

## Energierrecht

### BUND

Befristung der Betriebsbewilligung des Kernkraftwerks Mühleberg aus polizeilichen Gründen infolge ungeklärter sicherheitsrelevanter Fragen; Art. 5 Abs. 3, Art. 8, 27, 90 BV; Art. 20 Abs. 1 Bst. c, Art. 21 Abs. 2, Art. 70 KEG. Art. 21 Abs. 2 KEG erlaubt die Befristung einer Betriebsbewilligung für Kernkraftwerke aus polizeilichen Gründen (E. 3.3.2.). Die Befristung ist sowohl mit der Rechtsgleichheit, der Wirtschaftsfreiheit und dem Vertrauensschutz vereinbar (E. 5.1.4.). Es widerspricht dem System der Aufgabenteilung zwischen dem UVEK als Bewilligungsbehörde und der laufenden Aufsicht durch das ENSI, mit Hinweis auf Letztere auf eine Befristung zu verzichten, obwohl eine solche angezeigt wäre (E. 5.2.2.). Es genügt nicht, wenn das UVEK bei der Beurteilung der erneuten Befristung auf die Aussagen des ENSI und die laufende Aufsicht verweist, ohne sich kritisch und eigenständig mit den aufgeworfenen Fragen zu Sicherheitsaspekten auseinanderzusetzen (E. 5.2.3.). Hinsichtlich der Risse im Kernmantel, der Erdbebensicherheit der Anlage, des Überflutungsrisikos und der fehlenden alternativen Kühlmöglichkeit liegen ungeklärte sicherheitsrelevante Aspekte vor (E. 5.3.1.). Diese Aspekte stellen polizeiliche Gründe für eine Befristung gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG dar (E. 5.3.2.). Die bekannten offenen bedeutsamen sicherheitsrelevanten Aspekte rechtfertigen eine erneute Befristung der Betriebsbewilligung bis zum 28. Juni 2013; reicht die Betreiberin ein Verlängerungsgesuch mit Instandhaltungskonzept ein, wird das UVEK zu prüfen haben, ob für das Kernkraftwerk Mühleberg eine unbefristete oder erneut eine befristete Betriebsbewilligung zu erteilen ist (E. 5.3.3.). Unterbleibt ein entsprechendes Gesuch, endet die Betriebsbewilligung am 28. Juni 2013 (E. 5.4.).

(Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, 1. März 2012, A-667/2010.)

A. Das Kernkraftwerk (KKW) Mühleberg liegt am Ufer der Aare, 14 Kilometer westlich der Stadt Bern und rund 2 Kilometer unterhalb der Gewichtsstaumauer des zwischen 1917 und 1921 erstellten Wasserkraftwerkes Wohlensee. Das KKW Mühleberg wurde 1972 in Betrieb genommen. Dies aufgrund einer Bewilligung des Bundesrates, die sich auf das damals geltende Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. Dezember 1959 stützte. Betreiberin des KKW Mühleberg ist die BKW FMB Energie AG (*Beschwerdegegnerin*). Nachdem der Bundesrat am 28. Oktober 1998 die befristete Betriebsbewilligung bis zum 31. Dezember 2012 verlängerte, ersuchte die Beschwerdegegnerin am 25. Januar 2005 um eine Aufhebung der Befristung. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK; *Vorinstanz*) wies das entsprechende Gesuch ab. Aufgrund der daraufhin durch die Beschwerdegegnerin erhobenen Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht die Sache an die Vorinstanz zurück. Dies mit der Anweisung, das Gesuch nach den Regeln der Wiedererwägung bzw.

des Widerrufs zu behandeln (BVGE 2008/8). Nachdem das Bundesgericht eine dagegen erhobene Beschwerde des UVEK abgewiesen hatte (Urteil 2C\_170/2007 vom 21. Januar 2008), nahm das UVEK das Gesuch der Beschwerdegegnerin an die Hand. Beim zuständigen, dem UVEK unterstellten Bundesamt für Energie (BFE) gingen nach der amtlichen Publikation des Gesuchs innert Frist rund 1900 Einsprachen ein.

B. Am 17. Dezember 2009 hiess das UVEK das Gesuch der Beschwerdegegnerin gut, hob die Befristung der Betriebsbewilligung für das KKW Mühleberg auf und wies die dagegen erhobenen Einsprachen ab. Das UVEK begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass die Betriebssicherheit einer Kernanlage im Rahmen der ständigen Kontrolle durch die Betreiberin (hier: die Beschwerdegegnerin) einerseits und die laufende Aufsicht durch das Eidgenössische Sicherheitsinspektorat (ENSI) überprüft werde. Zudem sei der sichere Betrieb des KKW Mühleberg unabhängig davon gewährleistet, ob die entsprechende Betriebsbewilligung befristet oder unbefristet erteilt werde. Da das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1) eine Befristung der Betriebsbewilligung nur aus polizeilichen, nicht aber aus energiepolitischen Gründen erlaube und aufgrund der Ausführungen des ENSI von einem auch im schweizerischen Kontext hohen Sicherheitsstandard des KKW Mühleberg auszugehen sei, fehlten sachliche Gründe für eine Befristung der Betriebsbewilligung. Eine solche Befristung sei daher zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs weder geeignet noch erforderlich, erweise sich daher als unverhältnismässig und – mit Blick auf die übrigen Kernkraftwerke – als mit der Rechtsgleichheit unvereinbar.

C. Gegen den Entscheid des UVEK erhoben zwei Gruppen von überwiegend in den Notfallplanungszonen 1 und 2 des KKW Mühleberg wohnhaften Privatpersonen (*Beschwerdeführende*) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragten dabei im Wesentlichen die Aufhebung der Verfügung des UVEK vom 17. Dezember 2009. Das *Bundesverwaltungsgericht* heisst die Beschwerde, soweit es auf diese eintritt, im Sinne der Erwägungen *teilweise gut*, hebt die bisherige Befristung auf, befristet die Betriebsbewilligung bis zum 28. Juni 2013 und verpflichtet die Beschwerdegegnerin dazu, der Vorinstanz zusammen mit einem allfälligen neuen Verlängerungsgesuch für die Betriebsbewilligung ein umfassendes Instandhaltungskonzept einzureichen.

Aus den *Erwägungen*:

1.4. (...) Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Er darf im Laufe des Beschwerdeverfahrens weder erweitert noch qualitativ verändert werden und kann sich höchstens verengen und um nicht mehr streitige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten. (...) Von einer unzulässigen Ausweitung könnte erst dann die Rede sein, wenn das Bundesverwaltungsgericht eine umfassende Prüfung der Sicherheitsfragen, der laufenden

Aufsicht oder gar einer sofortigen Ausserbetriebnahme vornehmen würde, ohne dass diese Fragen zuvor von der Vorinstanz entschieden worden wären.

(...)

3.3.2. Nach der Erteilung einer Rahmenbewilligung sind [für die Errichtung eines KKW] eine Baubewilligung (Art. 15 ff. KEG) und eine Betriebsbewilligung (Art. 19 ff. KEG) erforderlich, die erteilt werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (*Riccardo Jagmetti*, Energierecht, in: Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. VII, Basel 2005, Rz. 5414 ff., 5429 ff.). Die Betriebsbewilligung wird vom UVEK, dem zuständigen Departement, erteilt (Art. 19 und 57 KEG; vgl. *Jagmetti*, Rz. 5436 ff.; *Silvan Schmid*, Die Errichtung von Kernkraftwerken nach dem neuen Kernenergiegesetz, URP 20 (2006) S. 776 f.). (...) Sie (...) kann gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG befristet werden. Das KEG regelt nicht explizit, aus welchen Gründen eine Befristung zulässig oder geboten ist. Die Möglichkeit der Befristung aus polizeilichen Gründen war im Parlament inhaltlich – abgesehen von einer Minderheit, die darüber hinaus eine grundsätzliche Befristung der Betriebsbewilligung beantragte – nicht umstritten. (...) Im Wortlaut hat der Gesetzgeber seine Absicht nicht ausdrücklich ausformuliert. Sie ergibt sich aber in der systematischen Platzierung des Absatzes im Betriebsbewilligungsverfahren, in dem die Sicherheit des Betriebs geprüft wird. Aufgrund seiner systematischen Einordnung ist davon auszugehen, dass Art. 21 Abs. 2 KEG keinen anderen Zweck hat, als eine Befristung aus polizeilichen Gründen vorzusehen. Solche liegen vor, wenn Schutzgüter wie öffentliche Ordnung und Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder Treu und Glauben im Geschäftsverkehr betroffen sind (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2433 ff.; *Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 54 Rz. 14 ff.). Im vorliegenden Fall steht die Sicherheit, namentlich der Schutz der Allgemeinheit vor radioaktiver Strahlung, im Vordergrund.

[3.4. Die bisherige Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg wurde erteilt, als das KEG noch nicht in Kraft war. Aus dem Übergangsrecht ergibt sich, dass im vorliegenden Verfahren Art. 20 und 21 KEG anwendbar sind.]

(...)

[5.1. Die Befristung der Betriebsbewilligung ist mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vereinbar, obwohl alle anderen KKW-Betreiber über eine unbefristete Betriebsbewilligung verfügen. Sodann greift die Befristung zwar in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ein, doch ist dieser Eingriff i.S.v. Art. 36 BV i.V.m. Art. 94 Abs. 1 und 4 BV gerechtfertigt. Schliesslich steht auch der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) einer Befristung nicht entgegen.]

5.2. Wie vorne (...) dargelegt, begründet die Vorinstanz ihren Entscheid, die Betriebsbewilligung nicht erneut zu befristen, hauptsächlich damit, die Sicherheit werde durch die laufende Aufsicht durch das ENSI hinreichend gewährleis-

tet. (...) Deshalb ist zunächst zu prüfen, wie das Verhältnis zwischen der laufenden Aufsicht durch das ENSI und der Möglichkeit einer Befristung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 KEG durch das UVEK ausgestaltet ist.

5.2.1. Das KEG sieht zum einen die Bewilligung des KKW-Betriebs durch das UVEK (Art. 19 ff. KEG) und zum andern die laufende Aufsicht über die KKW durch das ENSI vor (Art. 70 und 72 KEG). Eine klare Abgrenzung fehlt, weshalb das Verhältnis von Bewilligung durch das UVEK und laufender Aufsicht durch das ENSI mittels Auslegung zu ermitteln ist. (...).

5.2.2. Der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen klärt vorliegend das Verhältnis zwischen Bewilligungserteilung und Aufsicht nicht. Ebenso wenig lässt es sich aus der Entstehungsgeschichte des KEG ableiten. Von ihrem Sinn und Zweck her dienen sowohl die Bewilligung durch das UVEK wie auch die laufende Aufsicht dazu, die Sicherheit der KKW bestmöglich zu gewährleisten.

In der Systematik des KEG widerspiegelt sich das im Verwaltungsrecht typische Verhältnis zwischen Bewilligungserteilung und Aufsicht: Das KEG geht in Art. 19 ff. davon aus, dass bei neuen KKW zunächst das UVEK die Bewilligung erteilt und somit zum Bewilligungszeitpunkt die Verantwortung für die Einhaltung der Anforderungen gemäss Art. 20 und 21, also auch für die Festsetzung einer allfälligen Befristung aus polizeilichen Gründen gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG, trägt. Erst in der darauf folgenden Betriebsphase gewährleistet das ENSI durch seine laufende Aufsicht, dass neue Erkenntnisse, neu auftretende Schwierigkeiten im Betrieb oder neu entdeckte Sicherheitsmängel erfasst und die erforderlichen Massnahmen getätigt werden (Art. 70 und 72 KEG). Diese laufende Aufsicht ist für die Gewährleistung der Sicherheit von grosser Bedeutung. Sie darf aber nicht dazu führen, dass das UVEK seine Aufgabe als Bewilligungsbehörde weniger umfassend wahrnimmt, als dies das KEG vorsieht. Diesen Grundsatz gilt es auch dann zu beachten, wenn – wie vorliegend – eine Anpassung der Bewilligung an das neue Recht erfolgt. Art. 20 und 21 KEG sind massgebend. Auch wenn kein vollumfängliches Bewilligungsverfahren durchzuführen ist, so sind doch die zum Zeitpunkt der Anpassung bekannten offenen Aspekte zu berücksichtigen. Es würde dem System der Aufgabenteilung zwischen Bewilligungsbehörde und laufender Aufsicht widersprechen, wenn mit Hinweis auf die laufende Aufsicht durch das ENSI auf eine Befristung verzichtet würde, obwohl eine solche aus polizeilichen Gründen angezeigt wäre.

Dies ergibt sich auch aus der von Art. 29a BV geschützten Rechtsweggarantie: Normalfall im Verwaltungsrecht ist, dass die Verwaltung mittels anfechtbarer Verfügung entscheidet, wodurch der Rechtsschutz gewährleistet wird. Die Aufsicht der KKW durch das ENSI ist ein laufender Prozess, in dem Einzelfragen im Zentrum stehen, und die nicht nur durch den Erlass von anfechtbaren Verfügungen, sondern auch mittels Inspektionen, Gesprächen, Anordnungen, Empfehlungen etc. erfolgt. Bei den letztgenannten Handlungsformen ist es für Dritte umständlich, auf prozessrechtlichem Weg auf die Handhabung von Si-

cherheitsfragen einzuwirken, da sie z.B. nicht über die nötigen Informationen verfügen oder zunächst eine anfechtbare Verfügung verlangen müssten. Demgegenüber ist dies im Verfahren zur Anpassung der Betriebsbewilligung in einem formalisierten Prozess mit den dabei gewährleisteten Mitwirkungsrechten möglich. Diese Aspekte sprechen ebenfalls dafür, im Zeitpunkt der Anpassung der Betriebsbewilligung bekannte offene Sicherheitsfragen unter Anwendung von Art. 21 Abs. 2 KEG zu prüfen, statt auf die laufende Aufsicht zu verweisen.

5.2.3. Zwar hat das UVEK Sicherheitsaspekte aufgegriffen. Es hat aber nicht im Einzelnen geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Befristung aus Sicherheitsgründen gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG erfüllt sind, sondern bezüglich der offenen Sicherheitsfragen auf die laufende Kontrolle durch das ENSI verwiesen. Wie die Ausführungen in Erwägung 5.2.2. zeigen, genügt aber ein Verweis auf die laufende Kontrolle durch das ENSI nicht, sondern das UVEK hätte die erneute Befristung selbständig prüfen müssen. Zwar darf es sich auf die Aufbereitung von sich stellenden Fragen durch eine Fachbehörde, respektive hier durch die Aufsichtsbehörde, stützen. Jedoch kommt das UVEK, das mit dem Bundesamt für Energie ebenfalls über eine Fachbehörde mit technischem Spezialwissen verfügt, nicht umhin, sich kritisch und eigenständig mit den aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen. Es genügt nicht, lediglich auf die Aussagen des ENSI und die laufende Aufsicht zu verweisen, weshalb sich die Beschwerden insofern als begründet erweisen und dementsprechend gutzuheissen sind.

5.3. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet diesfalls in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Im vorliegenden Fall liegt kein Grund für eine Rückweisung vor, da eine weitere Sachverhaltsabklärung für die Beantwortung der sich hier stellenden Rechtsfrage nicht erforderlich ist. Es ist also im Folgenden zu prüfen, ob die Betriebsbewilligung gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG aus Sicherheitsgründen zu befristen ist.

5.3.1. Sowohl die Vorinstanz wie auch das ENSI gingen zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids und gehen auch im vorliegenden Verfahren davon aus, dass das KKW Mühleberg für den aktuellen Betrieb hinreichend sicher sei. Die Beschwerdegegnerin verweist auf die Einschätzung des ENSI respektive der Vorinstanz und bestreitet die sicherheitstechnischen Einwände der Beschwerde führenden grundsätzlich. Demgegenüber vertreten diese die Ansicht, der vorinstanzliche Entscheid sei aufgrund bedeutsamer offener Sicherheitsfragen «abzuweisen». (...)

Die aktuellste periodische Sicherheitsprüfung des KKW Mühleberg stammt aus dem Jahr 2005 (...). Die HSK [Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen als Vorgängerorganisation des ENSI] verlangt in diesem Bericht verschiedene Verbesserungsmassnahmen, wobei diese gemäss HSK den sicheren Betrieb nicht in Frage stellten und überwiegend die Vervollständigung von

Nachweisen betreffen würden (...). Seit dem vorinstanzlichen Entscheid sind weitere Verbesserungsmassnahmen verlangt worden (...). Unbestritten ist, dass es zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids erhebliche offene sicherheitsrelevante Fragen gab respektive im vorliegenden Verfahren immer noch gibt (...).

Im Wesentlichen sind drei Hauptprobleme auszumachen:

5.3.1.1. Zu nennen ist zunächst der Kernmantel. Dieser weist Risse auf, die mit Zugankern gesichert wurden.

Die Beschwerdeführenden bemerken, bereits 1996 habe die Aufsichtsbehörde festgehalten, die Reparatur der Risse mit Zugankern gelte nicht als definitive Reparatur für den Langzeitbetrieb. (...) Für den Kernmantel würde der Beherrschungsnachweis verschiedener Risiken gemäss Gefahrenannahmeverordnung nicht vorliegen, namentlich was die Beherrschung von Auslegungstörfällen bei Erdbeben, von Rohrbrüchen in den Notkühlsystemen und im Reaktorwasser-Umwälzsystem, des Flugzeugabsturzes, der Risse in Vertikalnähten und des Versagens von Zugankern betreffe.

Das ENSI ist der Ansicht, der Zustand des Kernmantels stelle bis auf weiteres kein Risiko dar, genüge aber den Sicherheitsanforderungen für den Langzeitbetrieb nicht. Die Beschwerdegegnerin hat dem ENSI für den Langzeitbetrieb zusätzliche Nachweise in Form eines neuen Sicherheitskonzepts einzureichen, und zwar für den Fall, dass die Gesamtrisslänge oder Einzelrisse so lang würden, dass die Zugankerkonstruktion für den Erhalt der Sicherheitsfunktionen notwendig wird (...).

Ein im Auftrag der HSK (also der Vorgängerorganisation des ENSI) erstelltes Gutachten zur Sicherheit des Kernmantels respektive zu dessen Sicherung mittels Klammervorrichtung kommt zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen (...):

- Der Kernmantel erfüllt Sicherheitsfunktionen. Diese werden in einem der untersuchten Szenarien von der Kernmantel-Zugankerfunktion übernommen, weil der Kernmantel diese Funktion nicht mehr übernehmen kann. Die Zugankerkonstruktion muss deshalb bestimmte Anforderungen an Konstruktion, Auslegung, Werkstoffe, Prüfbarkeit, Betriebsbewahrung und betrieblicher Überwachung erfüllen.
- Das Gutachten kommt bezüglich der Konstruktionsbewertung der Zugankerkonstruktion zum Schluss, der Erhalt der Integrität der Zugankerkonstruktion im Betrieb und bei Störfällen könne nicht uneingeschränkt vorausgesetzt werden und das Versagen eines oder mehrerer Zuganker sei nicht auszuschliessen. (...)

Es ist offensichtlich und ergibt sich eindeutig aus diesem Gutachten, dass erhebliche Zweifel an der Sicherheit des heutigen Zustandes des Kernmantels respektive dessen Sicherung bestehen und dass sich diese Mängel nicht ohne grösseren Aufwand beheben lassen.

5.3.1.2. Bedeutsam ist sodann die Erdbebensicherheit, und zwar nicht nur wegen der direkten Gefährdung des KKW Mühleberg, sondern auch wegen des Risikos eines Bruchs des Wohlenseedamms, der etwas oberhalb der Anlage liegt, und einer dadurch ausgelösten Flutwelle. (...)

Hinsichtlich der Erdbebensicherheit forderte die Aufsichtsbehörde in der Stellungnahme HSK 11/1100 eine Überarbeitung der probabilistischen Sicherheitsanalyse unter Berücksichtigung neuester erdwissenschaftlicher Erkenntnisse (...). Namentlich die Ereignisse in Fukushima führten dazu, dass das Thema Erdbebensicherheit auch seit dem vorinstanzlichen Entscheid wieder an Bedeutung gewann; das ENSI forderte die Be-

schwerdegegnerin dazu auf, verschiedene Nachweise zur Erdbebensicherheit einzureichen, wobei es je nach zu erbringendem Nachweis Fristen (...) ansetzte (...). Das ENSI teilte auf seiner Homepage (...) mit, die Beschwerdegegnerin habe die geforderten Nachweise, dass entweder das Stauwehr im Einzugsgebiet im Falle eines 10 000 jährlichen Erdbebens nicht breche oder das Kernkraftwerk trotz Flutwelle sicher bleibe, eingereicht. Es werde dazu bis Mitte 2012 Stellung nehmen (...). Aus diesen Darlegungen ergibt sich, dass auch bedeutsame sicherheitsrelevante Fragen bezüglich der Erdbebensicherheit noch offen sind und diese bereits zum Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids bekannt waren. In welchem Umfang allenfalls erforderliche Nachrüstungen nötig sein werden, ist zurzeit offenbar nicht bekannt.

5.3.1.3. Weiter ist die Kühlung eines KKW für dessen sicheren Betrieb von elementarer Bedeutung, da ohne Kühlung die Gefahr einer Überhitzung droht.

Die Beschwerdeführenden bringen vor, es sei schon seit 1990/1991 bekannt, dass keine alternative Kühlmöglichkeit bestehe, falls die Kühlung durch die Aare versage. (...)

(...) Das ENSI beanstandete nach den Ereignissen in Fukushima bezüglich der Kühlung des KKW Mühleberg, die Kühlmittelversorgung für das Notstandsystem weise keine Alternative zur Kühlwasserentnahme aus der Aare auf und die Brennelementbeckenkühlung sei nicht genügend vor Erdbeben und Überflutung geschützt. Ausserdem seien die Notfallmassnahmen zur Wiederherstellung der Kühlung nach Erdbeben oder Überflutung unvollständig. Es habe auf der Basis der Berichte am 5. Mai 2011 alle Kernkraftwerke aufgefordert, bis zum 31. August 2011 Massnahmen vorzuschlagen, wie die genannten Schwachstellen behoben werden sollen. Es erachte einen Kompaktkühlturm als grundsätzlich geeignet, benötige aber zur abschliessenden Beurteilung ergänzende Angaben. Die Beschwerdegegnerin rechne damit, nach Freigabe des Konzepts 36 Monate für dessen Realisierung zu benötigen.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Kühlung des KKW Mühleberg zurzeit ungenügend abgesichert ist, also auch diesbezüglich ungeklärte sicherheitsrelevante Aspekte vorliegen.

5.3.2. Aus den vorangehenden Ausführungen geht hervor, dass bedeutsame Sicherheitsaspekte nicht geklärt sind und einen Weiterbetrieb des KKW Mühleberg in Frage stellen. Nach Ansicht der Vorinstanz und des ENSI ist der vorläufige Weiterbetrieb des KKW Mühleberg hinreichend sicher und eine sofortige Ausserbetriebnahme wäre unverhältnismässig. Die hier umschriebenen offenen Sicherheitsaspekte sind aber zu gewichtig, als dass ihre Behebung bloss durch die übliche laufende Aufsicht gesichert werden kann. Vielmehr stellen sie polizeiliche Gründe für eine Befristung gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG dar.

5.3.3. Die Beschwerdegegnerin ist als Betreiberin des KKW Mühleberg für die Sicherheit ihrer Anlage verantwortlich (Art. 22 KEG). Das KEG sieht keine bestimmte Lebensdauer von KKW vor, sondern überlässt den Entscheid zur Ausserbetriebnahme grundsätzlich deren Eigentümern. Der Bundesrat wollte aber einen Rahmen für das Vorgehen bestimmen, weshalb das KEG Normen zum Stilllegungsverfahren enthält (Botschaft zum Kernenergiegesetz vom 28. Februar 2001, BBl 2001 2665, 2740, 2773 f.). Es regelt nicht, wann mit der Planung der Stilllegung begonnen werden soll, unabhängig davon, ob die Stille-

gung vom Eigentümer angestrebt wird oder ob eine befristete Bewilligung abläuft. Unbestritten ist, dass KKW mit der Alterung an Sicherheit verlieren. Zum einen liegt das an den normalen Alterungsprozessen, zum andern an den steigenden Erwartungen an die Sicherheit, die bei älteren KKW nicht immer vollumfänglich umgesetzt werden können, wodurch ältere Anlagen im Vergleich zu neuen Anlagen unsicherer sind. Auch zeigt sich, dass die Gefahren in der Vergangenheit unterschätzt wurden und nach heutigem Kenntnisstand anders zu beurteilen sind. Das KKW Mühleberg ist nach 40 Betriebsjahren sicher eher am Ende seiner Lebensdauer, auch wenn ein Weiterbetrieb unter der Voraussetzung, dass die Sicherheit hinreichend gewährleistet werden kann und die heute bekannten Mängel behoben werden, nicht völlig ausgeschlossen ist.

Ob die Mängel überhaupt behoben werden können und ob dies möglich wäre, ohne dass dies faktisch zum Neubau eines KKW am gleichen Ort führt (wofür ein vollumfängliches Bewilligungsverfahren erforderlich wäre), kann an dieser Stelle offen bleiben. Es kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass für die Behebung der genannten Mängel grosse Investitionen erforderlich sind, die nur bei einer erheblichen Verlängerung der Laufzeit des KKW wirtschaftlich sein dürften. Im Interesse der Rechts- und Investitionssicherheit sowie um eine gesamthafte Beurteilung der Situation überhaupt erst zu ermöglichen, ist ein umfassendes Instandhaltungskonzept erforderlich, das eine gesamthafte Beurteilung zulässt. Es geht nicht an, ein KKW, das bereits so lange in Betrieb ist, auf Zusehen weiter zu betreiben und hierbei allein auf die laufende Aufsicht zu vertrauen. Die bisherige schrittweise Nachrüstung der Anlage ohne Gesamtkonzept ist weder bezüglich der Rechtssicherheit noch der Wirtschaftlichkeit noch der Gewährleistung der Sicherheit befriedigend.

Die heute bekannten offenen bedeutsamen sicherheitsrelevanten Aspekte – namentlich der Zustand des Kernmantels, die offenen Fragen im Zusammenhang mit der Erdbebensicherheit und die fehlende von der Aare unabhängige Kühlmöglichkeit – rechtfertigen eine erneute Befristung der Betriebsbewilligung gestützt auf Art. 21 Abs. 2 KEG bis zum 28. Juni 2013. Wenn die Beschwerdegegnerin das KKW Mühleberg über diesen Zeitpunkt hinaus betreiben möchte, so müsste sie dem UVEK frühzeitig ein Verlängerungsgesuch für die Betriebsbewilligung einreichen, welches ein umfassendes Instandhaltungskonzept enthält. Darin hätte sie darzulegen, welche Massnahmen sie in welchem Zeitraum ergreifen möchte, damit die heute bekannten und allenfalls neu auftretende Mängel behoben werden und der Betrieb auch längerfristig den Sicherheitsanforderungen genügt, welche Kosten damit verbunden wären und für welchen Zeitraum sie den Weiterbetrieb des KKW Mühleberg beantragt. Sollte die Beschwerdegegnerin kein Verlängerungsgesuch mit einem umfassenden Instandhaltungskonzept einreichen, erlischt die Betriebsbewilligung am 28. Juni 2013. Falls sie ein Instandhaltungskonzept einreicht, wird das UVEK als verantwortliche Behörde dieses zu prüfen und mittels anfechtbarer Verfügung über die Frage zu befinden haben, ob für das KKW Mühleberg eine

unbefristete oder erneut eine befristete Betriebsbewilligung erteilt werden kann oder ob es stillzulegen ist.

5.4. Zusammenfassend kann somit Folgendes festgehalten werden: Weder die Rechtsgleichheit noch die Wirtschaftsfreiheit oder der Vertrauensschutz stehen einer erneuten Befristung im Weg. Die Vorinstanz hätte nicht auf die laufende Aufsicht durch das ENSI verweisen dürfen, sondern hätte im Einzelnen prüfen müssen, ob die Voraussetzungen für die Befristung gemäss Art. 21 Abs. 2 KEG erfüllt sind. Da der Sachverhalt dafür hinreichend erstellt ist, nimmt das Bundesverwaltungsgericht diese Prüfung selber vor. Aufgrund der erheblichen offenen sicherheitsrelevanten Fragen sind die Voraussetzungen für eine erneute Befristung bis zum 28. Juni 2013 erfüllt. Soweit die Beschwerdegegnerin das KKW Mühleberg weiter betreiben möchte, hätte sie in ihrem Gesuch an das UVEK um Verlängerung der Betriebsbewilligung in einem umfassenden Instandhaltungskonzept darzulegen, welche Massnahmen sie zur Behebung der Mängel ergreifen wird, welche Kosten damit verbunden sind und wie lange sie das KKW Mühleberg noch betreiben möchte. Eine solche Gesamtschau ist erforderlich, damit zum einen die Rechts- und Investitionssicherheit, zum andern aber auch die Sicherheitsaspekte bestmöglich gewährleistet werden. Das UVEK als verantwortliche Behörde wird darüber zu befinden haben, ob die Bewilligung befristet oder unbefristet verlängert werden kann oder ob das KKW Mühleberg stillzulegen ist. Wenn kein Verlängerungsgesuch mit Instandhaltungskonzept eingereicht wird, endet die Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg am 28. Juni 2013.

[Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin haben das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts beim Bundesgericht angefochten. Mit Verfügung 2C\_347/2012 vom 23. Mai 2012 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdegegnerin, ihrer Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen, abgewiesen.]

#### Bemerkungen:

1. Im Zentrum des in Fünferbesetzung gefällten Urteils steht die Frage, ob das UVEK als für die Erteilung der Betriebsbewilligung zuständige Behörde (Bewilligungsbehörde) bei ihrer Entscheidung, ob das KKW Mühleberg die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 20 Abs. 1 KEG erfüllt, ausschliesslich auf die fachliche Einschätzung des ENSI als unabhängige, für die nukleare Sicherheit und Sicherung zuständige Aufsichtsbehörde (Art. 70 KEG; Art. 18 Abs. 1 Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat, ENSIG; SR 732.2) abstellen durfte.

2. Die gemischten politischen und medialen Reaktionen auf das Urteil überraschen unabhängig vom Verfahrensausgang nicht. Die Wahrnehmung sehr unwahrscheinlicher, aber potenziell folgenreicher Risiken, zu denen auch auslegungsüberschreitende Störfälle in Kernkraftwerken gehören, variiert subjektiv erheblich. Risikoperzeption und -akzeptanz sind dabei weniger von der Eintrittswahrscheinlichkeit und der potenziellen Schadenshöhe als vielmehr

von den im relevanten Zeitpunkt verfügbaren Informationen abhängig («*availability bias*»): Risiken, die in den Medien präsent sind, werden als relevant wahrgenommen, andere dagegen ausgeblendet (Amos Tversky/Daniel Kahneman, *Availability, Cognitive Psychology* 5 [1973] S. 207–232). Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts deuten an, dass die Verfügbarkeit von Informationen selbst für das ENSI als Fachbehörde bedeutsam war, standen doch die Beanstandungen der Kühlwasserversorgung und der Erdbebensicherheit in unmittelbarem Zusammenhang mit der Unfallserie im japanischen Kernkraftwerk Fukushima im März 2011 (vgl. E. 5.3.1.2. f.). Ob ein Kernkraftwerk subjektiv als untragbares Risiko eingestuft wird, ist zudem wesentlich davon abhängig, ob man die Energieerzeugung mittels Kernreaktionen als solche emotional positiv oder negativ bewertet («*affect heuristic*»; vgl. Paul Slovic/Ellen Peters, *Risk Perception and Affect, Current Directions in Psychological Science* 15 [2006] S. 322–325). Ein dauerhafter gesellschaftlicher Konsens über die Risiken der Kernenergie ist daher politisch kaum zu erzielen. Damit steigt die Notwendigkeit, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Bereich der nuklearen Sicherheit so auszugestalten, dass sie eine möglichst rationale, nachvollziehbare und demokratisch ausreichend legitimierte Entscheidungsfindung ermöglichen.

3. Aus einer *regulierungstheoretischen* Perspektive sprechen somit gewichtige Argumente dafür, dass sich die Bewilligungsbehörde (UVEK) mit der Einschätzung von Fragen der nuklearen Sicherheit durch die Aufsichtsbehörde (ENSI) «kritisch und eigenständig» (E. 5.2.3.) auseinanderzusetzen hat. Immerhin kommt auch die Beantwortung technischer Fragen ohne Wertungen nicht aus, was den Bedarf an demokratischer Legitimation erhöht. Mittels einer differenzierten Würdigung durch eine von einem Departementsvorsteher oder einer Departementsvorsteherin in eigener *politischer Verantwortung* geführten Verwaltungseinheit (Art. 37 Abs. 1 RVOG) liesse sich zudem die besonders bei unabhängigen Aufsichtsbehörden empirisch verschiedentlich nachgewiesene Gefahr der *Klientelorientierung* («*regulatory capture*») begrenzen. Da Aufsichtsbehörden oft täglich im Kontakt mit Branchenmitgliedern stehen, Letztere über einen Informationsvorsprung verfügen und personelle Wechsel zwischen der Verwaltung und beaufsichtigten Unternehmen besonders in kleineren Wirtschaftszweigen üblich sind («Drehtüreffekt»), können Verwaltungsbehörden die Neigung entwickeln, sich einseitig mit den Interessen der beaufsichtigten Branche zu identifizieren (vgl. auch *International Atomic Energy Agency* [IAEA], Report to Switzerland. IAEA-NS-IRRS-2011/11, Wien 2011 [verfügbar auf [www.ensi.ch](http://www.ensi.ch)], S. 19 mit Hinweisen auf den in der Schweiz eng begrenzten Pool unabhängiger Fachpersonen).

4. Auf der Grundlage des *positiven Rechts* ist kritisch anzumerken, dass die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis zwischen UVEK und ENSI aufgrund ihrer Fokussierung auf das *innerstaatliche* Recht unvollständig bleiben. Ausgeblendet wird, dass der Bund mit der fraglichen Behördenorganisation *völkerrechtliche*, im Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit (*Convention on Nuclear Safety*, CNS; SR 0.732.020) begründete Pflich-

ten umgesetzt hat (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat [ENSIG] vom 18. Oktober 2006, BBl 2006 8831–8853, 8835). Art. 8 Abs. 2 CNS verpflichtet die Schweiz, Massnahmen zu treffen, um die «wirksame Trennung der Aufgaben der nuklearen Sicherheitsbehörden von denjenigen anderer Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten» (Botschaft ENSIG, S. 8835). Zweck der von Art. 8 Abs. 2 CNS verlangten und durch Art. 70 KEG und das ENSIG umgesetzten «*effective separation*» ist daher, die mit Fragen der nuklearen Sicherheit befasste *Aufsichtsbehörde* – also das ENSI, nicht aber das UVEK als Bewilligungsbehörde – von jenen politischen und wirtschaftlichen Einflüssen abzuschirmen, die auf die Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie gerichtet sind (vgl. Art. 89 Abs. 1 BV; Art. 5 EnG).

Allein aufgrund der völkerrechtlichen Vorgaben wäre es demnach zulässig, dass die Bewilligungsbehörde bei ihrem Entscheid vollständig auf die Einschätzung der auf Sicherheitsfragen spezialisierten, unabhängigen Aufsichtsbehörde abstellt. Gemäss dem CNS wäre auch ein *Konzentrationsmodell*, demgemäss die kernenergierechtlichen Bewilligungs- und Aufsichtskompetenzen in einer *einzig*, unabhängigen Behörde gebündelt werden, statthaft (so auch *Carlton Stoiber / Alec Baer / Norbert Pelzer / Wolfram Tonhauser*, Handbook on Nuclear Law, Wien 2003, S. 25). Die Materialien deuten darauf hin, dass die im KEG und im ENSIG stattdessen verwirklichte *Aufgabentrennung* zwischen UVEK und ENSI vor allem dadurch begründet ist, die komplexen Bau- und Betriebsbewilligungsverfahren beim fachlich kompetenten und politisch kontrollierten Departement als Leitbehörde, die Expertise hinsichtlich nuklearer Sicherheit demgegenüber beim ENSI zu konzentrieren (vgl. Botschaft KEG, S. 2751, 2754; Botschaft ENSIG, S. 8832, 8851). Ziel der Aufgabentrennung war es demnach nicht, das UVEK zu einer umfassenden, eigenständigen und detaillierten Nachprüfung von Stellungnahmen des ENSI hinsichtlich Fragen der nuklearen Sicherheit zu verpflichten. Dieser Zusammenhang erklärt, weshalb das UVEK bzw. das BFE derzeit entgegen den nicht weiter belegten Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts faktisch nicht über das «technische [...] Spezialwissen» (E. 5.2.3.) verfügen, um sich mit den relevanten Aspekten hinsichtlich der nuklearen Sicherheit kompetent, «kritisch und eigenständig (...), auseinanderzusetzen» (E. 5.2.3.). Die fehlende Expertise des UVEK bzw. des BFE in Fragen der nuklearen Sicherheit stellte auch die Internationale Atomenergie-Agentur in ihrem Bericht vom Dezember 2011 fest (vgl. IAEA, S. 39).

5. Vor diesem Hintergrund sind differenzierte *Folgerungen* zu ziehen: Der Sinn der Aufgabentrennung zwischen UVEK und ENSI liegt darin, das ENSI im Dienst der optimalen Gewährleistung der nuklearen Sicherheit von Kernanlagen gegenüber sachwidrigen Beeinflussungen seitens der Politik und der Verwaltung zu immunisieren. Der Bundesgesetzgeber hat sich für eine *duale Behördenstruktur* entschieden, was gemäss dem CNS zulässig ist. Für die Erteilung der Betriebsbewilligung ist das UVEK zuständig (Art. 19 KEG). Mit der Zuständigkeit des UVEK geht im Grundsatz die Pflicht einher, die Vorausset-

zungen der Betriebsbewilligung – insbesondere: Gewährleistung des Schutzes von Mensch und Umwelt, Einhaltung der Anforderungen der nuklearen Sicherheit (Art. 20 Abs. 2 Bst. c und d KEG) – zu prüfen. Die optimale Gewährleistung der nuklearen Sicherheit ist solange nicht infrage gestellt, als das UVEK die vom ENSI in dessen Zuständigkeitsbereich erstellten sicherheitstechnischen Stellungnahmen als amtliche Gutachten (vgl. Art. 72 Abs. 1 KEG; Art. 7 Abs. 2 Bst. a ENSIG) auf ihre Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit hin überprüft und darüber hinaus aufgrund der völkerrechtlichen Vorgaben (vgl. Ziff. 4) im Vergleich zum ENSI an eine Kernanlage *keine tieferen Sicherheitsanforderungen* stellt. Nicht gefährdet ist die durch Art. 8 Abs. 2 CNS verlangte unabhängige Begutachtung der nuklearen Sicherheit durch die Fachbehörde überdies, wenn die Bewilligungsbehörde aus dem sicherheitstechnischen Gutachten des ENSI Schlüsse zieht, die zu Auflagen im Rahmen der Betriebsbewilligung führen, die über die laufenden Sicherheits- und Kontrollmassnahmen der Fachbehörde hinausgehen, wenn bestimmte Sicherheitsaspekte also stärker gewichtet werden.

Vor diesem Hintergrund vermag die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts *im Resultat und im konkreten Fall* zu überzeugen. Die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach das UVEK seine Prüfung «selbständig» vornehmen müsse und sich «kritisch und eigenständig mit den aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen» habe (E. 5.2.3.), ist jedoch zu allgemein gehalten. Die Äusserung darf jedenfalls nicht so verstanden werden, dass das UVEK im Rahmen dieser eigenständigen Prüfung zu einem unter Sicherheitsaspekten *weniger* strengen Ergebnis gelangen darf als das ENSI.

6. Überzeugend fällt die Darlegung des Bundesverwaltungsgerichts aus, wonach Art. 21 Abs. 2 KEG eine Befristung nur aus polizeilichen, nicht aber aus energiepolitischen Gründen zulässt (E. 3.2.2.). Hinsichtlich der «drei Hauptprobleme» (E. 5.3.1.) im Zusammenhang mit einem Langzeitbetrieb des KKW Mühleberg – Risse im Kernmantel, Erdbebensicherheit bzw. Überflutungsrisiko, fehlende alternative Kühlmöglichkeit – setzt sich das Bundesverwaltungsgericht sodann nicht über die Einschätzung der Verwaltungsbehörden (UVEK, ENSI) als fachlich versierte Instanzen hinweg. Vielmehr nimmt es mit Hinweis auf die Botschaft zum KEG eine andere *rechtliche* Einschätzung vor: Das Gericht geht davon aus, dass im Fall zwar abklärungsbedürftiger, aber nicht elementarer Sicherheitsaspekte aufgrund von Art. 21 Abs. 2 KEG eine Befristung der Betriebsbewilligung angezeigt ist, wogegen der blosser Verweis auf die laufende Aufsicht durch das ENSI Rechtsschutzmöglichkeiten vereiteln würde (E. 5.2.2.). Mit Blick auf die Materialien zu Art. 21 Abs. 2 KEG (Botschaft KEG, S. 2770 f.) verdient der Entscheid auch diesbezüglich Zustimmung. Zu beachten bleibt allerdings, dass eine Befristung der Betriebsbewilligung nicht generell geeignet ist, die nukleare Sicherheit eines Kernkraftwerks zu erhöhen. Befindet sich ein Kernkraftwerk «eher am Ende seiner Lebensdauer» (E. 5.3.3.), kann die Befristung der Betriebsbewilligung nämlich dazu führen, dass die Betreibergesellschaft ihre Investitionen in die nukleare Sicherheit aus betriebswirtschaftlichen

Gründen auf dasjenige Minimum reduziert, das notwendig ist, um der sofortigen Ausserbetriebnahme durch die Aufsichtsbehörde (Art. 72 Abs. 3 KEG) gerade noch zu entgehen. Eben diese sofortige Ausserbetriebnahme zu verfügen, blieb dem Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Fall im Übrigen bereits aus verfahrensrechtlichen Gründe verwehrt, da dadurch der Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitert worden wäre (vgl. E. 1.4.). Dieser Aspekt wurde in der politischen Kontroverse um das Urteil zumeist übersehen.

7. Mit Blick auf die *Begründungspflicht* (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) vermag nicht zu befriedigen, dass das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich des konkreten Befristungstermins lediglich *feststellt*, dass die «heute bekannten offenen bedeutsamen sicherheitsrelevanten Aspekte (...) eine erneute Befristung der Betriebsbewilligung (...) bis zum 28. Juni 2013 (...) rechtfertigen» würden (E. 5.3.3.). Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht einen reformatorischen Entscheid getroffen (E. 5.3.), also anstelle der Bewilligungsbehörde entschieden hat, und die Befristung mit Sicherheitsüberlegungen begründet (E. 5.2.2., 5.3.2.), dürften es kaum polizeirechtliche Gesichtspunkte (Verhältnismässigkeitsprinzip) gewesen sein, die das Bundesverwaltungsgericht bei der Festsetzung des Befristungstermins angeleitet haben. Die im Resultat nur um knapp sechs Monate erstreckte Betriebsbewilligung (28. Juni 2013 statt 31. Dezember 2012; vgl. Sachverhalt, A.), die der Beschwerdegegnerin trotz langer Verfahrensdauer ausreichend Zeit für die Erarbeitung eines Verlängerungsgesuchs mit Instandhaltungskonzept einräumt, deutet vielmehr auf Bemühungen des Bundesverwaltungsgerichts hin, das Schicksal des KKW Mühleberg möglichst bald wieder in die Hände der zuständigen Bewilligungsbehörde (UVEK) zu legen. Auch angesichts seiner weit gefassten Prüfungszuständigkeit (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 VwVG) erwecken diese subtilen Nuancen – anders als in den politischen Reaktionen auf das Urteil oft behauptet – demnach nicht den Eindruck, das Bundesverwaltungsgericht habe im konkreten Fall «Politik» betrieben. Sie deuten vielmehr Bemühungen um richterliche Zurückhaltung (*judicial restraint*) an.

8. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht davon ausgeht, dass die Befristung der Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg in die *Wirtschaftsfreiheit* (Art. 27 BV) der Betreiberin der Kernanlage eingreift (vgl. E. 5.1.). Da es sich hierbei um eine hundertprozentige Tochtergesellschaft eines staatlich beherrschten gemischtwirtschaftlichen Unternehmens handelt, ist deren Rechtsträgerschaft in Bezug auf Art. 27 BV allerdings fraglich (dazu näher *René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini/Felix Uhlmann*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, § 5 N 73–78, insbesondere N 76). Unerwähnt bleibt auch, dass Art. 90 BV (Kernenergie) eine implizite Ermächtigung enthält, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit i.S.v. Art. 94 Abs. 4 BV abzuweichen. Traditionell wird daraus geschlossen, dass die Kernenergie vom sachlichen Schutzbereich des Art. 27 BV ausgenommen ist. Zwar ist zu begrüssen, dass das Bundesverwaltungsgericht dieser überkommenen

Auffassung im Ergebnis eine Absage erteilt, doch hätte sich zumindest der Hinweis aufgedrängt, dass sich die sachliche Reichweite der Wirtschaftsfreiheit vorliegend auf den durch die Rahmenbewilligung bzw. durch das KEG abgesteckten Bereich *beschränkt* (eingehend in diesem Sinn *Johannes Reich*, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen 2011, N 924, 956–959).

9. Angesichts dieser grundlegenden und kontroversen Fragen, die das Verfahren betreffend die Befristung der Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg aufgeworfen hat, ist es zu begrüssen, dass das Bundesgericht Gelegenheit erhält, sich zur Sache zu äussern.

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M., Assistenzprofessor, Zürich

## Planungs- und Baurecht

### GRAUBÜNDEN

Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, fehlende Zonenkonformität eines privaten Busparkplatzes; Art. 28 KRG/GR. *Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sind für öffentliche bzw. öffentlichen Interessen dienende Installationen bestimmt. Das gilt auch für Annex-Anlagen, die mit der (Haupt-)Baute verknüpft sind; liegt diese im öffentlichen Interesse, so sind auch die dazu gehörigen Abstellplätze zonenkonform. Im öffentlichen Interesse liegen auch Parkplätze für den öffentlichen Verkehr, gleichermassen Abstellplätze nach dem «Park and Ride-System» und der Öffentlichkeit zugängliche Parkplätze (E. 2.5). Im vorliegenden Fall steht keine Annex-Anlage in Frage. Die Parkplätze stehen ausschliesslich den Bussen einer privaten Bergbahnunternnehmung zur Verfügung. Ein solches Bauvorhaben entspricht der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht (E. 2.6).*

(Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 10. November 2011, 1C\_310/2011.)

Die Davos Klosters Bergbahnen AG stellte ein Baugesuch für die Errichtung von zehn Busparkplätzen in Davos. Die Bauparzelle befindet sich in der «Zone für öffentliche Bauten und Anlagen». Es ist vorgesehen, dass Tagesgäste mit den Bussen hier ankommen und den Weg vom Parkplatz zu den Bahnen Carjöl und Jakobshornbahn zu Fuss zurücklegen.

Gegen das geplante Vorhaben erhoben zahlreiche Nachbarn, u.a. eine Stockwerkeigentümergeinschaft, Einsprache. Der Kleine Landrat der Ge-

## Staatshaftung

Dienstag, 21. August 2012, Grand Casino Luzern

### Themen/Referierende

- **Haftung für Strassen und Bäume**  
lic. iur. Nathalie Lang, Rechtsanwältin, CAS IRP-HSG in Haftpflicht und Versicherungsrecht, Kellerhals Anwälte, Zürich
- **Haftung für ärztliche Tätigkeit**  
Dr. iur. Kurt Meier, Rechtsanwalt, Meier Fingerhuth Fleisch Häberli Rechtsanwälte, Zürich
- **Haftung nach Militärgesetz**  
Dr. iur. Salome Zimmermann, Bundesverwaltungsrichterin, Zürich/St.Gallen, Zürich
- **Haftung für («mangelhafte») Aufsicht am Beispiel der Finanzmarktaufsicht**  
Dr. iur. Marcel Würmli, Lehrbeauftragter an der Universität St.Gallen HSG, Inhaber der Hermes Personalberatung & Executive Search, Basel/Zürich, Basel, Präsident der HSG LAW Alumni
- **Haftungsverhältnisse bei Public Private Partnerships**  
Dr. iur. Thomas Müller-Tschumi, Rechtsanwalt, Mitglied des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz, Walder Wyss AG, Zürich
- **Der Vergleich im Staatshaftungsrecht**  
Dr. iur. August Mächler, Titularprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, Vorsteher des Rechts- und Beschwerdedienstes im Sicherheitsdepartement des Kantons Schwyz, Schwyz
- **Übersicht über das geltende Staatshaftungsrecht der Kantone**  
Oliver Keusch, M.A. HSG in Law and Economics, Advokatur Baden, Baden
- **Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes im Staatshaftungsrecht**  
Dr. iur. Marianne Ryter, Bundesverwaltungsrichterin, Lehrbeauftragte an der Universität Basel, Bern/St.Gallen
- **Fragebeantwortung durch die Referierenden; Tagungsrückschau und Tagungskritik**  
Willi Josel, Präsident der Justizkommission des Kantons Schaffhausen, Neuhausen im Rheinfall

### Programme/Anmeldung

Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG)  
Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen, Tel. +41 (0)71 224 24 24, Fax +41 (0)71 224 28 83  
irp@unisg.ch / www.irp.unisg.ch

# Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

113. Jahrgang Nr. 7

Juli 2012

Inhalt	Seite
Welche Gerichtsurteile soll man lesen? Von <i>Peter Karlen</i>	333
Die Verwendung der AHV-Nummer zur Patientenidentifikation Verfassungsrechtliche Überlegungen aus Anlass des Vorentscheides für ein Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier. Von Prof. Dr. iur. <i>Giovanni Biaggini</i> , Zürich	335
Energierrecht. Bund. Befristung der Betriebsbewilligung des Kraftwerks Mühleberg aus polizeilichen Gründen infolge ungeklärter sicherheitsrelevanter Fragen; Art. 5 Abs. 3, Art. 8, 27, 90 BV; Art. 20 Abs. 1 Bst. c, Art. 21 Abs. 2, Art. 70 KEG. <i>Mit Bemerkungen</i>	358
Planungs- und Baurecht. Graubünden. Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, fehlende Zonenkonformität eines privaten Buspark- platzes; Art. 28 KRG/GR. <i>Mit Bemerkungen</i>	371
Planungs- und Baurecht. Zürich. Arealüberbauungen, Qualität der Gestaltung; § 71 und 238 PBG/ZH. <i>Mit Bemerkungen</i>	375
<i>ZBl-Online auf <a href="http://www.swisslex.ch">www.swisslex.ch</a></i>	
Planungs- und Baurecht – Glaubens- und Gewissensfreiheit. Bern. Bau- gesuch für den Aufbau eines Minarets und einer Dachkuppel auf dem Flachdach eines bestehenden Gebäudes in der Wohnzone von Langenthal. <i>Mit Bemerkungen</i>	378
Planungs- und Baurecht – Energie- und Umweltrecht. Basel-Landschaft. Erstellung von fossil-thermischen Kraftwerken, Zulässigkeit und Tragweite von kommunalen Zonenvorschriften, Vorrang von Bundes- recht; Art. 26, 27, 49, 74 f. und 89 BV, Art. 6 Energiegesetz, Art. 9 ff. RPG, Art. 11a ff. CO <sub>2</sub> -Gesetz. <i>Mit Bemerkungen</i>	381
<i>Besprechung</i> <i>Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina: Staatsrecht (Pierre Tschannen)</i>	384