte optische Immission zu rechnen, welche die Landschaft möglicherweise beeinträchtigt[16]). Wenn aber der Bund diese Frage im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden hat, so hat das Bundesgericht festgehalten, dass diese nicht auch Gegenstand eines zusätzlichen kantonalrechtlichen Verfahrens bilden kann[17]). Immerhin, konkret hat das Bundesgericht diese Frage noch nicht entschieden.

Im Nachgang zum Bundesgerichtsurteil zog das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn in einem Urteil betreffend das Kernkraftwerk Gösgen-Däniken[26]) den Schluss, dass den Kantonen eine Wahrung des Landschaftsschutzes nur noch insoweit zusteht, als dadurch technische Ausgestaltung, Betrieb und Existenz des Werkes nicht berührt werden[27]). Das solothurnische Verwaltungsgericht teilt damit weitgehend die Auffassung des aargauischen Regierungsrates[21]). Als Begründung für diese Haltung wird angeführt, dass der Gedankengang des Bundesgerichtes über die materiellen Immissionen weitgehend auf den Landschaftsschutz übertragen werden könne.

Wenn die Bundesbehörden bezüglich Kühlsystem zu prüfen hätten, ob die zumutbaren Massnahmen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Atomgesetz getroffen werden, so gelte dies auch bezüglich der Auswirkung von Baumassen und Dampffahnen des Kühlturms auf die Landschaft[28]). Dieser Gedankengang führe dazu, dass die Bundesbehörden die Auswirkungen des Kühlturms und seiner Dampffahne auf das Landschaftsbild überprüfen müssten und deshalb für die Anwendung der kantonalen Vorschriften kein Raum mehr bestehe. Wenn der Kanton wegen des Landschaftsschutzes eine technische Änderung des Projektes erzwingen oder dieses überhaupt verhindern könnte, so würde dies dem vom Bundesgericht aufgezeigten Zweck des Atomgesetzes widersprechen[29]).

Aufgrund dieser Urteile kann gefolgert werden, dass die Fragen des Landschaftsschutzes analog wie diejenigen der nichtnuklearen Immissionen zu behandeln sind. Demnach sind diese durch die Bundesbehörden im Verfahren nach Atomgesetz zu prüfen und zu entscheiden, ohne dass noch Raum für kantonale und kommunale Beurteilung offenbleibt, soweit die technische Gestaltung und der Betrieb des Kernkraftwerkes samt Kühlsystem in Frage steht. Unbenommen bleibt es allerdings der Baupolizeibehörde, weitere Auflagen im Sinne des Landschaftsschutzes, die mit der Bundeskompetenz nicht kollidieren, z. B. betreffend Bepflanzung und Farbgebung, zu statuieren.

6. Zonenkonformität und übrige Baupolizeivorschriften

Konventionelle Bauten haben sich auch bezüglich Zonenkonformität und Infrastruktur an die kommunalen Bauvorschriften zu halten. Im vorliegenden Zusammenhang ist demnach zu fragen, wieweit diese Vorschriften bei einem doch weitgehend vom Bundesrecht beherrschten Kernkraftwerk anwendbar sind.

Zunächst ist davon auszugehen, dass ein Werk in einer Industriezone, d. h. in der einzigen üblicherweise für solche Anlagen vorgesehenen Zone, projektiert und somit zu prüfen ist, wieweit die entsprechenden Zonenvorschriften durchsetzbar sind. Können die Zonenvorschriften auch durch ein Kernkraftwerk eingehalten werden, so entstehen diesbezüglich keine Schwierigkeiten, was beispielsweise beim Grenzabstand und bei der Beseitigung des konventionellen Abwassers durchaus der Fall sein kann. Dagegen dürfte die Höhe der Kühltürme fast in jedem Fall den vorgesehenen Rahmen der Vorschriften sprengen. Zu prüfen ist, was in einer solchen Situation gilt, in welcher ohne Ausnahmebewilligung nicht auszukommen ist.

Die Gutachter Huber und Gygi vertreten die Auffassung, dass sich die kantonalrechtliche (bzw. kommunale) Bewilligung auf einen rein formalen Akt ohne freien und selbständigen Entscheidungsspielraum reduziert, wenn der zu beurteilende Gegenstand technisch vollständig determiniert und von Bundesvorschriften und Fachnormen auf dem Gebiet der Kernenergie festgelegt ist[30]). Eine Verweigerung der Baubewilligung infolge der Höhe der Kühltürme würde nach dieser Auffassung demnach eine Vereitelung der Durchsetzung von Bundesrecht bedeuten, was nicht zulässig ist.

Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass bezüglich Höhe, Grenz- und Gebäudeabstände eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Das öffentliche Interesse, Kernkraftwerke in dazu geeigneten Industriezonen zu erstellen, sei wegen des Energiebedarfs sehr gross. Andere öffentliche Interessen, wie zum Beispiel die Vermeidung allzu grosser Baukuben, auch in der Industriezone, hätten zurückzutreten[31]). Die Gemeindebehörde sei demnach nicht frei, nach ihrem Ermessen die Gebäudehöhe zu limitieren, zumal wenn die Bauvorschriften in Form von Richtlinien gar eine Ausnahmebestimmung vorsähen. Wenn die nötigen Vorausset-

[26]) Auszug aus dem Protokoll des Obergerichtes des Kantons Solothurn vom 16. November 1973 i. S. Einwohnergemeinden Däniken, Lostorf und Schönenwerd gegen das Baudepartement des Kantons Solothurn.

[27]) VG SO, S. 25.

[28]) VG SO, S. 24.

[29]) VG SO, S. 24f: «Der ganze Gedankengang führt zum Schluss, dass die Bundesbehörden bei ihren Bewilligungen nach AtG die Auswirkungen des Kühlturmes und seiner Dampffahne auf das Landschaftsbild überprüfen müssen, und weil diese Auswirkungen, wie dargelegt, ‚unmittelbar mit der technischen Gestaltung oder dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammenhängen', besteht – wie das Bundesgericht in bezug auf die Immissionen festgestellt hat (BGE 99 Ia 259) und wie nun offensichtlich auf den Landschaftsschutz übertragen werden darf – ‚für eine Anwendung der kantonalen Vorschriften kein Raum mehr'. Es würde dem vom Bundesgericht aufgezeigten Zweck des AtG widersprechen, wenn der Kanton wegen des Landschaftsschutzes, d. h. aus einem Grunde, der schon im Verfahren nach AtG zu prüfen ist, eine technische Änderung des Projektes erzwingen oder dieses überhaupt verhindern könnte.»

[30]) Gutachten S. 15: «Soweit der Gegenstand der kantonalrechtlichen (und damit auch der kommunalen) Bewilligung technisch vollständig determiniert und von Bundesvorschriften und Fachnormen auf dem Gebiet der Atomenergie festgelegt ist, reduziert sich die kantonalrechtliche (bzw. kommunale) Bewilligung auf einen rein formellen Akt und entfällt ein freier und selbständiger Entscheidungsraum. Das Hauptbeispiel liefern gewisse Gebäudeteile des Atomkraftwerkes hinsichtlich ihrer Form; für sie behält die Baubewilligung nur noch einen formellen Charakter. Man kann es auch anders formulieren: Für sie entfaltet aus technischen Gründen die bundesrechtliche Bewilligung unausweichlich eine präjudizielle Wirkung zu Lasten der kantonalen Kompetenz, die sich auch im Verhältnis zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht geltend macht.»

[31]) Zbl 74, S. 407.

zungen gegeben seien, bestehe ein Rechtsanspruch auf Zulassung grösserer Höhen [32]).

Das Bundesgericht geht in seiner Argumentation von den im konkreten Fall gültigen Bauvorschriften aus, nach denen der Gemeinderat die maximale Bauhöhe sowie die einzuhaltenden Grenz- und Gebäudeabstände unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festzulegen hat. Die Anwendung präzisierender Richtlinien habe im Rahmen des Ermessensspielraumes zu geschehen, welchen die Zonenordnung vorsehe. Angesichts der Tatsache, dass die Kernenergie im öffentlichen Interesse liege und die Höhe der Kühltürme technisch bedingt sei, sei deren Bewilligung jedenfalls nicht willkürlich [33]).

Selbst unter der Annahme, dass eine kommunale Bau- bzw. Zonenordnung keinen Ermessensspielraum oder keine Ausnahmebewilligung vorsieht, müsste per analogiam der vom Bundesgericht statuierte Grundsatz gelten, welchen dieses für die Immissionsfragen aufgestellt hat [34]). Danach ist es Aufgabe der Bundesbehörden, im Verfahren nach Atomgesetz auch die Zulässigkeit des Kühlsystems zu prüfen. Wenn dieses im erwähnten Verfahren als für das Projekt tragbar beurteilt wird, so bleibt – wie bei den Fragen der Immissionen – für die Anwendung kantonaler und kommunaler Vorschriften auch bezüglich Höhe kein Raum mehr.

Somit ergibt sich, dass Zonenkonformität und übrige kantonale und kommunale Bauvorschriften nur in dem Mass durchgesetzt werden dürfen, als dies die im Rahmen des Verfahrens des Bundes erteilten Bewilligungen nicht illusorisch macht. Kanton und Gemeinde sind demnach wohl befugt, Vorschriften über die konventionelle Wasserversorgung, die konventionelle Abwasserbeseitigung, Strassenbauten und andere Infrastrukturbelange, eventuell auch Abstandsvorschriften der entsprechenden Industriezone, durchzusetzen, die die Errichtung des Kernkraftwerkes in der von den Bundesbehörden genehmigten Form nicht verunmöglichen. Dagegen hat das Bundesrecht in allen Konfliktfällen z. B. bei der Höhe der Kühltürme, vor dem kantonalen und kommunalen Recht den Vorrang.

7. Ein- und Umzonung

Im vorhergehenden Abschnitt wurde der Frage nachgegangen, welche baupolizeilichen Befugnisse Kanton und Gemeinde in dem Fall verbleiben, dass das Kernkraftwerk in einer rechtskräftigen Industriezone projektiert ist. Es bleibt aber das Problem, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Werk verhindert werden kann, das in einer nicht für Industriebauten vorgesehenen Zone oder auf nicht eingezontem Gebiet geplant ist und ob allenfalls ein Zwang ausgeübt werden kann, entsprechendes Gelände ein- oder umzuzonen.

Bei den bisherigen Kernkraftwerken stellte sich das Einzonungsproblem entweder nicht (z. B. Beznau), oder die Gemeinde stimmte der Einweisung des für das Werk vorgesehenen Geländes in die Industriezone zu (z. B. Gösgen, Kaiseraugst, Leibstadt, Inwil).

Demnach stellt sich die Frage, welche Bedeutung dem Entscheid einer Gemeinde beizumessen wäre, wenn diese eine Einzonung verweigern und damit das Projekt auf diesem Wege ablehnen möchte. Die nachfolgenden Überlegungen basieren nicht auf Präjudizien, sondern sind lediglich die persönliche Auffassung des Verfassers.

Ein Kernkraftwerk gehört seiner Natur nach in ein Gebiet, das den Charakter einer Industriezone trägt. Demnach erscheint es als gerechtfertigt, wenn Kanton und Gemeinde dessen Errichtung in einer andern Zone genau prüfen. Dies ist schon aus Rücksicht auf die Bewohner dieser Zone angezeigt.

Sollte es sich aus wichtigen Gründen aufdrängen, das Werk ausserhalb einer Industriezone zu errichten, fragt sich, ob dies nur nach einer Änderung des Zonenplanes erfolgen dürfe.

Wenn diese Frage bejaht würde, müsste die Zulässigkeit einer Verweigerung der Um- oder Einzonung nach den Überlegungen beurteilt werden, die die Professoren Huber und Gygi in einem anderen Zusammenhang angestellt haben. Sie betrachten einen Rechtssatz als bundesrechtswidrig, der besagen würde, dass für Kernkraftwerke generell keine Baubewilligungen, keine Ausnahmebewilligungen und keine Konzessionen erteilt werden dürfen. Dies würde auf die Ver-

[32]) Zbl 74, S. 407: «Der Gemeinderat ist nicht frei, ob er die ‚Ausnahme' im Sinne der Richtlinien gestatten will oder nicht. Wenn die oben genannten Voraussetzungen vorliegen (überwiegendes öffentliches Interesse, Notwendigkeit des Baues von Kernkraftwerken, weitgehende technische Determinierung der Bauten), so besteht ein Rechtsanspruch auf Zulassung grösserer Höhen, in casu eben die durch das Projekt bedingte Höhe der Kühltürme.»

[33]) BGE 99 Ia 260f.: «Wie das Verwaltungsgericht zutreffend feststellt, hat sich die Anwendung dieser Richtlinien im Rahmen des Ermessensspielraumes zu halten, den die Zonenordnung vorsieht. In Anbetracht dessen, dass die Nutzung der Kernenergie im öffentlichen Interesse liegt und die Höhe der Kühltürme technisch bedingt ist, konnte der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz die projektierten Ausmasse bewilligen bzw. eine entsprechende Anweisung erteilen, ohne die erwähnten Zonenvorschriften zu verletzen; jedenfalls kann von Willkür in diesem Punkt keine Rede sein.»

[34]) BGE 99 Ia 258f.: «Das Kühlsystem ist untrennbarer Bestandteil des Kernkraftwerkes; seine Gestaltung ist technisch determiniert, und seine Auswirkungen auf die Umgebung hängen unmittelbar mit dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammen. Die Kühlanlage bildet demzufolge, wie erwähnt, Gegenstand der Bewilligungspflicht nach AtG, und die zuständigen Bundesbehörden haben sowohl im Bewilligungsverfahren als auch im Rahmen ihrer Aufsicht zu prüfen, ob in bezug auf das Kühlsystem alle zumutbaren Massnahmen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern getroffen werden, wobei selbstverständlich auf die jeweiligen konkreten Gegebenheiten abgestellt werden muss. Es würde dem dargelegten Zweck des AtG widersprechen, wenn der Kanton, gestützt auf kantonale Immissionsvorschriften zum Schutze der Bevölkerung oder einzelner Nachbarn, d. h. aus Gründen, die schon im Verfahren nach AtG zu prüfen sind, eine technische Änderung des Projektes erzwingen oder dieses überhaupt verhindern könnte. Soweit es um Auswirkungen geht, die unmittelbar mit der technischen Gestaltung oder dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammenhängen, besteht für eine Anwendung kantonaler Immissionsvorschriften kein Raum mehr.»

[35]) [19]Gutachten S. 17f.: «Als eine bundesrechtswidrige Norm im Sinne einer rechtlichen Durchkreuzung des Bundesrechtes wäre ein Rechtssatz zu verstehen, der besagen würde, dass für Kernkraftwerke keine Baubewilligungen, keine Ausnahmebewilligungen von kantonalen oder kommunalen Bauvorschriften und keine Konzessionen für Gebrauchswasserentnahmen erteilt werden dürften. Das liefe auf die erklärte Absicht hinaus, den vom Bundesrecht verfolgten Zweck – Ermöglichung des Baues von Atomkraftwerken (BBl 1957 I 1141, 1157; 1958 II 1525) – zu vereiteln. Nicht anders verhielte es sich, wenn der Grundsatz aufgestellt oder gehandhabt würde, dass kantonale Bewilligungen oder Konzessionen, die ein Atomkraftwerk benötigt, zumal wenn sie ganz oder teilweise ermessensbedingt sind, nicht zu erteilen wären. Darin läge die tatsächliche Vereitelung des Bundesrechtes vergleichbar der prohibitiven Besteuerung (BGE 73 I 376ff.). Gegenteils darf der Gedanke, gegen das geplante Kraftwerk Hindernisse zu errichten, bei der pflichtgemässen und sachgerechten Ermessensausübung keine Rolle spielen. Vielmehr läge darin zusätzliche Willkür im Sinne von Art. 4 BV, wenn bei Handhabung des kantonalen Baurechtes oder Wasserrechtes oder des Ermessens andere als jenen Gesetzen zugrunde liegende Zwecke oder sachfremde Interessen verfolgt würden (BGE 97 I 140 Erw. 3 am Ende, 583, 734; 96 I 627).»

hinderung des vom Bundesrecht verfolgten Zweckes – Ermöglichung des Baues von Kernkraftwerken – hinauslaufen. Vielmehr dürfe der Gedanke, gegen das geplante Kernkraftwerk Hindernisse zu errichten, bei der pflichtgemässen und sachgerechten Ermessensausübung keine Rolle spielen [35]).

Demnach dürfte die Ein- oder Umzonung nur verweigert werden, wenn aus planerischer Sicht begründete Veranlassung bestünde, in einem solchen Gebiet nicht Industrie-, sondern Wohnbauten entstehen zu lassen oder das Gelände überhaupt nicht der Überbauung zuzuführen. Die Gründe hierfür könnten mannigfaltig sein, dürften jedoch niemals, weder offen noch versteckt, auf die Absicht einer Behinderung des Kernkraftwerkes hinauslaufen. Es wäre rechtswidrig, das übergeordnete Bundesrecht auf diese Weise zu vereiteln [36]). Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Zonenkonformität für die Errichtung eines Kernkraftwerkes nicht entscheidend sein kann.

Für den Bund muss nämlich bei der Prüfung eines Standortbewilligungsgesuches die bestehende formelle Zoneneinteilung kein Kriterium bilden. Vielmehr prüft er die materiellen Kriterien, von denen bereits die Rede war, wie nukleare Sicherheit, Landschaftsschutz und nichtnukleare Immissionen. Er wird, immerhin nach Einsichtnahme in die nach Art. 7 Atomgesetz erforderliche kantonale Stellungnahme, die Standortbewilligung erteilen, wenn das Projekt den materiellen Erfordernissen genügt, auch wenn es nicht in einer Industriezone liegt. Wird die Um- oder Einzonung in einem solchen Fall nachträglich abgelehnt, hat dies keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Standortbewilligung des Bundes.

Diese Tatsache braucht aber keine Bedenken zu wecken. Der Bund wird nämlich bei seiner materiellen Prüfung des Gesuches weitgehend die gleichen Fragen zu beantworten haben, die sich auch bei einem Ein- oder Umzonungsgesuch stellen würden. Ein Standortbewilligungsgesuch müsste deshalb in den meisten Fällen ohnehin das gleiche Resultat ergeben wie ein solches für Ein- oder Umzonung. Nur sofern das öffentliche Interesse an der Errichtung eines Kernkraftwerkes den planerischen Bedürfnissen von Kanton und Gemeinde entgegensteht, muss der Bund eine Interessenabwägung vornehmen.

In diesem Sinn ist der von Professor H. Huber im Juli 1973 geäusserten Auffassung beizupflichten, dass gute Gründe dafür bestünden, der Bundesbehörde die Möglichkeit zuzubilligen, auch einen Standort in der Landwirtschaftszone zu genehmigen, wenn im übrigen die Kriterien des Bundesrechts gegeben seien, wobei allerdings besonders wertvolles landwirtschaftliches Land nicht beansprucht werden dürfe [37]).

Diese Erwägungen ergeben, dass auch mangelnde Zonenkonformität den Bau eines Kernkraftwerkes nicht hindern kann. Die Bundesbehörden allein prüfen nach materiellen Kriterien, ob die Standortbewilligung zu erteilen sei oder nicht, wobei sie frei sind, die Stellungnahme des Standortkantons zu berücksichtigen.

8. Kühlwasserentnahme

Infolge der den Kantonen zukommenden Gewässerhoheit sind diese für die Erteilung von Konzessionen zur Entnahme von Kühlwasser aus Flüssen und Seen zuständig. Während Bewilligungen bei Erfüllung der nötigen Voraussetzungen erteilt werden müssen, indem der Gesuchsteller einen Rechtsanspruch darauf hat, liegt die Erteilung von Konzessionen im Ermessen der Behörde. Wie im Zusammenhang mit Um- und Einzonung dargelegt werden konnte, sind die Gutachter Huber und Gygi der Meinung, dass es bundesrechtswidrig wäre, unter anderem eine Konzession mit dem Zweck zu verweigern, ein Kernkraftwerk zu verhindern. Vielmehr dürfe bei der sachgemässen Ermessensausübung dieser Aspekt nicht ins Gewicht fallen. Es wäre willkürlich, wenn bei Handhabung des kantonalen Wasserrechtes andere als jenen Gesetzen zugrunde liegende Zwecke oder sachfremde Interessen verfolgt würden [35]).

Aus diesen Überlegungen ist abzuleiten, dass die Konzession für die Kühlwasserentnahme nur aus gewässerschützerischen Motiven verweigert werden darf, nicht aber, um auf diesem Umweg die Errichtung des Kernkraftwerkes zu verhindern. Letzteres würde wiederum eine rechtswidrige Vereitelung von Bundesrecht bedeuten.

Bis anhin war allerdings noch keine Instanz aufgerufen, diese Frage zu entscheiden; die Rechtsstreitigkeiten um Kühlwasserkonzessionen wurden insbesondere bei Gösgen und Kaiseraugst mit Gewässerschutzargumenten ausgetragen. Es ist deshalb auch hier nur wahrscheinlich, nicht aber sicher, dass im Streitfalle der Entscheid wie dargelegt ausfallen würde.

9. Arbeitsrechtlicher Schutz

Ein Kernkraftwerk untersteht wie jede andere Industriebaute dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel [38]). Dessen Vollzug ist den Kantonen übertragen, wobei der eidgenössische Arbeitsinspektor mit seinem Gutachten ein gewichtiges Wort mitspricht.

Nach dem Grundsatz, dass ein Spezialgesetz dem allgemeinen Erlass vorgeht («Lex specialis derogat legi generali»), kommt das Arbeitsgesetz nur dort zur Anwendung, wo nicht das Atomgesetz bereits eine Regelung vorgesehen hat. Aus diesem Grunde geht beispielsweise eine Vorschrift im Rahmen des nuklearen Bewilligungsverfahrens, wonach aus Sicherheitsgründen die Kommandozentrale keine Fenster haben darf, derjenigen nach Arbeitsgesetz vor, die besagt, dass die Arbeitsräume natürlichen Lichteinfall aufweisen müssen. Der Prüfungs- und Entscheidungsrahmen im Verfahren nach Arbeitsgesetz ist demnach bei Kernkraftwerken sehr beschränkt.

Obwohl in dieser Frage noch keinerlei Entscheide ergangen sind, darf auch hier festgehalten werden, dass das Verfahren nach Arbeitsgesetz nicht dazu missbraucht werden

[36]) Vgl. Fischer a. a. o., S. 96f.

[37]) Prof. H. Huber in NZZ Nr. 303 vom 4. Juli 1973: «So wie ein Kernkraftwerk – wie gesagt – aus dem Rahmen der üblichen Bauvorschriften eines Kantons oder einer Gemeinde heraustritt, so sprengt es eventuell speziell auch eine bestehende Zoneneinteilung, zumal eine kleinförmige Einteilung.

Es lassen sich gute Gründe dafür anführen, dass die Bundesbehörde den genauen Standort unter bestimmten Bedingungen auch in einer Landwirtschaftszone genehmigen darf, wenn im übrigen die Kriterien des Bundesrechts gegeben sind. Der Landwirtschaftszone eignet besonders der Charakter des Vorübergehenden. Sie dient manchmal teilweise nur als Freihaltezone. Besonders wertvolles landwirtschaftliches Land darf allerdings nicht beansprucht werden.»

[38]) Vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArbG; AS 1966, 57; SR 822.11).

darf, Kernkraftwerke zu verhindern. Es können aus diesem Prozedere höchstens noch sachbezogene Auflagen zum Schutz und Wohlbefinden der Arbeitnehmer resultieren, die unabhängig vom nuklearen Bewilligungsverfahren zu machen sind.

10. Revision der Atomgesetzgebung?

Wie einleitend bereits dargelegt werden konnte, haben die im Laufe der letzten Monate ergangenen Urteile in den meisten sich im Zusammenhang mit den Bewilligungsverfahren für Kernkraftwerke ergebenden Kompetenzfragen Klarheit geschaffen. Es fragt sich unter diesen Umständen, inwiefern sich eine Revision des Atomgesetzes im Sinne einer Vereinheitlichung des Bewilligungsverfahrens beim Bund noch aufdrängt.

Bekanntlich hat der Grosse Rat des Kantons Aargau am 27. März 1973 dem Bund eine Standesinitiative eingereicht, die unter anderem die erwähnte Vereinheitlichung des Bewilligungsverfahrens beim Bund und damit eine Ausschaltung von Kantonen und Gemeinden in diesem Verfahrenskomplex verlangt [39]).

Da der Bundesrat dem Parlament bis heute noch keine Botschaft mit Stellungnahme hat zukommen lassen, ist offiziell nicht bekannt, wie sich die Bundesbehörden zu diesem Problem stellen. Immerhin lässt sich einem vom Direktor des Eidgenössischen Amtes für Energiewirtschaft gehaltenen Referat entnehmen, dass eine Vereinheitlichung des Bewilligungsverfahrens erwünscht wäre [40]).

Das Bundesgerichtsurteil vom 13. August 1973 in Sachen Kernkraftwerk Kaiseraugst hat zahlreiche offene Fragen geklärt. Das Revisionspostulat hat dadurch zweifellos an Aktualität eingebüsst. Eine kompetenzmässig einigermassen klare Abwicklung der verschiedenen Verfahren erscheint zurzeit gewährleistet. Dennoch gibt es einige wesentliche Verbesserungsmöglichkeiten, denen man mit einer Revision der Gesetzgebung Rechnung tragen könnte:

a) Zusammenfassung der verschiedenen Verfahren

Zunächst wäre hier die Zusammenfassung der verschiedenen Bewilligungssparten in ein Verfahren zu nennen. Wie dargelegt werden konnte, sind gegenwärtig vier verschiedene Verfahren abzuwickeln. Wenn diese zusammengelegt werden könnten, ergäbe sich eine bedeutende Vereinfachung für Behörden und Kraftwerkprojektanten.

Da der Bund schon heute zahlreiche Kompetenzen besitzt und allein über die zur Beurteilung der Projekte nötigen Fachleute verfügt, könnte ein vereinheitlichtes Bewilligungsverfahren nur vom Bund abgewickelt werden. Dies birgt einige Gefahren in sich, denen von Anfang an gesteuert werden müsste.

Wenn man sich bei dieser von praktischen Erwägungen getragenen Konzentration des Verfahrens beim Bund über föderalistische Ideen hinwegsetzt und keine Bereiche mehr dem Einfluss und der Jurisdiktion von Kanton und Gemeinde überlässt, ist darauf zu achten, dass das in Art. 7 Atomgesetz statuierte Vernehmlassungsrecht von Kanton und Gemeinde gewahrt bleibt. Dieses Recht ist insbesondere in Fragen geboten, die bis anhin in deren Kompetenzbereich lagen, neu aber dem Bund übertragen werden. Insofern ist Ziff. 3 der aargauischen Standesinitiative zu unterstützen [39]).

Bei der Vereinheitlichung sollte das Augenmerk von Anfang an auch auf eine organisatorische Straffung des Bewilligungsverfahrens gelegt werden, damit dieses in Zukunft speditiver abgewickelt werden kann. Nur bei einer Beschleunigung ist die Konzentration beim Bund wirklich sinnvoll.

Schliesslich ist die Art des beim Bund zusammengefassten Bewilligungsverfahrens von grosser Bedeutung. Bereits in seiner Botschaft zum Atomgesetz vom 8. Dezember 1958 [41]) hat der Bundesrat vier mögliche Varianten einlässlich dargestellt, nämlich das Staatsmonopol, ein Konzessionssystem, eine wirtschaftspolitische Bewilligungspflicht und ein polizeiliches Aufsichtsrecht. Seiner Argumentation, wonach die möglichst freie Entfaltung aller initiativen Kräfte unserer Wirtschaft auf dem Gebiet der Kernenergie gewährleistet werden soll und deshalb weder eine staatliche noch eine aus wirtschaftspolitischen Überlegungen staatlich dirigierte Nutzung der Atomenergie notwendig oder zweckdienlich erscheine, ist auch nach einer allfälligen Vereinheitlichung des Bewilligungsverfahrens zu folgen. Die staatliche Mitwirkung beim Bau von Kernkraftwerken soll deshalb auf ein polizeiliches Aufsichtsrecht beschränkt bleiben, was sich in einer blossen Bewilligungspflicht niederschlägt. Es ist von grosser Bedeutung, dass auch bei einer umfassenden Bundeskompetenz ein Bewilligungs-, nicht aber ein Konzessionsverfahren vorgesehen wird.

b) Wassernutzungskonzession

Im Zusammenhang mit einer Vereinheitlichung der Verfahren beim Bund stellt die Wassernutzungskonzession zu Kühlzwecken ein besonderes Problem dar. Wohl wäre es wünschenswert, auch diese Kompetenz dem Bund zu überbinden, doch geriete man dadurch in Konflikt mit der wohlbehüteten kantonalen Gewässerhoheit, die auch im zurzeit diskutierten neuen Wasserwirtschaftsartikel (Art. 24bis BV) nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Der Bund soll mit dem neuen Verfassungsartikel lediglich ermächtigt werden, gesetzliche Bestimmungen über die Benützung der Gewässer zur Energiegewinnung und für Kühlzwecke aufzustellen, was aber eine Konzessionserteilung durch den Kanton noch nicht in Frage stellt. Vielmehr wird im Entwurf zu Art. 24bis Abs. 2 BV das Recht, über die öffentlichen ober- und unterirdischen Wasservorkommen zu verfügen, den Kantonen ausdrücklich bestätigt. Eine Änderung der Atomgesetzgebung, die auch die Kompetenz zur Bewilligung der Kühlwas-

[39]) Aargauische Standesinitiative vom 27. März 1973: «Gestützt auf das den Kantonen auf Grund von Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung zustehende Initiativrecht unterbreitet der Grosse Rat des Kantons Aargau dem Bund die Begehren:

1. Das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. Dezember 1959 sei in dem Sinne abzuändern, dass die Bewilligungsverfahren für Kernkraftwerke Sache des Bundes werden.
2. Es sei eine Standortkonzeption betreffend Kernkraftwerke in der Schweiz zu erstellen.
3. Den Kantonen und den betroffenen Gemeinden sei ein gebührendes Mitspracherecht einzuräumen.
4. Der Bund wird eingeladen, mit den angrenzenden Staaten über den Standort von Atomkraftwerken in den Grenzgebieten Verhandlungen zu führen und für eine gegenseitige Abstimmung der Planung zu sorgen.»

[40]) Referat Dr. Siegrist anlässlich der Generalversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Atomenergie (SVA) am 22. August 1972.

[41]) Bundesblatt Nr. 50 vom 18. Dezember 1958, Band II, S. 1525ff.

serentnahme in die Hand des Bundes legen würde, stünde deshalb mit dem Verfassungsrecht – sofern Art. 24bis BV in der vorgesehenen Fassung rechtskräftig wird – in Widerspruch. Eben diese Konsequenz ergäbe sich auch, wenn man der Auffassung von Prof. Huber folgen wollte, der bei einer konsequenten Realisierung der Anliegen der aargauischen Standesinitiative eine Erteilung der Nutzungskonzession für das Kühlwasser durch den Bund im Namen und auf Rechnung des Kantons sieht [42]).

Anders verhält es sich mit der Rückgabe des Kühlwassers an den Vorfluter. Die Kompetenz, die Oberaufsicht beim Gewässerschutz auszuüben, steht dem Bund auf Grund von Art. 24quater BV bereits zu. Er machte von diesem Recht denn auch beim Verbot weiterer Flusswassserkühlungen an Aare und Rhein vom 5. März 1971 Gebrauch. Es bietet deshalb keine Schwierigkeiten, Gewässerschutzprobleme einem einheitlichen Bundesverfahren zuzuordnen, wie dies auf Grund der Rechtssprechung schon heute der Fall ist.

[42]) Prof. H. Huber in NZZ Nr. 303 vom 4. Juli 1973: «Die verhältnismässig geringe praktische Bedeutung, die den kantonalrechtlichen Bewilligungen noch zukommt, könnte wohl ein Grund für die Gesetzesrevision sein. Das Baubewilligungsverfahren mitsamt der grundsätzlichen Anwendbarkeit der Zoneneinteilung würde dann wohl ausgemerzt, das heisst durch die allseitige bundesrechtliche Bewilligung konsumiert. Die Nutzungskonzession für das Kühlwasser würde durch den Bund im Namen und auf Rechnung des Kantons erteilt. Ob aber diese Konzentration der Bewilligungen an und für sich ein zureichender oder gar ein durchschlagender Grund für die Revision wäre?»

c) Enteignungsrecht

Bei Wasserkraftanlagen und Übertragungsleitungen besteht die Möglichkeit, das Enteignungsrecht in Anspruch zu nehmen; für Kernkraftwerke war bislang kein solches Recht vorgesehen. Nachdem die Erstellung von Kernkraftwerken anerkanntermassen im nationalen Interesse liegt, wäre es sinnvoll, auch hier das eidgenössische Expropriationsrecht vorzusehen. Darunter müssten ausser den Kernkraftwerken auch Lagerstätten für radioaktive Abfälle verstanden werden.

Der Direktor des Eidgenössischen Amtes für Energiewirtschaft teilt diese Auffassung, was er anlässlich seines bereits erwähnten Vortrages [40]) zum Ausdruck brachte. Somit wäre bei einer Revision und Vereinheitlichung der Atomgesetzgebung auch die Verankerung des Enteignungsrechtes vorzusehen.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat deutlich gemacht, dass klare Kompetenzverhältnisse beim Bewilligungsverfahren für Kernkraftwerke von grosser Bedeutung sind. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten.

Adresse des Autors:
Ulrich Fischer, Fürsprecher, Motor-Columbus AG, Parkstrasse 27, 5401 Baden.

Kunststofftragbeutel als Niederspannungs-Rettungsbehelf in Haushalten

Von G. Irresberger

Aufgrund von experimentellen Untersuchungen an Polyäthylenfolien wurde bestätigt, dass sich gewöhnliche Plastik-Einkaufsbeutel als Hilfsmittel zur Befreiung von im Stromkreis befindlichen Personen verwendet werden können.

Es wird über die durchgeführten Messungen und die erhaltenen Ergebnisse berichtet.

Des essais expérimentaux réalisés à l'aide de feuilles de polyéthylène ont démontré qu'on peut employer des sacs ordinaires d'emballage en plastique pour dégager des personnes prises dans un circuit électrique.

Rapport est donné des mesures effectuées et des résultats obtenus.

Zweck der Versuche

Im Betrieb der Oberösterreichischen Kraftwerke Aktiengesellschaft (OKA), Linz/Donau, Landesgesellschaft für die Stromversorgung Oberösterreichs, sind vor einiger Zeit experimentelle Untersuchungen (Durchschlagprüfungen und Ableitstrommessungen) an Polyäthylenfolien (Fig. 1) durchgeführt worden. Die gewonnenen Ergebnisse bestätigen die Brauchbarkeit der von Prof. Ing. Franz Maresch dem Direktor des Elektropathologischen Museums (EPM) in Wien, propagierten Idee, gewöhnliche Plast-Einkaufsbeutel als Behelf zur Befreiung von im Stromkreis befindlichen Personen im Haushalt (vorwiegend also bei 220-V-Wechselstrom) zu verwenden.

Im Gegensatz zur Schaffung eines «vollisolierten Rettungshakens» (für einerseits Hochspannung, anderseits Niederspannung), über den bereits an anderer Stelle [1] ausführlich berichtet worden war, geht es hier grundsätzlich nicht um die Entwicklung eines speziellen Elektro-Rettungsbehelfes für Betriebe (z. B. im Sinne der kürzlich erschienenen Allgemeinen Leitsätze für sicherheitsgerechtes Gestalten technischer Erzeugnisse gemäss Normblatt DIN 31 000). Die Aufgabe bestand hier ausschliesslich nur im Prüffeldnachweis, inwieweit Kunststoff-Breitfolien in Form der vielfältigen Kunststoff-Tragtaschen des Alltagsgebrauchs, über die elektrotechnische Laien gar keine Beurteilung über elektrische Eigenschaftswerte abzugeben in der Lage sind, ausreichend gegen Licht- oder Kraftspannungen (hierorts einheitlich 380/220 V) isolieren. Wesentlich ist aber, dass hierbei, unter Einbeziehung eines in solchen Notsituationen trotzdem zumutbaren beschränkten Unfallrisikos, für den Retter (wie etwa eine geringfügige Elektrisierung) jedoch entschieden weder ein Hängenbleiben im Stromkreis zustande kommen kann noch derselbe ernstlich gefährdet werden darf.

Da an anderer Stelle 2, 3, [4] einzelne gegenständliche Fragen, wie Statistiken über Haushalts-Stromunfälle in der Schweiz, in Schweden, Österreich und Deutschland (in Öster-