

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1017

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1017](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1017)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Factsheet zur Revision Kernenergieverordnung

## Bundesrat will Strahlenrisiko massiv erhöhen

### In Kürze

Die laufende Revision der Kernenergieverordnung ist aus zweierlei Hinsicht ein Skandal:

- Unter dem Deckmantel der Korrektur einer angeblich «unklar formulierten Bestimmung» wird eine **massive Abschwächung** der Anforderungen an die **nukleare Sicherheit** vorgenommen und die **Bevölkerung** dadurch einem **100 Mal höheren Strahlenrisiko** ausgesetzt.
- Das Vorgehen ist eine **Missachtung der Gewaltentrennung**, indem während einem **laufenden Gerichtsverfahren** die betroffenen Gesetzesgrundlagen auf Verordnungsstufe einfach im Sinne einer Partei abgeändert werden, damit das Verfahren ins Leere läuft.

### Was vor sich geht

Was passiert, wenn ein Schüler die Gesamtnote 4 nicht erreicht und bei den Prüfungen durchfällt? Er muss nachsitzen und die Prüfung wiederholen. Es käme niemandem in den Sinn, dass die Bildungsdirektion – auf Antrag des Lehrers – plötzlich für alle den Durchschnitt auf 3 herabsetzen würde, um den betroffenen Schüler in die nächste Klasse zu befördern. Bei den Sicherheitsvorschriften von Atomkraftwerken passiert genau dies.

### Zum Hintergrund: Rechtliche Schritte gegen das ENSI bez. Beznau

Im Nachgang an die Fukushima-Katastrophe von 2011 ordnete das ENSI («der Lehrer») eine Prüfung aller Atomkraftwerke in Bezug auf die Erdbebensicherheit an. Dabei zeigte sich: Manche Anlageteile des AKW Beznau («des Schülers») würden versagen und hohe Mengen Radioaktivität freisetzen. Obwohl die gesetzlichen Strahlenschutzbestimmungen in diesem Fall eine vorläufige Ausserbetriebnahme und Nachrüstungen («das Nachsitzen») vorsehen, lässt die Aufsichtsbehörde ENSI den Weiterbetrieb von Beznau zu. AnwohnerInnen von Beznau, unterstützt von mehreren Umweltorganisationen leiteten 2015 daher rechtliche Schritte ein. Ihr Standpunkt: das ENSI wendet die Strahlenschutzbestimmungen falsch an. Die Beschwerdeführenden verlangten, dass das ENSI seinen Entscheid als widerrechtlich korrigiert. Das würde zur zumindest vorläufigen Abschaltung von Beznau führen. Das sogenannte «Beznau-Verfahren» läuft seit 2015 und ist zurzeit beim Bundesverwaltungsgericht hängig. Obwohl die Richter noch kein Urteil gefällt haben, ist der Bund («die Bildungsdirektion») nun im Begriff, die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen so abzuschwächen, dass Beznau die Prüfung besteht, wie auch immer das Gericht entscheiden wird.

### Was der Bundesrat macht: Massive Erhöhung des Strahlenrisikos auf Verordnungsstufe

Am 10. Januar 2018 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zu einer umfangreichen Revision der für die nukleare Sicherheit massgeblichen Verordnungen. Die inhaltliche Tragweite des Vorhabens des Bundesrats ist immens. In Tat und Wahrheit werden nicht einfach der Wortlaut präzisiert oder zweideutige Textstellen geklärt, wie dies seitens der

Bundesbehörden behauptet wird, sondern die Sicherheitsvorschriften massiv abgeschwächt. Die zulässige Radioaktivitätsdosis für die Bevölkerung würde bei einem starken Erdbeben um das 100-Fache erhöht.

Bis anhin müssen die AKW-Betreiber nachweisen, dass ihre Anlage bei einem sehr starken Erdbeben (wie es maximal alle 10'000 Jahre erwartet wird) robust genug ist, um die Bestrahlung der Bevölkerung auf höchstens 1 Millisievert zu begrenzen. Können sie das nicht nachweisen, müssen sie ihre Anlage vorläufig abschalten und nachrüsten. In der Revision der Verordnungen plant der Bundesrat den zulässigen Wert auf 100 Millisievert pro Jahr anzuheben. Damit nicht genug: Selbst für viel häufigere Erdbeben, wie sie alle 10 Jahre zu erwarten sind, muss erst ab einer Dosis von 100 Millisievert pro Jahr der Betrieb eingestellt werden.

Zur Einordnung: In den immer noch evakuierten Ortschaften um Fukushima wurde die Belastung für das erste Jahr auf ca. 30 Millisievert, also ein Drittel der mit der geplanten Revision zulässigen Dosis, geschätzt!

Der aktuelle Grenzwert von 1 Millisievert ist keine Anforderung jenseits des Möglichen, hat doch das AKW Gösgen in seinem Erdbebennachweis nach Fukushima diese Limite klar eingehalten.

### Zum Vorgehen: ein rechtsstaatlicher Skandal

Die geplanten Änderungen betreffen genau diejenigen Bestimmungen, die Gegenstand des Beznau-Verfahrens sind. Die Vernehmlassung zu den Ordnungsänderungen wurde im Januar 2018 vom Bundesrat ungeachtet dessen eröffnet, dass das Beznau-Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig ist und es noch mehrere Monate dauern wird, bis die Richter ein Urteil fällen werden. Es gibt keinen sachlichen Grund für dieses behördliche Vorgehen vor dem Gericht.

Mit den geplanten Änderungen greift der Bundesrat in ein laufendes Gerichtsverfahren ein und will das massgebende Recht ändern. Dies ist umso stossender, als der Bund selber – handelnd durch das ENSI – Partei im hängigen Gerichtsverfahren ist. Damit wird einseitig die bisherige Rechtsauffassung des ENSI zur geltenden Gesetzgebung gemacht und versucht, den Gerichtsentscheid im laufenden Verfahren zu beeinflussen. Der Bundesrat verstösst damit gegen zwei fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze: Die Gewaltenteilung sowie Treu und Glauben.

### Die Forderungen der Umweltorganisationen

Aus Sicht der klagenden AnwohnerInnen sowie der Umweltschutzorganisationen hat sich das ENSI in seiner Praxis über das geltende Kernenergierecht hinweggesetzt und im Nachgang zu Fukushima voreilig die Beznau-Betreiberin Axpo geschützt statt die Bevölkerung. Anstatt das Fehlverhalten nun durch die Gerichte überprüfen zu lassen, decken das Bundesamt für Energie und das UVEK einfach den Parteistandpunkt des ENSI und wollen voreilig die gesetzlichen Grundlagen anpassen. Sie machen sich damit zum Wasserträger der Axpo.

Die Forderungen der Beschwerdeführenden sind deshalb klar: **Verzicht auf die Ordnungsrevisionen und Abwarten des Gerichtsentscheids. Die Sicherheitsvorschriften für AKW dürfen keines falls abgeschwächt werden.**

## Medienkonferenz zur Revision Kernenergieverordnung vom 1. Februar 2018

### Referat Irène Kälin

Nationalrätin Kanton Aargau und Präsidentin des Vereins „Beznau Verfahren“

Was passiert, wenn eine Schülerin den 4er Notendurchschnitt Ende Jahr nicht erreicht? Sie muss nachsitzen und die Prüfungen wiederholen, im schlimmsten Fall sogar ein ganzes Schuljahr. Es käme niemandem in Sinn, dass die Bildungsdirektion – auf Antrag des Lehrers – plötzlich für alle den Durchschnitt auf 3 herabsetzen würde, um die betroffene Schülerin in die nächste Klasse zu befördern.

Im Atomenergiebereich ist das ganz anders. Kaum zu fassen: aber genau die Senkung des Notendurchschnittes soll zurzeit das Atomkraftwerk Beznau vor dem Aus retten.

Im Nachgang der Fukushima-Katastrophe von 2011 ordnete das ENSI («der Lehrer») eine Prüfung aller Atomkraftwerke in Bezug auf die Erdbebensicherheit an. Dabei zeigte sich: Manche Anlageteile des AKW Beznau («der Schülerin») würden versagen und unzulässige Mengen Radioaktivität freisetzen. Weil die Aufsichtsbehörde ENSI die Strahlenschutzbestimmungen aber falsch anwendet, lässt sie den Weiterbetrieb von Beznau zu, anstatt eine Ausserbetriebnahme und Nachrüstungen («das Nachsitzen») zu verordnen.

Weil das nicht nur absurd, sondern eine Gefahr für Mensch und Umwelt ist, leiteten AnwohnerInnen von Beznau, unterstützt von mehreren Umweltorganisationen 2015 rechtliche Schritte ein und verlangten, dass das ENSI seinen damaligen Entscheid als widerrechtlich korrigiert. Was unweigerlich zur sofortigen Abschaltung von Beznau führen würde.

Das «Beznau-Verfahren» läuft seit 2015 und ist zurzeit beim Bundesverwaltungsgericht hängig. Obwohl das Gericht noch kein Urteil gefällt hat, ist der Bund («die Bildungsdirektion») nun im Begriff, die gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen so abzuschwächen, dass Beznau die Prüfung auch vor Gericht bestehen würde. Entsprechend hat er am 10. Januar eine Teilrevision von drei Verordnungen im Kernenergie-Bereich in die Vernehmlassung geschickt.

Die heute anwesenden Referenten werden Ihnen alle Details dieses unglaublichen Falls erläutern.

Lassen Sie mich aber von Beginn an klarstellen: Wir sind empört!

- Über das Vorgehen, das elementare Grundsätze des Rechtsstaats missachtet
- Über die Konsequenzen, denn die Anpassungen in den Vernehmlassungen würden eine massive Erhöhung des nuklearen Risikos für die Bevölkerung bedeuten.
- Über den Vertrauensbruch, den der Bundesrat und speziell Doris Leuthard begeht, wenn sie während dem Abstimmungskampf zur Atomausstiegsinitiative noch partout versicherte, wir hätten in der Schweiz eine klare Gesetzgebung und eine kompetente nukleare Aufsichtsbehörde aber gut ein Jahr später hinterhältig die gesetzlichen Bestimmungen zur nuklearen Sicherheit weitgehend abschwächt.

Die Bevölkerung austricksen und erst noch gefährden, damit das uralte AKW Beznau nicht endlich stillgelegt werden muss? Das geht gar nicht. Wir wehren uns vehement gegen die Verwässerung der Sicherheitsbestimmungen für Schweizer AKW und fordern den Bundesrat auf, auf die geplante Revision zu verzichten.

Bern, 1. Februar 2018

MARTIN PESTALOZZI

LIC. IUR. RECHTSANWALT / MEDIATOR SAV

URSULA RAMSEIER

LIC. IUR. RECHTSANWÄLTIN

SEEFELDSTRASSE 9A

8630 RÜTI ZH

TELEFON +41 55 251 59 59

M. Pestalozzi direkt +41 55 251 59 53

U. Ramseier direkt +41 55 251 59 51

TELEFAX +41 55 251 59 58

martin.pestalozzi@pestalozzi-rueti.ch

ursula.ramseier@pestalozzi-rueti.ch

www.pestalozzi-rueti.ch

POSTCHECK 89-363847-3

MWST-Nr. CHE-135.610.139 MWST

EINGETRAGEN IM ANWALTSREGISTER

DES KANTONS ZÜRICH

M3010

**Medienkonferenz 01.02.2018**

Greenpeace

Schweiz. Energie-Stiftung SES

Trinationaler Atomschutzbund TRAS

Verein Beznau Verfahren

---

## **Zur rechtlichen Tragweite der Verordnungsänderungen für das laufende Beznau-Verfahren**

### **1. Worum geht es im Beznau-Verfahren?**

Auf den (Haupt-)Punkt gebracht, werfen wir dem ENSI vor, dass es beim Erdbebenachweis die falschen Grenzwerte anwendet und Beznau deshalb längst hätte vorläufig ausser Betrieb genommen werden müssen. Unser Verfahren ist vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig. Für besonders Interessierte enthalten die Anhänge zu meinem Referat zusätzliche Informationen dazu.

### **2. Was gilt rechtlich heute?**

Die rechtlichen Grundlagen, welche hier massgebend sind, habe ich Ihnen im Anhang zusammengestellt. In unserem Fall geht es um deren Konkretisierung in den verschiedenen Verordnungen. Es handelt sich dabei um sehr technisches Recht. Herr Kühni hat Ihnen die Einzelheiten dazu bereits dargestellt.

### **3. Wo liegt nun das Problem?**

In seinen Rechtsschriften argumentierte das ENSI, mit den hier infrage stehenden Verordnungen seien bloss seine bisherigen Richtlinien in das Verordnungsrecht übergeführt worden.

Das Problem des ENSI ist allerdings, dass der Wortlaut der Verordnungsbestimmungen nicht mit seiner Praxis übereinstimmt. Wendet man die Auslegungsregeln des Bundesgerichts an, stimmt die Praxis des ENSI nicht nur nicht mit dem Wortlaut, sondern auch nicht mit dem Sinn und Zweck dieses heute geltenden Rechts überein. Dieses ist eindeutig strenger als die bisherige Praxis des ENSI.

Deshalb unser Verfahren. Alle Parteien haben die Möglichkeit, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts auch noch ans Bundesgericht weiterzuziehen. Also könnte man hier aufhören und abwarten, wie die Gerichte entscheiden. So wäre es in einem Rechtsstaat eigentlich üblich.

#### **4. Wieso nun diese Änderungen?**

Offenbar hat das ENSI inzwischen erkannt, dass es mit seiner Rechtsauffassung vor Gericht allenfalls auch scheitern könnte. Seine Auffassung, es würden weiterhin seine früheren Richtlinien und nicht die neueren Verordnungen gelten, ist ja auch, gelinde gesagt, unkonventionell. Das ENSI hat sich standhaft geweigert, seine Richtlinien und seine bisherige Praxis dem inzwischen nun doch schon einige Jahre geltenden neuen Kernenergiegesetz anzupassen. Es befürchtet nun offenbar, von den Gerichten dazu gezwungen zu werden.

Im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassung ist die Rede davon, das ENSI habe festgestellt, dass unsere Auffassung im Beznau-Verfahren weder der bisherigen Praxis noch der ursprünglichen Regelungsabsicht des Bundesrates entspreche. Allerdings habe das Verfahren auch aufgezeigt, dass der Wortlaut der Verordnungsbestimmungen unklar formuliert sei. Die bisherige Praxis solle nun auf Verordnungsstufe klar und eindeutig abgebildet werden.<sup>1</sup>

Es ist indessen eine reine Behauptung, dass die Bestimmungen unklar seien. Ausführliche Erläuterungsberichte zu den geltenden UVEK-Verordnungen bestätigen unseren Standpunkt. Als Beispiel finden Sie im Anhang einen Auszug aus dem Erläuterungsbericht zur Ausserbetriebnahmeverordnung. Dort wird unmissver-

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Energie, Teilrevision der Kernenergieverordnung,... Und Teilrevision der Ausserbetriebnahmeverordnung sowie der Gefährdungsannahmenverordnung, Erläuterungsbericht vom 10. Januar 2018, S. 2 f.

---

ständig festgehalten, dass die Einhaltung der Dosislimiten der Strahlenschutzverordnung nachgewiesen werden muss, wozu auch der 1 mSv-Grenzwert gehört.

Das ENSI hat nun also beim Bundesamt für Energie und beim UVEK dafür gesorgt, dass seine – aus unserer Sicht rechtswidrige – Praxis neu explizit in die Verordnungen geschrieben werden soll.

## **5. Was bedeutet das für die Sicherheit?**

Die von den Bundesbehörden gelieferten Begründungen für die Verordnungsänderungen sind ein schlecht getarnter Versuch, die bisher rechtlich geforderte Sicherheit massiv abzuschwächen. Von einer einigermaßen flächendeckenden Ordnung bleibt nur noch ein Löchersieb. Markus Kühni hat Ihnen dies anhand einer Risikomatrix aufgezeigt.

Anlass zu dieser beispiellosen Vorgehensweise ist die Erkenntnis, dass das geltende Recht tatsächlich auch einmal zu einer vorläufigen Ausserbetriebnahme eines AKW führen kann. Das war also offenbar selbst für älteste Reaktoren wie Beznau nie wirklich die Absicht unserer für die nukleare Sicherheit zuständigen Behörden.

Es darf in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass das AKW Gösgen den vergleichbaren Test mit einer Dosis von nur rund 0.3 mSv bestanden hat. Das liegt weit unter dem 1 mSv-Grenzwert.

Frau Bundesrätin Leuthard hielt in der parlamentarischen Debatte über die Atomausstiegs-Initiative fest: *„Für uns ist die Sicherheit massgebend. Sie ist im heute bestehenden Gesetz definiert; da sagt auch das ENSI nichts anderes.“*<sup>2</sup>

Wird nun aufgezeigt, dass ein AKW dieser im Gesetz definierten Sicherheit *nicht* entspricht, ist plötzlich *weder* die Sicherheit *noch* das Gesetz massgebend. Die gesetzlichen Bestimmungen werden vielmehr so angepasst, dass auch das älteste

---

<sup>2</sup> Geschäft 13.074, Amtliches Bulletin Nationalrat, AB 2016 N (Seite) 106.



---

AKW den entsprechend stark reduzierten Sicherheitsanforderungen wieder genügt und man erneut sagen kann, die Sicherheit sei massgebend ...

## 6. Was bedeutet das für den Rechtsstaat?

Als Jurist, aber auch als Bürger kann ich nur sagen: Sicher nichts Gutes!

Uns droht ein eigentlicher Pyrrhus-Sieg. Auch wenn wir vor Gericht Recht erhalten sollten, würden die Verordnungen unterdessen so angepasst, dass Beznau trotzdem weiterlaufen wird.

Zwar bleibt verfahrensrechtlich für die Beurteilung unsere Beschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht das bisherige Recht massgebend. Von den Richterinnen und Richtern wird aber sehr viel verlangt, wenn sie diesen sprichwörtlichen „Elefanten im Raum“<sup>3</sup> nicht beachten dürfen. Es befremdet deshalb schon sehr, dass eine Bundesrätin – selber Juristin! – in den beiden Begleitschreiben zur Vernehmlassung an die Kantone und an die weiteren Adressaten diese Vernehmlassung ausdrücklich mit den folgenden Worten begründet: *„Da die Verfügung des ENSI beim Bundesverwaltungsgericht angefochten wurde, muss in dieser Frage umgehend wieder Rechtssicherheit hergestellt werden.“*<sup>4</sup>

Es ist unter anderem eine der vornehmen Aufgaben *der Gerichte*, Gesetze auszulegen, auf diesem Weg strittige Fälle zu entscheiden und *damit* Rechtssicherheit zu schaffen. Der Brief von Bundesrätin Leuthard und das Vorgehen der Behörden sind deshalb unter dem Aspekt der Gewaltenteilung ein übler Versuch der Einflussnahme auf ein hängiges Verfahren und damit ein höchst fragwürdiger Übergriff der Exekutive auf die Arbeit der Gerichte.

Es dürfte auch von den Bundesbehörden erwartet werden, zuerst einmal den Gerichtsentscheid abzuwarten und dann – in Kenntnis der Auffassung des Gerichts – die eigene Haltung zu überprüfen.

---

<sup>3</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Der\\_Elefant\\_im\\_Raum](https://de.wikipedia.org/wiki/Der_Elefant_im_Raum).

<sup>4</sup> Unterstreichung nicht im Original.

---

Ich habe es in meiner bald 40-jährigen Anwaltstätigkeit jedenfalls noch nie erlebt, dass eine Behörde mit den ihr zur Verfügung stehenden *Machtmitteln* auf so direkte Weise versucht, die eigene Parteauffassung durchzusetzen und damit den Ausgang eines Gerichtsverfahrens zu beeinflussen.

Der Leitsatz des leider viel zu früh verstorbenen Juristen PETER NOLL „*Recht ist Kritik der Macht*“<sup>5</sup> wird in sein Gegenteil verkehrt. Der Rechtsstaat verliert seine schützende Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger.



M. Pestalozzi

**Verzeichnis der Anhänge:**

- Anhang I: Vorgeschichte des Beznau-Verfahrens
- Anhang II: Gegenstand des Beznau-Verfahrens
- Anhang III: Chronologie des Beznau-Verfahrens
- Anhang IV: Auszug aus dem Erläuterungsbericht zur Ausserbetriebnahmeverordnung
- Anhang V: Synopse zur alten und neuen Strahlenschutzverordnung
- Anhang VI: Rechtliche Grundlagen

---

<sup>5</sup> PETER NOLL, Diktate über Sterben und Tod, S. 23.

---

## **Anhang I: Vorgeschichte des Beznau-Verfahrens**

Im Nachgang zum Unfall von Fukushima ordnete das ENSI verschiedene Sicherheitsüberprüfungen bei den schweizerischen Atomkraftwerken an. Diese Anordnungen erfolgen nicht in formellen Bewilligungsverfahren, sondern im Rahmen der Aufsichtstätigkeit des ENSI als sogenannte Realakte. Schon 2012 fochten zwei Anwohner einen solchen Realakt beim AKW Mühleberg an. Die Weigerung des ENSI, auf deren Gesuch zur Überprüfung einzutreten, endete mit einer Niederlage des ENSI vor Bundesgericht. Das Bundesgericht hat in jenem Entscheid vom April 2014 festgehalten:

- Die gesetzliche Störfallvorsorge ist ein zentraler Baustein der Gewährleistung der nuklearen Sicherheit.
- An der Kontrolle der Aufsichtstätigkeit des ENSI im Bereich der Sicherheitsüberprüfung besteht ein ausgewiesenes Rechtsschutzinteresse.
- Die Gerichtliche Kontrolle muss möglich sein.
- Der Rechtsschutz für Drittbeschwerden muss deshalb auch bei seltenen Störfällen gewährt werden.

### **Auszug aus BGE 140 II 315 vom 11. April 2014 (ENSI/AKW Mühleberg):**

*„5.2.3 Gegenstand des Gesuchs der Beschwerdegegner ist der Sicherheitsnachweis für das Beherrschen eines Auslegungsstörfalls. Ohne diesen Nachweis ist die nukleare Sicherheit ... nicht (mehr) gewährleistet. An der Kontrolle der Aufsichtstätigkeit [des ENSI] im Bereich der Sicherheitsüberprüfung besteht ein ausgewiesenes Rechtsschutzinteresse (...). Dabei kann der Rechtsschutz bei Drittbeschwerden nicht deswegen versagt werden, weil der zu beurteilende Störfall (...) nur selten eintritt. Ansonsten würde der Bereich der gesetzlichen Störfallvorsorge und damit ein zentraler Baustein der Gewährleistung der nuklearen Sicherheit von der gerichtlichen Kontrolle weitgehend freigestellt (oben E. 4.7). Ebenso wenig kann das Rechtsschutzinteresse isoliert auf die Risikorelevanz der einzelnen strittigen Schutzmassnahme eingeeengt werden.“<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Unterstreichungen nicht im Original

---

## **Anhang II: Gegenstand des Beznau-Verfahrens**

Gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid vom April 2014 zum AKW Mühleberg haben wir auch die Aufsichtstätigkeit des ENSI beim AKW Beznau – gemeint sind in unserem Zusammenhang immer die beiden Kraftwerke 1 und 2 – unter die Lupe genommen.

Beim nach Fukushima vom ENSI geforderten Sicherheitsnachweis gegen Erdbebengefährdungen haben wir mehrere gravierende Rechtsverletzungen festgestellt:

- Das ENSI wendet bei Beznau für den Nachweis der Erdbebengefährdungen mit Häufigkeiten zwischen 1'000-jährlich rund 10'000-jährlich die massgebenden Dosisgrenzwerte falsch an.
- Weil bei der untersuchten 10'000-jährlichen Erdbebengefährdung der eigentlich massgebende Grenzwert aktenkundig massiv überschritten wird, hätte das ENSI für Beznau nach den geltenden Verordnungsbestimmungen die unverzügliche vorläufige Ausserbetriebnahme anordnen müssen.
- Obwohl es nach der Strahlenschutzverordnung notwendig wäre, werden seltenere Erdbeben im Häufigkeitsbereich zwischen dem 10'000-jährlichen und dem 1'000'000-jährlichen Ereignis gar nicht untersucht.

Eine weitere Rechtsverletzung, nämlich die falsche Ermittlung der radioaktiven Dosis aus einem Ereignis, spielt im Zusammenhang mit den aktuellen Verordnungsänderungen keine direkte Rolle.

---

### **Anhang III: Chronologie des Beznau-Verfahrens**

19. August 2015: Einreichung unseres Gesuchs beim ENSI
- November 2015: Gesuchsantwort der Axpo beim ENSI  
Vom ENSI veranlasstes Zwischengeplänkel betreffend Schwärzungen von Akten
- Dezember 2015: ENSI setzt uns Frist für eine Replik
- Februar 2016: Einreichung unserer Replik beim ENSI  
Von der Axpo veranlasstes Zwischengeplänkel betreffend Papieredition von im Internet zugänglichen Akten
- Juni 2016: Duplik der Axpo beim ENSI
27. Februar 2017: Negative Verfügung des ENSI
3. April 2017: Einreichung unserer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht
- Juli 2017: Beschwerdeantwort von ENSI und Axpo
- September 2017: Einreichung unserer „Schlussbemerkungen“
- November 2017: Einreichung der „Schlussbemerkungen“ von ENSI und Axpo
19. Januar 2018: Eingabe des ENSI an das Gericht mit Hinweis auf die am 10. Januar eröffnete Vernehmlassung zu den Verordnungsänderungen
31. Januar 2018: Kurze Stellungnahme unsererseits zur Eingabe des ENSI
- 2018 oder 2019 (?) Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits Ende November 2017 mitgeteilt, dass es zurzeit keine weiteren Instruktionsmassnahmen vorsehe. Eigentlich wäre also als nächster Schritt mit dem Urteil zu rechnen. Die Erfahrung zeigt, dass es Monate, wenn nicht gar mehr als ein Jahr dauern kann, bis ein Urteil ergeht.

Die unterliegende Partei kann den Fall anschliessend noch ans Bundesgericht weiterziehen.

#### Anhang IV: Auszug aus dem Erläuterungsbericht zur Ausserbetriebnahmeverordnung

*„Wegen des Verzichts auf eine Befristung der Betriebsbewilligungen der Kernkraftwerke (...) sind Entscheidkriterien nötig, wann ein Kernkraftwerk ausser Betrieb zu nehmen ist. Der Bundesrat hat die Kriterien, bei deren Erfüllung der Bewilligungsinhaber sein Kernkraftwerk vorläufig ausser Betrieb nehmen und nachrüsten muss (ABN-Kriterien), in Artikel 44 Absatz 1 KEV (...) festgelegt. Die Methodik und die Randbedingungen zur Überprüfung dieser Kriterien sind hingegen vom Departement zu bestimmen. Das Verfahren für die Abwicklung von Nachrüstungen oder die Anforderungen, denen eine Nachrüstung genügen muss, sind hingegen nicht Gegenstand dieser Verordnung. Nachrüstungen werden wie Anlagenänderungen nach bestehenden Verfahren bewilligt oder freigegeben.*

...

*Den drei Kriterien ist gemeinsam, dass sie Strukturen, Systeme und Komponenten betreffen, die nicht oder zumindest nicht einfach repariert oder ausgetauscht werden können. In der Regel können die Ursachen für die Ausserbetriebnahme nur durch umfangreiche Nachrüstmassnahmen beseitigt werden. Bei der Festlegung der Kriterien war insbesondere von Bedeutung, dass diese sowohl sicherheitsrelevant als auch gut überprüfbar sind.*

*Bei näherer Betrachtung ergeben sich zwei Gründe, warum die Integrität oder die Funktion einer Struktur, eines Systems oder einer Komponente nicht gewährleistet ist und damit das zugehörige ABN-Kriterium erreicht wird:*

*- Auslegungsfehler: Die Betriebsbewilligung für Kernkraftwerke wird aufgrund der Auslegungsgrundlagen erteilt. Es kann sein, dass die ursprüngliche Auslegung nach heutigem Stand des Wissens fehlerhaft ist und sich das Kernkraftwerk deshalb nicht so verhält wie vorgesehen. Auslegungsfehler werden in der Regel erst aufgrund von Ereignissen, Befunden oder auch neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen entdeckt. Bei der Überprüfung der ABN-Kriterien wird deshalb die Vorkommnisbearbeitung eine zentrale Rolle spielen. Dabei wird nachzuweisen sein, dass die Dosislimiten nach Artikel 94 der Strahlenschutzverordnung (StSV, SR 814.501) eingehalten werden.“*

Hinweis: Entgegen den anderslautenden Behauptungen des ENSI ersetzt die Pflicht zur Nachrüstung die Ausserbetriebnahme also gerade nicht. Es ist auch ausdrücklich nicht nur von *einer* Dosislimite die Rede, sondern von den „*Dosislimiten*“ in der Mehrzahl. Die hier besonders relevanten beiden Absätze 4 und 5 von Artikel 94 der Strahlenschutzverordnung in der damals gültigen Fassung entsprechen Artikel 123 Absatz 2 Buchstabe c und d der Strahlenschutzverordnung in der seit dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung. (Vgl. die Synopse auf der folgenden Seite.)

## Anhang V: Synopse zur alten und neuen Strahlenschutzverordnung

<b>Strahlenschutzverordnung</b> (StSV)  vom 22. Juni 1994 (Stand am 1. Januar 2014)  814.501	<b>Strahlenschutzverordnung</b> (StSV)  vom 26. April 2017 (Stand am 1. Januar 2018)  814.501
<u>Art. 94 Abs. 4:</u> „Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen $10^{-2}$ und $10^{-4}$ pro Jahr zu erwarten sind, muss der Betrieb so ausgelegt sein, dass die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für nichtberuflich strahlenexponierte Personen <b>höchstens 1 mSv</b> beträgt.“	<u>Art. 123 Abs. 2 Bst. c:</u> „Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen $10^{-2}$ und $10^{-4}$ pro Jahr zu erwarten sind, darf die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für Personen aus der Bevölkerung <b>höchstens 1 mSv</b> betragen.“
<u>Art. 94 Abs. 5:</u> „Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen $10^{-4}$ und $10^{-6}$ pro Jahr zu erwarten sind, muss der Betrieb so ausgelegt sein, dass die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für nichtberuflich strahlenexponierte Personen <b>höchstens 100 mSv</b> beträgt. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall eine tiefere Dosis festlegen.“	<u>Art. 123 Abs. 2 Bst. d:</u> „Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen $10^{-4}$ und $10^{-6}$ pro Jahr zu erwarten sind, darf die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für Personen aus der Bevölkerung <b>höchstens 100 mSv</b> betragen; die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall eine tiefere Dosis festlegen.“

## Anhang VI: Rechtliche Grundlagen

Übersetzung<sup>1</sup>

0.732.020

### Übereinkommen über nukleare Sicherheit

Abgeschlossen in Wien am 17. Juni 1994  
 Von der Bundesversammlung genehmigt am 20. Juni 1996<sup>2</sup>  
 Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 12. September 1996  
 In Kraft getreten für die Schweiz am 11. Dezember 1996  
 (Stand am 16. April 2015)

---

#### Art. 15 Strahlenschutz

Jede Vertragspartei trifft die geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass die von einer Kernanlage ausgehende Strahlenbelastung für die Beschäftigten und die Öffentlichkeit in sämtlichen Betriebsphasen so gering wie vernünftigerweise erzielbar gehalten wird und dass niemand einer Strahlendosis ausgesetzt wird, welche die innerstaatlich vorgeschriebenen Grenzwerte überschreitet.

Strahlenschutzverordnung: Vgl. Anhang V hiervor.

### Kernenergiegesetz (KEG)

732.1

vom 21. März 2003 (Stand am 1. Januar 2018)

---

#### 2. Kapitel: Grundsätze der nuklearen Sicherheit

##### Art. 4 Grundsätze für die Nutzung der Kernenergie

<sup>1</sup> Bei der Nutzung der Kernenergie sind Mensch und Umwelt vor Gefährdungen durch ionisierende Strahlen zu schützen. Radioaktive Stoffe dürfen nur in nicht gefährdendem Umfang freigesetzt werden. Es muss insbesondere Vorsorge getroffen werden gegen eine unzulässige Freisetzung radioaktiver Stoffe sowie gegen eine unzulässige Bestrahlung von Personen im Normalbetrieb und bei Störfällen.

<sup>2</sup> Die Langzeitfolgen auf das Erbgut sind zu berücksichtigen.

<sup>3</sup> Im Sinne der Vorsorge sind alle Vorkehren zu treffen, die:

- a. nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik notwendig sind;

##### Art. 5 Schutzmassnahmen

<sup>1</sup> Bei der Auslegung, beim Bau und beim Betrieb der Kernanlagen sind Schutzmassnahmen nach international anerkannten Grundsätzen zu treffen. Die Schutzmass-

##### Art. 22 Allgemeine Pflichten des Bewilligungsinhabers

<sup>1</sup> Der Bewilligungsinhaber ist für die Sicherheit der Anlage und des Betriebs verantwortlich.

<sup>2</sup> Dazu muss er insbesondere:

- g. die Anlage soweit nachrüsten, als dies nach der Erfahrung und dem Stand der Nachrüstungstechnik notwendig ist, und darüber hinaus, soweit dies zu einer weiteren Verminderung der Gefährdung beiträgt und angemessen ist;

<sup>3</sup> Der Bundesrat bezeichnet die Kriterien, bei deren Erfüllung der Bewilligungsinhaber die Kernanlage vorläufig ausser Betrieb nehmen und nachrüsten muss.



## Kernenergieverordnung (KEV)

732.11

vom 10. Dezember 2004 (Stand am 1. Januar 2018)

---

### Art. 7 Anforderungen an die nukleare Sicherheit

Zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit müssen folgende Schutzmassnahmen getroffen werden:

- c. Zur Beherrschung von Störfällen ist die Anlage derart auszulegen, dass keine unzulässigen radiologischen Auswirkungen in der Umgebung der Anlage entstehen; dazu sind passive und aktive Sicherheitssysteme vorzusehen.

### Art. 8 Anforderungen an den Schutz gegen Störfälle

<sup>3</sup> Als Störfälle mit Ursprung ausserhalb der Anlage gelten insbesondere Störfälle, die ausgelöst werden können durch Erdbeben, Überflutung, unfallbedingten Absturz von zivilen und militärischen Flugzeugen auf die Anlage, Sturmböe, Blitzschlag, Druckwelle, Brand, Verlust der externen Stromversorgung und Beeinträchtigung oder Unterbruch der externen Kühlwasserzufuhr.

<sup>4</sup> Für die Auslegung einer Kernanlage nach Artikel 7 Buchstabe c sind die Störfälle nach den Absätzen 2 und 3 nach den Häufigkeiten von Störfällen nach Artikel 123 der Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017<sup>4</sup> (StSV) einzuteilen. Zusätzlich zum auslösenden Ereignis ist ein unabhängiger Einzelfehler anzunehmen. Es ist nachzuweisen, dass die Dosen nach Artikel 123 Absatz 2 Buchstaben a–d StSV eingehalten werden können.<sup>5</sup>

### Art. 44 Kriterien für die vorläufige Ausserbetriebnahme und Nachrüstung von Kernreaktoren

<sup>1</sup> Der Inhaber einer Betriebsbewilligung hat den Kernreaktor ausser Betrieb zu nehmen und nachzurüsten, wenn eines oder mehrere der folgenden technischen Kriterien erfüllt sind:

- a. Ereignisse oder Befunde zeigen, dass die Kernkühlung bei Störfällen nach Artikel 8 nicht mehr gewährleistet ist;
- b. Ereignisse oder Befunde zeigen, dass die Integrität des Primärkreislaufes nicht mehr gewährleistet ist;
- c. Ereignisse oder Befunde zeigen, dass die Integrität des Containments nicht mehr gewährleistet ist.

<sup>2</sup> Das Departement legt die Methodik und die Randbedingungen zur Überprüfung der Kriterien in einer Verordnung fest.

## 732.112.2

# Verordnung des UVEK über die Gefährdungsannahmen und die Bewertung des Schutzes gegen Störfälle in Kernanlagen

vom 17. Juni 2009 (Stand am 1. August 2009)

### Art. 1 Begriffe

In dieser Verordnung bedeuten:

- a. *Auslegungsstörfall*: Störfall, bei dem durch auslegungsgemässes Verhalten der Sicherheitssysteme keine unzulässige Freisetzung radioaktiver Stoffe und keine unzulässige Bestrahlung von Personen auftreten. Die Gesamtheit der Auslegungsstörfälle kann in folgende Kategorien eingeteilt werden:
  1. Störfälle der Kategorie 1: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich  $10^{-1}$  und grösser als  $10^{-2}$  pro Jahr.
  2. Störfälle der Kategorie 2: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich  $10^{-2}$  und grösser als  $10^{-4}$  pro Jahr.
  3. Störfälle der Kategorie 3: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich  $10^{-4}$  und grösser als  $10^{-6}$  pro Jahr.
- d. *Grundlegende Schutzziele*: Die grundlegenden Schutzziele zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit sind:
  1. die Kontrolle der Reaktivität,
  2. die Kühlung der Kernmaterialien und der radioaktiven Abfälle,
  3. der Einschluss der radioaktiven Stoffe,
  4. die Begrenzung der Strahlenexposition.
- e. *Störfallanalyse*: Untersuchung des Verhaltens der Kernanlage bei Störfällen mit Hilfe analytischer Methoden. Die Störfallanalyse umfasst eine deterministische und eine probabilistische Untersuchung von Störfallabläufen. Anhand der *deterministischen Störfallanalyse* ist nachzuweisen, dass ein abdeckendes Spektrum von Störfällen durch die getroffenen Schutzmassnahmen wirksam beherrscht wird und damit die grundlegenden Schutzziele eingehalten werden. Ergänzend hierzu ist anhand der *probabilistischen Sicherheitsanalyse* nachzuweisen, dass die gegen Störfälle getroffenen Schutzmassnahmen ausreichend zuverlässig und ausgewogen sind.

### Art. 5 Gefährdungsannahmen für Störfälle mit Ursprung ausserhalb der Anlage

<sup>3</sup> Er hat die Gefährdungen aus Störfällen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, insbesondere durch Erdbeben, Überflutung und extreme Wetterbedingungen, mit Hilfe einer probabilistischen Gefährdungsanalyse zu ermitteln. Hierbei sind die aus aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen gewonnenen historischen Daten sowie absehbare Veränderungen der massgebenden Einflussgrössen zu berücksichtigen und zu bewerten.

<sup>4</sup> Er hat für den Nachweis des ausreichenden Schutzes gegen durch Naturereignisse ausgelöste Störfälle Gefährdungen mit einer Häufigkeit grösser gleich  $10^{-4}$  pro Jahr zu berücksichtigen und zu bewerten.

## 5. Kapitel: Kernanlagen in Betrieb

### Art. 13

Der Bewilligungsinhaber hat bei neuen Gefährdungsannahmen oder bei Änderung der in der Baubewilligung zugrunde gelegten Gefährdungsannahmen die deterministische Störfallanalyse und die probabilistische Sicherheitsanalyse mit den neuen Annahmen durchzuführen und die Auswirkungen auf die Sicherheit der Anlage und insbesondere auf das Risiko zu bewerten.

**Verordnung des UVEK  
über die Methodik und die Randbedingungen  
zur Überprüfung der Kriterien für die vorläufige  
Ausserbetriebnahme von Kernkraftwerken**

732.114.5

vom 16. April 2008 (Stand am 1. Mai 2008)

---

**2. Kapitel: Ausserbetriebnahme wegen Auslegungsfehlern**

**Art. 2** Überprüfung der Auslegung

<sup>1</sup> Der Inhaber der Betriebsbewilligung (Bewilligungsinhaber) hat die Auslegung des Kernkraftwerks unverzüglich zu überprüfen, wenn:

- a. er annehmen muss, dass aufgrund eines Auslegungsfehlers die Kernkühlbarkeit bei Störfällen, die Integrität des Primärkreislaufs oder die Integrität des Containments nicht mehr gewährleistet sind;
- b. in seinem Kernkraftwerk Ereignisse oder Befunde eingetreten sind, die nach der internationalen Störfall-Bewertungsskala INES nach Anhang 6 Ziffer 2 der KEV der Stufe 1 oder höher zugeordnet werden;
- c. in einem anderen in- oder ausländischen Kernkraftwerk Ereignisse oder Befunde eingetreten sind, die nach der internationalen Störfall-Bewertungsskala INES nach Anhang 6 Ziffer 2 der KEV der Stufe 2 oder höher zugeordnet werden;
- d. die Aufsichtsbehörde nach Artikel 6 KEV dies anordnet.

**Art. 3** Ausserbetriebnahme

Der Bewilligungsinhaber hat das Kernkraftwerk unverzüglich vorläufig ausser Betrieb zu nehmen, wenn die Überprüfung nach Artikel 2 zeigt, dass die Dosisgrenzwerte nach Artikel 94 Absätze 3–5 und 96 Absatz 5 der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994<sup>2</sup> nicht eingehalten werden.

## PRÄSENTATIONSTEXT SYNTHESE & POLITISCHE FORDERUNGEN Nils Epprecht

---



Schweizerische  
Energie-Stiftung  
Fondation Suisse  
de l'Énergie

Sihlquai 67  
8005 Zürich  
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch  
PC-Konto 80-3230-3

- Beim Betrieb von Atomkraftwerken gilt in der Schweiz seit Jahrzehnten das Prinzip: «Weiterbetrieb solange sicher». Die Gretchenfrage dabei lautet: Was heisst «sicher»? Die Definition dazu findet sich im Schweizer Gesetz.
- Allem voran legen das Strahlenschutzgesetz und die darauf basierende Verordnung den Schutzgrad der Bevölkerung fest. Das Kernenergiegesetz und die darauf gründenden Verordnungen machen dann die Übersetzung, was dies nun für Atomanlagen bedeutet. Das oberste Ziel – so müsste man meinen – sei immer, die Anlagen so auszugestalten, dass der Schutz der Bevölkerung so gut wie möglich garantiert werden kann.
- In unserem Verfahren bemängeln wir, dass das ENSI das AKW Beznau weiterlaufen lässt, obwohl dieses die Strahlenschutzbestimmungen nicht einhält. Unserer Ansicht nach legt das ENSI das Gesetz in diesem Punkt falsch aus.
- Keine Behörde hört dies gerne – doch anstatt über die Bücher zu gehen, stellt sich das ENSI auf den Standpunkt: «Das ist unsere langjährige Praxis. Wir definieren, was und wie überprüft wird. Im Zweifelsfall ist nicht unsere Praxis falsch, sondern das Gesetz.»
- 2012-2014 versuchte es in einem ersten Schritt, bis vor Bundesgericht zu verhindern, dass man sein Handeln überhaupt auf Rechtmässigkeit überprüfen könne,
- noch 2014 vertrat es den Standpunkt, die massgebenden Verordnungen seien mehr Richtlinie denn buchstabengetreue Definition,
- als es dann als erste Instanz 2016 unsere Beschwerde doch überprüfen musste, wies es diese im Februar 2017 relativ fadenscheinig ab,
- gleichzeitig wurde versucht, die relevanten Häufigkeitszuordnungen bei den Dosisgrenzwerten in der dem BAG unterstehenden Strahlenschutzverordnung anzugreifen. Doch die Dosisgrenzwerte blieben in der Revision bestehen.
- Als letzte Chance bleibt nun, sämtliche Verbindungen zwischen Schutz und Anlagensicherheit zu kappen und in den «eigenen» Verordnungen die Grundlagen so zu definieren, dass sie das Handeln auf eine legale Basis stellen. Dies ist zugleich der erfolgversprechendste Ansatz, haben doch BFE, UVEK und Doris Leuthard das ENSI schon immer vollumfänglich für die AKW-Sicherheit verantwortlich gemacht - und folgen dafür dessen Forderungen Gewähr bei Fuss.
- Gemäss Bundesrat geht es bei der vorliegenden Revision darum, «dass der Wortlaut mit dem beabsichtigten Sinn dieser Bestimmungen in Einklang gebracht wird».
- Doch was ist der beabsichtigte Sinn der Bestimmungen? Seit wann wissen Bundesräte, die damals noch gar nicht im Amt waren, was der «wahre, eigentliche Gehalt» einer Bestimmung ist? Genau um solche Unsicherheiten zu prüfen, gibt es – wie erläutert – Gerichte.
- Was der Bundesrat als «beabsichtigten Sinn» bezeichnet, ist nichts anderes als der Standpunkt des ENSI, das im Verfahren Partei ist. Und es ist nicht nur der Standpunkt des ENSI, sondern es ist vor allem das Interesse der Be-

znau-Betreiberin Axpo, das hier vertreten wird. Dieses steht im Widerspruch zum möglichst hohen Schutz der Bevölkerung.

- Das Trennen von Strahlenschutzgesetz und Kernenergiegesetz ist symbolisch: Der Bundesrat gewichtet diese Interessen anscheinend höher als das Schutzbedürfnis der Bevölkerung – und das kann nun wirklich nicht sein!
- Wenn die gerichtliche Kontrolle einer Aufsichtsbehörde so ausgebremst wird, wie im vorliegenden Fall, wird der Willkür Tür und Tor geöffnet. Wir wollen an dieser Stelle keine Gespenster an die Wand malen, aber es ist bekannt, dass genau eine solche Klüngelei und mangelnde Kontrolle in Fukushima überhaupt erst den Boden für das Desaster legte.
- Unsere Forderungen sind klar und simpel: Bundesrat halte dich raus! Auf die Revision muss ersatzlos verzichtet werden. Das Urteil der Gerichte ist abzuwarten.
- Zurück zum Anfang: Bundesrätin Doris Leuthard versprach nach der Ablehnung der Atomausstiegsinitiative der Schweiz: «die bestehenden Werke sollen am Netz bleiben, solange sie sicher sind». Nun müssen wir Sie allerdings fragen: Falls sich herausstellt, dass sie nicht mehr sicher sind? Ändern Sie dann einfach das Gesetz? In unseren Augen ist dies ein klarer Wortbruch. Wir verlangen deshalb klipp und klar: Es darf keine Schwächung der AKW-Sicherheitsvorschriften geben! Noch hoffen wir darauf, dass der Bundesrat dies auch so sieht und sich im Sinne der Schweizer Bevölkerung entscheidet.