

Antrag des Regierungsrates vom 26. November 2003

4131

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«Atomfragen vors Volk»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. November 2003,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Atomfragen vors Volk» untersteht der Volksabstimmung.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Die Volksinitiative «Atomfragen vors Volk» hat folgenden Wortlaut:

«Die Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt ergänzt:

Art. 30: Der Volksabstimmung werden unterstellt:

(neu) 5. Die Konzessionen für die Lagerung von radioaktiven Abfällen im Untergrund sowie für die bewilligungspflichtigen Vorbereitungshandlungen dazu.»

Begründung:

Die Schweizer Kernkraftwerke produzieren laufend gefährlich strahlenden Atom Müll. Dessen möglichst sichere Langzeit-Lagerung ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit. Verantwortungsvoll zu

bewältigen ist sie nur, wenn man einerseits eine wissenschaftlich optimale Lösung anstrebt und andererseits die Grundrechte der Bevölkerung garantiert. Die Abklärungen für ein Langzeitlager für hochradioaktiven Abfall konzentrieren sich seit einigen Jahren allein noch auf das Zürcher Weinland. Ein Atommüll-Lager darf im Kanton Zürich nach geltendem Recht ohne Zustimmung des Soveräns gebaut werden. Im Gesetz vorgesehen ist bislang lediglich eine Anhörung der Bevölkerung im Rahmen eines völlig unverbindlichen Vernehmlassungsverfahrens.

Das genügt nicht. In unserer Demokratie muss das Volk bei Entscheidungen von grosser Tragweite das letzte Wort haben. Die Ergänzung der Verfassung soll dies für den Bau eines Atomlagers sicher stellen. Die angestrebte Mitbestimmung ist mit der gegenwärtigen Atomgesetzgebung wie auch mit dem geplanten neuen Kernenergiegesetz vereinbar, und im Kanton Nidwalden ist sie bereits seit Jahren geltendes Recht. Die Initiative garantiert die Mitbestimmungsrechte des Volkes auf den drei massgeblichen Stufen des Bewilligungsverfahrens: Bau von Sondierstollen/-schächten, Rahmenbewilligung für den Bau, Verschluss des Tiefenlagers (Probebohrungen zur Untersuchung des Untergrundes und andere geologische Abklärungen gehören nicht dazu).

Weisung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 17. Juni 2002 dem Regierungsrat die am 11. März 2002 eingereichte und mit 12 497 Unterschriften zu Stande gekommene Volksinitiative «Atomfragen vors Volk» zu Bericht und Antrag überwiesen. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und verlangt die Ergänzung von Art. 30 der Kantonsverfassung mit einer neuen Ziffer 5: Konzessionen für die Lagerung von radioaktiven Abfällen im Untergrund sowie die hierfür erforderlichen bewilligungspflichtigen Vorbereitungshandlungen sollen obligatorisch der kantonalen Volksabstimmung unterstellt werden.

Aus kantonaler Sicht ist formellrechtlich die Einräumung eines Mitspracherechts der Öffentlichkeit im Konzessionsverfahren auf dem Weg der Verfassungsgesetzgebung zulässig. Es ist vorerst zu prüfen, ob das Volksbegehren vor dem Bundesrecht standhält. Hernach ist darzulegen, welche kantonalen Konzessionen und Bewilligungen der Volksabstimmung unterstellt werden müssten.

2. Übereinstimmung der Initiative mit dem Bundesrecht

a) Das Verfahren nach Bundesrecht

Auf Grund von Art. 90 der Bundesverfassung (SR 101) ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie Sache des Bundes. 1959 hat der Bund das Atomgesetz (SR 732.0) und am 6. Oktober 1978 einen Bundesbeschluss zum Atomgesetz erlassen (SR 732.01), die zurzeit noch in Kraft stehen.

Die Bundesversammlung hat am 21. März 2003 das neue Kernenergiegesetz (KEG) beschlossen (BBl 2003, Seite 3665 ff.) und dabei das Atomgesetz sowie den Bundesbeschluss zum Atomgesetz aufgehoben (Art. 105 sowie Anhang Ziffer I). Die Referendumsfrist ist am 4. September 2003 unbenützt abgelaufen. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Energie soll das neue Kernenergiegesetz auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt werden. Da die Volksinitiative frühestens in der 2. Hälfte 2004 den Stimmberechtigten vorgelegt werden könnte, ist zu prüfen, ob sie mit dem neuen KEG vereinbar ist.

Das KEG sieht vor, dass für den Bau und den Betrieb von Kernanlagen eine Rahmenbewilligung des Bundesrates erforderlich ist (Art. 12). Als Kernanlagen sind nicht nur Einrichtungen zur Nutzung von Kernenergie zu verstehen, sondern auch Anlagen zur Lagerung von Kernmaterialien sowie zur Entsorgung von radioaktiven Abfällen (Art. 3 lit. d. KEG). Art. 13 KEG regelt die Voraussetzungen für die Erteilung der Rahmenbewilligung: So kann die Rahmenbewilligung nur erteilt werden, wenn der Schutz von Mensch und Umwelt sichergestellt werden kann, keine anderen Gründe des Bundesrechts, wie namentlich des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes und der Raumplanung entgegenstehen und bei geologischen Tiefenlagern, wenn die Ergebnisse der erdwissenschaftlichen Untersuchungen die Eignung des Standortes bestätigen (Art. 13 lit. a, b und g).

Im KEG ist der Ablauf des Rahmenbewilligungsverfahrens im Detail geregelt (Art. 42 ff.): Das Bundesamt für Energie prüft das Gesuch auf Vollständigkeit und holt die erforderlichen Gutachten ein, namentlich über den Schutz von Mensch und Umwelt sowie über die Entsorgung der radioaktiven Abfälle (Art. 43). Die Kantone und die Fachstellen des Bundes werden aufgefordert, innerhalb von drei Monaten zum Gesuch und zu den Gutachten Stellung zu nehmen. Vorbehalten bleiben abweichende Fristen für die Umweltverträglichkeitsprüfung, die für neue derartige Anlagen in der Regel notwendig sein dürften (vgl. UVP-Verordnung, Anhang Ziffer 21.1; SR 814.011). Eine Änderung des Anhanges der UVPV ist als Folge des neuen KEG in Vorbereitung.

Das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beteiligt den Standortkanton sowie die in unmittelbarer Nähe des vorgesehenen Standortes liegenden Nachbarkantone und Nachbarländer an der Vorbereitung des bundesrechtlichen Rahmenbewilligungsentscheides. Die Anliegen des Standortkantons und der in unmittelbarer Nähe liegenden Nachbarkantone und Nachbarländer sind zu berücksichtigen, soweit dies das Projekt nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 44 KEG). Das Gesuch und die Stellungnahmen der Kantone und Fachstellen sowie die Gutachten werden während dreier Monate öffentlich aufgelegt; die Auflage ist im Bundesblatt und in den kantonalen und kommunalen Amtsblättern zu publizieren (Art. 45 KEG). Jedermann kann beim Bundesamt für Energie gegen die Erteilung einer Rahmenbewilligung innerhalb der genannten Frist schriftlich und begründet Einwendungen erheben. Wer nach den Bundesvorschriften über das Verwaltungsverfahren Partei ist (Art. 6 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren; SR 172.021), kann innert dreier Monate Einsprache erheben. Auch die Gemeinden können ihre Interessen mit einer Einsprache wahren (Art. 46 KEG).

Das Bundesamt für Energie lädt hernach die Kantone, Fachstellen und Gutachter ein, zu den Einwendungen und Einsprachen zuhanden des Bundesrates Stellung zu nehmen (Art. 47 KEG). Der Bundesrat entscheidet über das Gesuch sowie über die Einwendungen und Einsprachen und unterbreitet seinen Entscheid der Bundesversammlung zur Genehmigung. Der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung der Rahmenbewilligung untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 48 KEG).

Das Verfahren über die Erteilung der Rahmenbewilligung ist bundesrechtlich sehr detailliert geregelt. Mit dem fakultativen Referendum sind die demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und mit dem Einwendungs- und Einspracheverfahren sind die Mitwirkungs- bzw. Parteirechte von Kantonen, Gemeinden und Privaten gewährleistet.

Für die Erteilung der erforderlichen Baubewilligung von Kernanlagen ist das UVEK zuständig (Art. 15 KEG). Das Baugesuch wird beim Bundesamt für Energie eingereicht (Art. 50 KEG); dieses übermittelt es den betroffenen Kantonen zur Stellungnahme (Art. 53 KEG). Das Gesuch wird in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden sowie im Bundesblatt publiziert und während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Wer nach den Bundesvorschriften über das Verwaltungsverfahren Partei ist, wie z. B. die Gemeinden und unmittelbar betroffene Personen, kann während der Auflagefrist beim Bundesamt für Energie Einsprache erheben (Art. 55 KEG). Lehnt der Standortkanton das Gesuch ab und erteilt das

UVEK die Bewilligung dennoch, so ist er zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht berechtigt (Art. 49 Abs. 4 und Anhang II KEG).

Im Rahmen der Baubewilligung des UVEK (Art. 49 Abs. 2 KEG) werden «sämtliche nach Bundesrecht notwendigen Bewilligungen» erteilt (z. B. Bewilligungen nach Raumplanungsgesetz, nach Natur- und Heimatschutzgesetz, nach Umweltschutzgesetz). Art. 49 Abs. 3 KEG hält deutlich fest: «Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Projekt nicht unverhältnismässig einschränkt.»

Somit sind auch im Baubewilligungsverfahren des Bundes die Mitwirkungsrechte von Kantonen und Gemeinden gewährleistet. Dem betroffenen Kanton steht überdies ein Beschwerderecht zu, wenn das UVEK trotz ablehnender kantonaler Stellungnahme die Baubewilligung erteilt. Hingegen sind im Verfahren des Bundes kantonale Bewilligungs- und somit auch Konzessionsverfahren ausdrücklich ausgeschlossen.

b) Die Bundesrechtskonformität im Einzelnen

Die Volksinitiative will die kantonalen Konzessionen für die Lagerung von radioaktiven Abfällen der Volksabstimmung im Kanton Zürich unterstellen. Das Volksbegehren stösst diesbezüglich ins Leere, da Art. 49 Abs. 2 und 3 des neuen KEG keine entsprechenden kantonalen Bewilligungen vorsehen. Es ist ab Inkrafttreten des KEG vielmehr unzulässig, für die Lagerung von radioaktiven Abfällen kantonale Konzessions- oder Bewilligungsverfahren vorzusehen bzw. durchzuführen. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Energie wird das KEG voraussichtlich auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Nach heute geltendem Bundesrecht sind kantonale Konzessionen und Bewilligungen noch zulässig.

Der Bundesrat kann auf Grund von Art. 2 Abs. 2 lit. b. KEG Kernanlagen mit kleinen oder ungefährlichen Mengen von Kernmaterialien oder radioaktiven Abfällen vom Geltungsbereich des KEG befreien. Für solche Anlagen wären die dargestellten Bewilligungsverfahren des KEG nicht anwendbar und somit allein das kantonale Recht massgebend. Für die zurzeit in Diskussion stehende Lageranlage im Kanton Zürich wird diese Bestimmung kaum angewandt werden. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass für Anlagen nach Art. 2 Abs. 2 KEG im Kanton Zürich Gesuche eingereicht werden. Für solche Anlagen könnte der mit der Volksinitiative verlangte Art. 30 Ziffer 5 der Kantonsverfassung angewandt werden; ein Widerspruch zum Bundesrecht besteht hier nicht.

Die Volksinitiative verlangt, dass die kantonale rechtlichen Konzessionen obligatorisch der Volksabstimmung zu unterstellen sind. Zweck des Begehrens ist nicht die Einführung einer kantonalen Konzession, vielmehr geht die Initiative davon aus, dass ein Konzessionsverfahren gemäss kantonalem Recht durchgeführt wird. Da das heute geltende Bundesrecht sowohl die Konzession wie die obligatorische Volksabstimmung über Konzessionen nicht ausschliesst, widerspricht die Initiative dem noch geltenden Bundesrecht nicht.

Im Übrigen werden an die Begründung der Bundesrechtswidrigkeit von Volksbegehren hohe Anforderungen gestellt. Eine solche kann nur dann in Frage kommen, wenn der Widerspruch zum geltenden Bundesrecht offensichtlich ist (vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1982, Seite 1 ff., insbesondere Seite 23 ff.). Die Volksinitiative ist aus den genannten Gründen somit als gültig zu erachten.

3. Kantonale Konzessions- bzw. Bewilligungsverfahren vor Inkrafttreten des KEG

Solange das neue KEG noch nicht in Kraft steht, richten sich die Konzessions- bzw. die Bewilligungsverfahren nach kantonalem sowie kommunalem Recht. Obwohl die Initiative ausdrücklich nur Konzessionen nennt, kann unter Berücksichtigung der Begründung davon ausgegangen werden, dass damit auch Bewilligungen erfasst werden sollten.

Gemäss § 70 Wasserwirtschaftsgesetz (WWG; LS 724.11) bedürfen nachhaltige Eingriffe und Veränderungen innerhalb des Grundwasserleiters einer Konzession des Regierungsrates. Ein Lager von radioaktiven Abfällen im Untergrund darf jedoch aus sicherheitstechnischen Gründen gerade nicht in einen solchen Grundwasserleiter (sogenannte Aquifer) zu liegen kommen. Es werden im Gegenteil als Voraussetzung für ein derartiges Lager praktisch undurchlässige Gesteinsschichten als Wirtgestein gefordert. Ein Aquifer wird beim Bau eines solchen Lagers allenfalls nur in untergeordnetem Masse berührt (z. B. durch die Erstellung der Schacht- oder Rampenzufahrt), was jedoch keiner Konzession, sondern lediglich einer Bewilligung gemäss § 70 WWG bedarf. Diese Bewilligung könnte von dem mit der Initiative verlangten Art. 30 Ziffer 5 KV erfasst werden.

Das Bergwerkregal gemäss § 148 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (LS 230) umfasst alle metallischen Erze, alle Salzarten und alle fossilen Brenn- und Leuchtstoffe, wie Schwefel, Kohle und

Erdöl. Für die Ausbeutung dieser Bodenschätze ist eine Konzession des Regierungsrates erforderlich. Das Regalrecht ist auf die Ausbeutung der erwähnten Stoffe bezogen, d. h. auf den Abbau und die An eignung von Bodenschätzen. Mit einer Lageranlage für atomare Abfälle werden jedoch die Bodenschätze nicht zu Nutzungs- und Verwertungszwecken ausgebeutet, sondern der Untergrund lediglich räumlich beansprucht.

Aus diesen Gründen kommt weder das Konzessionsverfahren auf Grund des kantonalen Bergwerkregals noch jenes auf Grund des Grundwasserrechts zur Anwendung.

Für Lageranlagen von atomaren Abfällen ist eine Bewilligung auf Grund des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700) sowie des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) erforderlich. Da anzunehmen ist, dass eine Anlage zur Lagerung von radioaktiven Abfällen ausserhalb der Bauzonen zu liegen käme, wäre eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 und 25 RPG der Baudirektion erforderlich (Ziffer 1.2 des Anhangs der Bauverfahrensverordnung, LS 700.6).

Ob noch weitere kommunale und kantonale Bewilligungen oder kantonale Pläne für ein geologisches Tiefenlager erforderlich wären (z. B. § 44a PBG, des Arbeitsgesetzes, des Gewässerschutzgesetzes usw.), braucht nicht näher dargelegt zu werden, da dies nur für eine Übergangszeit bis voraussichtlich Anfang 2005 von Bedeutung ist. Es ist nicht davon auszugehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt ein Baugesuch für die Bewilligung einer Lageranlage für radioaktive Abfälle eingereicht werden wird.

4. Kantonale Umsetzungsmöglichkeiten der Volksinitiative nach Inkrafttreten des KEG

Die Volksinitiative verlangt eine obligatorische Volksabstimmung über die Konzessionen des kantonalen Rechts für die Lagerung von radioaktiven Abfällen im Untergrund sowie für die dazugehörigen bewilligungspflichtigen Vorbereitungshandlungen. Da kantonale Bewilligungen und Pläne, wie die oben erwähnten, gemäss Art. 49 Abs. 2 und 3 KEG ausgeschlossen sind, entfällt für das Volksbegehren die Grundlage für die Durchführung von Volksabstimmungen. Die Initiative kann ihren Zweck deshalb nicht erreichen, da der Abstimmungsgegenstand, die kantonalen Konzessionen, nach Inkrafttreten des KEG im Jahre 2005 nicht mehr vorhanden sein wird. Die Verfassungsbestimmung, die mit dem Volksbegehren verlangt wird, kann somit in der Regel gar nicht angewandt werden.

Sie wäre einzig für jenen seltenen Einzelfall anwendbar, bei dem der Bundesrat den Geltungsbereich des KEG für Kernanlagen mit kleinen oder ungefährlichen Mengen von Kernmaterialien oder radioaktiven Abfällen ausnehmen würde (Art. 2 Abs. 2 KEG). Allein für diesen Fall könnte bei einer Annahme der Volksinitiative der neue Verfassungsartikel zum Tragen kommen. Die Durchführung von Volksabstimmungen über einen Gegenstand von derart untergeordneter Bedeutung wäre jedoch unverhältnismässig und unzweckmässig.

Gemäss Art. 30 Ziffer 4 der KV wird jedoch in jedem Fall eine Volksabstimmung über die Stellungnahme des Kantons zur Wünschbarkeit der Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons Zürich oder seiner Nachbarkantone durchgeführt. Das KEG sieht kantonale Stellungnahmen ausdrücklich vor (Art. 44 und 53). Somit wird das Zürcher Volk sich über ein geologisches Tiefenlager von radioaktiven Abfällen äussern können. Für die Bewilligung einer solchen Anlage ist jedoch nach Inkrafttreten des KEG einzig und allein der Bund zuständig.

5. Die Bewilligung von Kernanlagen als nationale Aufgabe

Auf Grund der Bundesverfassung sowie des neuen KEG sind die Errichtung und der Betrieb von Kernanlagen, und hiezu gehören rechtlich auch die Entsorgungsanlagen für radioaktive Abfälle, Sache des Bundes und somit eine nationale Aufgabe. Dies hat der Regierungsrat bereits in seinem Bericht und Antrag vom 17. Mai 2000 zur Einzelinitiative KR-Nr. 345/1998 (Vorlage 3779) dargelegt, die mit fast dem gleichen Wortlaut wie die vorliegende Initiative die Ergänzungen von Art. 30 der Kantonsverfassung verlangte. Die damaligen Ausführungen des Regierungsrates behalten weiterhin ihre Gültigkeit.

Es ist somit folgerichtig, dass für die Erfüllung einer nationalen Aufgabe das Bewilligungsverfahren bundesrechtlich vorgegeben wird und die Kantone und Gemeinden sowie weitere direkt Betroffene im Rahmen von Einwendungs- und Einspracheverfahren ihre Interessen geltend machen können. Der Entscheid über die Bewilligungen solcher Anlagen wird jedoch abschliessend und allein von den Bundesbehörden gefällt. Gegen die Rahmenbewilligung kann – wie erwähnt – das Referendum ergriffen werden; die Volksabstimmung findet aber, da es um die Erfüllung einer nationalen Aufgabe geht, gesamtschweizerisch statt. Rechtsstaatlich und auch vom Demokratieverständnis her wäre es problematisch, wenn mit einem kantonalen Referendum, das zu einem kantonalen Vetorecht führen könnte, die Erfüllung einer nationalen Aufgabe verhindert würde.

Hinzu kommt, dass die Rahmenbewilligung einer Entsorgungsanlage für radioaktive Abfälle in erster Linie auf Grund von naturwissenschaftlichen und technischen Abklärungen sowie von Sicherheitsaspekten zu erteilen ist (vgl. Art. 13 KEG). Es sind somit in erster Linie objektive Gesichtspunkte der geologischen Eignung des Standortes für eine solche Anlage in die Prüfung der Bewilligungsfähigkeit miteinzubeziehen. Zudem sind auch Aspekte der Raumordnung, des Umweltschutzes, des Landschaftsschutzes, der Erschliessung sowie wirtschaftliche und politische Gesichtspunkte zu prüfen. Es wäre fragwürdig, wenn solche umfassende Abklärungen mit einem Vetorecht des unmittelbar betroffenen Kantons übergangen werden könnten. Die Volksinitiative ist auch aus diesen Gründen abzulehnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Volksinitiative dem Bundesrecht nicht widerspricht und demzufolge als gültig zu erachten ist. Hingegen kann die mit der Volksinitiative beantragte Bestimmung in der Kantonsverfassung – abgesehen vom besonderen Einzelfall gemäss Art. 2 Abs. 2 KEG – nach dem Inkrafttreten des neuen Kernenergiegesetzes des Bundes nicht angewandt werden. Eine Umsetzung ist im Wesentlichen rechtlich nicht möglich, da das Bundesrecht kantonale Konzessionen sowie Bewilligungen und Pläne für die Lagerung von radioaktiven Abfällen ausschliesst und somit der Abstimmungsgegenstand für die von der Volksinitiative verlangte Volksabstimmung künftig fehlen wird.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Atomfragen vors Volk» (KR-Nr. 171/2002) zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi