

00.030

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Änderung
des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz**

vom 1. März 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

10878

Übersicht

Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz (SR 732.01) ist bis zum Inkrafttreten eines neuen Atomgesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000 befristet. Ursprünglich war vorgesehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt das neue Kernenergiegesetz in Kraft gesetzt werden kann. Verschiedene Umstände (insbesondere Volksinitiativen, Tschernobyl) führten aber immer wieder zu Verzögerungen des Kernenergiegesetzes. Im März 2000 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf zum Kernenergiegesetz eröffnet. Er beabsichtigt, spätestens im März 2001 – gleichzeitig mit der Botschaft zu den beiden Volksinitiativen «Strom ohne Atom» und «MoratoriumPlus» – die Botschaft zum Kernenergiegesetz dem Parlament zu unterbreiten. Der ursprüngliche Terminplan kann daher nicht eingehalten werden.

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz soll ohne inhaltliche Änderungen um zehn Jahre, d.h. bis zum 31. Dezember 2010, verlängert werden. Nach der neuen Bundesverfassung ist dafür ein Bundesgesetz zu erlassen (Art. 163 f.).

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Das geltende Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz, AtG; SR 732.0) ist revisionsbedürftig. Bereits Mitte der 70er Jahre beauftragte das damalige Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED)¹ eine verwaltungsexterne Expertenkommission mit der Ausarbeitung des Entwurfs zu einer Totalrevision des Atomgesetzes. Verschiedene Revisionspostulate wurden indessen als so dringlich erachtet, dass sie vorweggenommen werden sollten. Diese fanden Eingang in den *Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz* (BBAtG, SR 732.01). Diese zeitlich beschränkte Teilrevision des Atomgesetzes trat nach Annahme in der Volksabstimmung am 1. Juli 1979 in Kraft. Seine hauptsächlichen Neuerungen waren die Einführung der Rahmenbewilligung für neue Atomanlagen mit dem dazugehörigen Verfahren, der Bedarfsnachweis sowie Bestimmungen über die Entsorgung der radioaktiven Abfälle und den Stilllegungsfonds. Der Bundesbeschluss war befristet bis zum Inkrafttreten eines neuen Atomgesetzes, jedoch längstens bis zum 31. Dezember 1983. Am 18. März 1983 wurde er bis Ende 1990 und am 22. Juni 1990 bis Ende 2000 verlängert.

Nach der Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz wurden die Revisionsarbeiten durch die erwähnte Expertenkommission weitergeführt; deren Vorentwurf zu einem Strahlenschutz- und Kernenergienutzungsgesetz wurde 1981 in die Vernehmlassung geschickt, jedoch nicht weiterverfolgt. Die Bestimmungen über den Strahlenschutz wurden daraufhin verselbständigt und fanden Eingang ins Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50). 1979 und 1984 wurden Volksinitiativen für mehr Mitsprache beim Bau und Betrieb von Atomanlagen, für den Ausstieg aus der Atomenergie und für eine andere Energiepolitik verworfen. Über einen weiteren, verwaltungsintern ausgearbeiteten Vorentwurf für ein neues Kernenergiegesetz (KEG) fand in der ersten Hälfte 1986 eine Vernehmlassung statt. Am 14. November 1988 beschloss der Bundesrat, das KEG bis nach der Abstimmung über die Volksinitiativen «Für den Ausstieg aus der Atomenergie» und «Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)» zurückzustellen. Grund dafür war auch der Unfall in Tschernobyl. Am 23. September 1990 wurde die erste Initiative verworfen und die zweite angenommen. Gleichzeitig mit der Verschärfung von Bestimmungen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nonproliferation) beantragte der Bundesrat mit Botschaft vom 19. Januar 1994 eine Teilrevision des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz. Damit wären die Verfahren bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle gestrafft worden. Insbesondere aufgrund der negativen Nidwaldner Abstimmung zum Projekt Wellenberg haben am 13. Dezember 1995 der Ständerat und am 4. März 1996 der Nationalrat Nichteintreten auf diese Teilrevision beschlossen.

Um einen Weg aus der teilweise festgefahrenen Situation in der Energiepolitik zu finden, lud der Vorsteher des UVEK im Herbst 1996 Vertreter verschiedener Interessengruppen zum Energiedialog ein. Mitte 1997 zog das UVEK eine Zwischenbi-

¹ Seit 1.1.1998 Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK

lanz. Verschiedene offene Fragen wurden durch die betroffenen Kreise in Arbeitsgruppen weiterbearbeitet. So wurde die Arbeitsgruppe Energie-Dialog Entsorgung beauftragt, im Hinblick auf das KEG Konsensvorschläge zu grundsätzlichen Fragen der Entsorgung zu erarbeiten. Dazu gehörte insbesondere eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der Endlagerung und der kontrollierten Langzeitlagerung sowie der Wiederaufarbeitung und der direkten Endlagerung. Nachdem die Arbeitsgruppe in den wesentlichen Fragen keine Einigung erzielte, zog deren Vorsitzender in seinem Schlussbericht zuhanden des UVEK seine Folgerungen.

Der Bundesrat entschied im Oktober 1998 über ein energiepolitisches Gesamtpaket, insbesondere betreffend ökologische Steuerreform, Energieabgabe und Kernenergiepolitik. Dabei beauftragte er die Vorsteher des UVEK und des EVD, mit Kernkraftwerkbetreibern, Kernkraftwerkgegnern und den betroffenen Kantonen eine Lösung betreffend die Befristung des Betriebs der bestehenden Kernkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle zu erarbeiten. Nachdem auch diese Gespräche keinen Konsens gebracht hatten, fällte der Bundesrat anfangs Juni 1999 im Hinblick auf den Vernehmlassungsentwurf zum KEG weitere Grundsatzentscheide. Gleichzeitig verabschiedete er die Botschaft zum Elektrizitätsmarktgesetz und schickte die Verordnung über den Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke in die Vernehmlassung.

Im Juni 1999 setzte das UVEK eine weitere Expertengruppe zur Klärung der Konzeptfrage für die Entsorgung radioaktiver Abfälle ein. Diese lieferte anfangs 2000 dem UVEK ihren Schlussbericht ab. Darin vergleicht sie die geologische Endlagerung, die Endlagerung mit langer Rückholbarkeit, die kontrollierte und rückholbare Langzeitlagerung und die Zwischenlagerung. Sie kommt zum Schluss, dass nach heutigem Wissensstand die geologische Endlagerung die einzige Methode zur Beseitigung der radioaktiven Abfälle ist, die den geltenden Anforderungen an die Langzeitsicherheit (über einen Zeitraum bis mehr als 100 000 Jahre) entspricht. Um der Forderung nach Überwachung, Kontrolle und erleichterter Rückholung zu entsprechen, schlägt sie das Konzept der kontrollierten geologischen Langzeitlagerung vor. Dieses berücksichtigt sowohl die Ansprüche auf Langzeitsicherheit und als auch auf Reversibilität. Falls die Abfälle nicht zurückgeholt werden, kann damit schrittweise die geologische Endlagerung erreicht werden.

Die Verwaltung hat einen Vorentwurf für ein KEG erarbeitet, der diesen Beschlüssen und Folgerungen Rechnung trägt. Gleichzeitig mit der Verabschiedung dieser Botschaft hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein KEG eröffnet; ferner hat er die Entsorgungsfondsverordnung verabschiedet.

1.2 Würdigung der Ausgangslage

Der Bundesbeschluss zum Atomgesetz ist bis Ende 2000 befristet. Das Kernenergie-Moratorium läuft im September 2000 ab. Am 28. September 1999 sind eine neue Ausstiegsinitiative («Strom ohne Atom») und eine weitere Moratoriumsinitiative («MoratoriumPlus») eingereicht worden. Die Ausstiegsinitiative bezweckt insbesondere die schrittweise Stilllegung der Kernkraftwerke (Beznau I/II und Mühleberg spätestens zwei Jahre nach Annahme der Initiative, Gösgen und Leibstadt spätestens nach 30 Betriebsjahren), die Einstellung der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente und die Umstellung der Stromversorgung auf nicht-nukleare Energiequellen. Die Moratoriumsinitiative verlangt insbesondere ein befristetes Verbot neuer Kernenergieanlagen und die Beschränkung der Betriebsdauer auf 40 Jahre mit

Verlängerungsmöglichkeit um jeweils höchstens 10 Jahre mittels eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses. Im März 2000 wurde die Vernehmlassung zum Vorentwurf für das KEG eröffnet. Die diesbezügliche Botschaft soll gleichzeitig mit der Botschaft zu den beiden neuen Volksinitiativen im Frühjahr 2001 verabschiedet werden. Die parlamentarische Beratung des KEG dürfte einige Zeit in Anspruch nehmen. Wir beantragen Ihnen daher, den Bundesbeschluss zum Atomgesetz ein weiteres Mal um zehn Jahre zu verlängern.

An sich wäre es denkbar, von einer Verlängerung des Bundesbeschlusses abzusehen. Damit würde vom 1. Januar 2001 an für den Bereich Kernenergie wieder das unveränderte Atomgesetz von 1959 gelten. Das hätte zur Folge, dass die Rahmenbewilligung entfallen würde. Zugleich würden auch die gesetzlichen Grundlagen insbesondere für vorbereitende Handlungen zum Bau eines Lagers für radioaktive Abfälle und für den Stilllegungs- und den Entsorgungsfonds wegfallen. Damit wären allfällige weitere vorbereitende Handlungen bis zum Inkrafttreten des neuen KEG blockiert. Ausserdem wäre die Finanzierung von Stilllegungs- und Entsorgungskosten zumindest vorübergehend gefährdet. Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses sollte daher nicht ablaufen, sondern verlängert werden.

1.3 Verzicht auf Vernehmlassung

Wie unter Ziffer 2 ausgeführt wird, soll zwar die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses verlängert, der Inhalt des Bundesbeschlusses jedoch unverändert übernommen werden. Aus diesem Grund wurde auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet.

2 Besonderer Teil

Wir beantragen Ihnen, die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses um *zehn Jahre, das heisst bis 31. Dezember 2010*, zu verlängern. Die Botschaft zum KEG soll Ihnen im Frühjahr 2001, gleichzeitig mit der Botschaft zu den beiden neuen Volksinitiativen («Strom ohne Atom» und «MoratoriumPlus»), vorgelegt werden. Gemäss Entscheidung des Bundesrates vom 27. Oktober 1999 werden wir Ihnen den Entwurf des KEG als indirekten Gegenvorschlag zu den beiden Initiativen unterbreiten. Die Verlängerung um zehn Jahre bezweckt, eine genügende Zeitreserve, insbesondere im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des KEG und ein allfälliges Referendum, sicherzustellen.

Wir beantragen ferner, den Inhalt des Bundesbeschlusses *unverändert* zu übernehmen. Der Bundesbeschluss war seinerzeit ein hart errungener Kompromiss zwischen Befürwortern und Gegnern der Kernenergienutzung. Jede Änderung würde diesen Kompromiss in Frage stellen und nach weiteren Änderungen rufen. Der Zweck der Verlängerung des Bundesbeschlusses, nämlich für eine beschränkte Zeit auf möglichst einfache Weise die geltende Regelung weiterzuführen, würde damit in Frage gestellt.

