Urteilskopf

99 Ia 247

29. Urteil vom 13. August 1973 i.S. Jost gegen Studienkonsortium Kernkraftwerk Kaiseraugst und Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Aargau.
Regeste (de):
Bewilligung eines Kernkraftwerkes; Art. 4 BV, Art. 22ter BV, Gemeindeautonomie.

1. Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden; Verhältnis zwischen Art. 86 und 87 OG (Erw. 1).

2. Kognition bei Beschwerden wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Erw. 2).

3. Umfang und Schutz der Autonomie der aargauischen Gemeinden im Bereiche der Rechtsanwendung (Erw. 3).

4. Legitimation des Nachbarn zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Erteilung der Baubewilligung an einen Dritten (Erw. 4 u. 6).

5. Kompetenzen von Bund und Kanton bei der Bewilligung von Kernkraftwerken. Ob die Umgebung eines Kernkraftwerkes vor den meteorologischen Auswirkungen und Lärmimmissionen der Kühltürme genügend geschützt ist, wird im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren nach Atomenergiegesetz abschliessend geprüft (Erw. 5).

Regeste (fr):
Autorisation de construire une centrale nucléaire; art. 4 Cst., art. 22ter Cst., autonomie communale.

1. Recevabilité du recours contre les décisions incidentes; rapport entre les art. 86 et 87 OJ (consid. 1).

2. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en matière de recours pour violation de la garantie de la propriété (consid. 2).

3. Etendue et protection de l'autonomie des communes argoviennes en ce qui concerne l'application du droit (consid. 3).

4. Qualité du voisin pour former un recours de droit public contre l'autorisation de construire accordée à un tiers (consid. 4 et 6).

5. Compétences de la Confédération et du Canton en matière de construction de centrales nucléaires. Le point de savoir si le voisinage est suffisamment protégé contre le bruit et les influences météorologiques des tours de refroidissement est examiné définitivement dans la procédure d'autorisation fédérale, fondée sur la loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, du 23 décembre 1959 (consid. 5).

Regesto (it):
Autorizzazione di costruire una centrale nucleare; art. 4 CF, art. 22ter CF, autonomia comunale.

1. Impugnabilità di decisioni incidentali; relazione tra gli art. 86 e 87 (consid. 1).

2. Potere cognitivo del Tribunale federale in materia di ricorso per violazione della garanzia della proprietà (consid. 2).

3. Estensione e tutela dell'autonomia dei comuni argoviesi per quanto concerne l'applicazione del diritto (consid. 3).

4. Legittimazione del vicino a proporre ricorso di diritto pubblicocontro l'autorizzazione di costruire accordata ad un terzo (consid. 4 e 6).

5. Competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia di costruzione di centrali nucleari. La questione se i vicini siano sufficientemente protetti contro gli effetti metereologici e le immissioni di rumori provocati dalle torri di raffreddamento è esaminata definitivamente nel quadro della procedura d'autorizzazione federale, fondata sulla legge sull'uso pacifico dell'energia nucleare, del 23 dicembre 1959 (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 248

A.- Am 15. Dezember 1969 erteilte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) dem Studienkonsortium Kernkraftwerk Kaiseraugst gestützt auf Art. 4 des Bundesgesetzes über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 23. Dezember 1959 die Bewilligung, in Kaiseraugst gemäss den vorgelegten Plänen ein Atomkraftwerk vom Druckwasser- oder Siedewassertyp mit einer Leistung von etwa 600 MWe zu erstellen (Standortbewilligung), wobei die von der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Atomanlagen (KSA) für das definitive Projekt zu stellenden Bedingungen sowie eine Reihe weiterer eidgenössischer und kantonaler Bewilligungen vorbehalten wurden. Nachdem in der Folge aus Gründen des Gewässerschutzes anstelle der ursprünglich vorgesehenen direkten Flusswasserkühlung eine Kühlturmkühlung projektiert werden musste und die Bauherrschaft beschlossen hatte, ein Werk mit etwas höherer Leistung zu erstellen (850 MWe statt 600 MWe) und dessen Standort um etwa 600 m in nordöstlicher Richtung in das ebenfalls in der Industriezone von Kaiseraugst liegende Gebiet "Schützenhölzli-Schofbaum" zu verschieben, stellte das EVED auf Gesuch hin mit Verfügung vom 28. August 1972 fest, dass die bereits erteilte Standortbewilligung auch für das geänderte Projekt gelte. Das EVED hatte vor Erlass dieser Verfügung je einen Bericht der KSA und der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission sowie eine Stellungnahme des aargauischen Regierungsrates eingeholt, die alle grundsätzlich positiv lauteten.

B.- Am 6. Juli 1971 reichte das Studienkonsortium beim Gemeinderat Kaiseraugst für das berichtigte Kernkraftwerkprojekt, welches u.a. die Erstellung von zwei je 115 m hohen Kühltürmen vorsieht, ein Baugesuch ein. Der Gemeinderat lehnte das Gesuch am 19. Juni 1972 ab, im wesentlichen mit der

Begründung, dass die Ausführung des Projektes dem erklärten Willen der Bevölkerung widerspräche. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hob auf Beschwerde der Bauherrschaft hin diesen Entscheid am 27. November 1972 auf und wies den Gemeinderat Kaiseraugst an, die nachgesuchte Baubewilligung unter den erforderlichen und im Sinne der regierungsrätlichen Erwägungen zulässigen Bedingungen und Auflagen zu erteilen. Gleichzeitig wurde das kantonale Baudepartement eingeladen, die Frage zu prüfen, ob "zum Zwecke der Minimalisierung der zu erwartenden Immissionen" weitere Auflagen und Bedingungen anzubringen seien.
Der Entscheid des Regierungsrates wurde unter anderem von neun privaten Grundeigentümern aus Kaiseraugst,

die gemeinsam durch einen Anwalt vertreten sind, beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau angefochten. Dieses wies die Beschwerde, soweit es darauf eintrat, am 10. Mai 1973 ab.

C.- Gegen dieses Urteil des aargauischen Verwaltungsgerichtes richtet sich die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde, mit der die erwähnten neun Grundeigentümer - Leonhard Jost, Dr. Richard Casty, Willy Meyer, Max Berger, Hermann Walder sen., Heidi Suter, Robert Waltert, Ernst Waltert und Hans Künzli, alle wohnhaft in Kaiseraugst - eine Verletzung von Art. 4 und 22ter BV sowie der Gemeindeautonomie geltend machen. Der Antrag lautet auf Aufhebung des angefochtenen Urteils. Die Begründung des verwaltungsgerichtlichen Urteils sowie der staatsrechtlichen Beschwerde geht, soweit nötig, aus den folgenden Erwägungen hervor.

D.- Eine Vernehmlassung der kantonalen Instanzen und der Bauherrschaft wurde nicht eingeholt (Art. 93 Abs. 1 OG).

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichtes schliesst das kantonale Baubewilligungsverfahren nicht ab; es bestätigt nur die Anweisung des Regierungsrates an den Gemeinderat, die nachgesuchte Baubewilligung unter noch festzusetzenden Auflagen und Bedingungen zu erteilen, und stellt damit einen blossen Zwischenentscheid dar. Ein solcher kann gemäss Art. 87 OG nur dann gesondert wegen Verletzung von Art. 4 BV angefochten werden, wenn er für den Betroffenen einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Dies

trifft hier nicht zu, da das angefochtene Urteil keine Wirkungen entfaltet, die durch eine erst im Anschluss an den Endentscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde nicht mehr behoben werden könnten. Es stellt sich jedoch die Frage, wieweit Art. 87 OG hier überhaupt zur Anwendung gelangt. Die Beschwerdeführer rügen nicht nur eine Verletzung des Art. 4 BV, sondern auch eine solche der Eigentumsgarantie und der Gemeindeautonomie, und für Beschwerden, sie sich auf die letztgenannten beiden Verfassungsrechte stützen, gilt die Einschränkung des Art. 87 OG nicht; sie sind nicht nur gegenüber letztinstanzlichen Endentscheiden, sondern auch gegenüber letztinstanzlichen Zwischenentscheiden zulässig. Im Rahmen einer solchen unter Art. 86 OG fallenden Beschwerde kann grundsätzlich auch eine Verletzung des Art. 4 BV gerügt werden, ohne dass durch den angefochtenen Zwischenentscheid ein unheilbarer Nachteil drohen müsste. Voraussetzung ist aber, dass die zusätzliche, unter Art. 86 OG fallende Verfassungsrüge neben der Rüge der Missachtung des allgemeinen Willkürverbotes selbständige Bedeutung besitzt und dass sie nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist, da andernfalls die der Prozessökonomie dienende Vorschrift des Art. 87 OG ihren Zweck nicht erfüllen würde und durch die blosse Anrufung irgendeines andern Verfassungsartikels umgangen werden könnte. In diesem Sinne ist die bisherige Rechtsprechung zu präzisieren (vgl. BGE 99 Ia 44 E. 1; BGE 95 I 443 E. 1;BGE 76 I 393E. 3). Die genannte Voraussetzung trifft, wie sich zeigen wird, wenigstens in bezug auf die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie zu, weshalb Art. 87 OG keinen Platz greift und die Beschwerde insoweit zulässig ist.

2. Die Beschwerdeführer erblicken eine Verletzung der Eigentumsgarantie in erster Linie darin, dass durch die grundsätzliche Bewilligung des Kernkraftwerkprojektes kantonale Bauvorschriften verletzt worden seien. Diese Frage prüft das Bundesgericht auch auf Anrufung der Eigentumsgarantie hin in der Regel nur unter dem

beschränkten Gesichtswinkel der Willkür; lediglich dann, wenn es um einen besonders schweren Eingriff geht, untersucht es dessen gesetzliche Grundlage mit freier Kognition (BGE 99 Ia 49; BGE 98 Ia 38 E. 2, 392; BGE 97 I 795 E. 3 a). Ob der angefochtene Eingriff in das Eigentum besonders schwer ist oder nicht, hängt nicht von der Auffassung der Parteien ab, sondern wird vom Gericht von Amtes wegen nach

objektiven Gesichtspunkten entschieden, wobei die gesamten Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu berücksichtigen sind. Ein besonders schwerer Eingriff liegt in der Regel dann vor, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote oder Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstückes verunmöglicht oder stark erschwert wird (vgl. BGE 98 Ia 46; BGE 97 I 641 f, 796; BGE 94 I 56, 133; BGE 93 I 250; BGE 92 I 284; BGE 91 I 332 f). Weniger weit gehende Eingriffe gelten nicht als besonders schwer und werden daher nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür auf ihre gesetzliche Grundlage hin geprüft (vgl. BGE 99 Ia 49, BGE 98 Ia 38 f, 590; BGE 95 I 553; BGE 93 I 260). Die meisten Beschwerden betreffen Fälle, in denen unmittelbar in die Rechtsstellung des Grundeigentümers eingegriffen wird. Eine Eigentumsbeschränkung kann aber auch darin liegen, dass ein Grundeigentümer durch die Bewilligung einer Drittbaute zwar nicht rechtlich, aber tatsächlich in der Nutzung seines Eigentums beeinträchtigt wird. Er kann hiegegen unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls staatsrechtliche Beschwerde führen und geltend machen, es seien baupolizeiliche Vorschriften, auf deren Schutzwirkung er Anspruch hat, missachtet worden (BGE 91 I 411 ff). Auch im vorliegenden Fall steht nur eine derart mittelbare, d.h. aus den allfälligen Immissionen einer Drittbaute herrührende Eigentumsbeschränkung in Frage. Das Bundesgericht hat in seiner bisherigen Praxis solche Eingriffe nicht als besonders schwer angesehen und die Anwendung der einschlägigen kantonalen Bauvorschriften dementsprechend nur auf Willkür hin geprüft (vgl. BGE 91 I 422; nicht publizierte Urteile vom 8. Juli 1970 i.S. Mühlematter und vom 25. November 1970 i.S. Wegmann und Konsorten). Ob es Immissionen gibt, die derart schwer wiegen, dass sich im Sinne der erwähnten Praxis eine freie Prüfung der gesetzlichen Grundlage rechtfertigt, mag dahingestellt bleiben. Was den vorliegenden Fall anbelangt, steht jedenfalls fest, dass die beschwerdeführenden Grundeigentümer durch die allfälligen Auswirkungen des geplanten Atomkraftwerkes nicht derart einschneidend betroffen werden, dass von einem besonders schweren Eingriff gesprochen werden könnte. Das gilt auch für die Beschwerdeführer Waltert und Künzli, deren Liegenschaften in der engeren Nachbarschaft des geplanten Werkes liegen. Dies führt dazu, dass das Bundesgericht die Handhabung

der als verletzt bezeichneten kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, soweit sie überhaupt anwendbar sind, auch auf Anrufung der Eigentumsgarantie hin nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen hat. Die gleiche Einschränkung der Kognition gilt auch hinsichtlich der im angefochtenen Entscheid enthaltenen tatsächlichen Feststellungen (BGE 98 Ia 279; betr. Würdigung eines Gutachtens über künftig zu erwartende Immissionen vgl. nicht publiziertes Urteil vom 2. Mai 1973 i.S. Steiner, E. 2 b). Trotzdem fällt hier die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie mit derjenigen des Verstosses gegen Art. 4 BV nicht völlig zusammen. Denn das Bundesgericht prüft bei Anrufung von Art. 22ter BV unabhängig von der Schwere des Eingriffes grundsätzlich frei, ob die angefochtene Anordnung auf einer richtigen Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen beruht (BGE 99 Ia 38 E. 3 a; BGE 98 Ia 376; BGE 97 I 584; BGE 95 I 554; BGE 94 I 134 ff. 340

f). Da die Beschwerdeführer nicht nur eine falsche Handhabung kantonalen Baupolizeirechtes rügen, sondern auch die Frage der Interessenabwägung aufwerfen (S. 13-16, 23 und 26 der Beschwerdeschrift), hat die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie insoweit selbständige Bedeutung.

3. Die Beschwerdeführer machen, wie schon im Verfahren vor Verwaltungsgericht, geltend, dass der angefochtene Entscheid die Gemeinde Kaiseraugst in ihrer Autonomie verletze. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist der einzelne Bürger, der wegen Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte staatsrechtliche Beschwerde führt, befugt, vorfrageweise auch eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu rügen (BGE 94 I 131; BGE 91 I 412 E. 2; ZIMMERLI, ZBl 1972, S. 272 f). Ob im vorliegenden Fall die Rüge in einer den Anforderungen des Art. 90 OG genügenden Weise begründet worden ist, erscheint allerdings fraglich; die Beschwerdeführer haben es namentlich unterlassen, sich mit den diesbezüglichen Ausführungen im angefochtenen Urteil auseinanderzusetzen. Doch kann dies dahingestellt bleiben. Art. 44 der aargauischen Kantonsverfassung gibt den Gemeinden das Recht, ihre Angelegenheiten unter Aufsicht des Staates selbständig zu ordnen. Welches die Angelegenheiten der Gemeinden sind, geht aus der Kantonsverfassung nicht hervor. Ihr Autonomiebereich bestimmt sich somit nach dem kantonalen Gesetzesrecht, dessen Auslegung durch die zuständige

BGE 99 Ia 247 S. 253

kantonale Behörde das Bundesgericht, auch soweit der Umfang der Gemeindeautonomie in Frage steht, nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür prüft (BGE 99 Ia 75 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist streitig, wieweit den Gemeinden bei der Rechtsanwendung ein geschützter Spielraum verbleibt. Das Bundesgericht hat in einem andern Fall kürzlich entschieden, aus §§ 49 und 56 des aargauischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 9. Juli 1968 (VRPG) lasse sich ohne Willkür ableiten, dass das aargauische Baudepartement als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz die in Anwendung kantonalen Rechtes ergangenen Entscheide der Gemeinden nicht nur auf Rechtsverletzung, sondern auch auf den Gebrauch des Ermessens hin überprüfen könne; ob den Gemeinden wenigstens bei der Anwendung ihres eigenen autonomen Rechtes ein der Kontrolle durch die kantonalen Beschwerdeinstanzen entzogener Ermessensspielraum verbleibe, wurde offengelassen (nicht publiziertes Urteil vom 28. Juni 1972 i.S. Gemeinde Meisterschwanden gegen Baudepartement und Verwaltungsgericht des Kantons Aargau). Diese offengelassene Frage ist nunmehr zu entscheiden, da die Beschwerdeführer behaupten, mit der Anweisung zur Erteilung der streitigen Baubewilligung habe der Regierungsrat unbefugterweise in den der Gemeinde bei der Anwendung ihres autonomen Rechtes zustehenden Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingegriffen. Gemäss § 49 VRPG können mit der kantonalen Verwaltungsbeschwerde, sei es an den Regierungsrat oder an eine Regierungsdirektion, "alle Mängel" des angefochtenen Entscheides geltend gemacht werden; vorbehalten bleiben allfällige besondere gesetzliche Bestimmungen. Demgegenüber lässt § 56 Abs. 1 VRPG die Beschwerde an das als letzte Instanz eingesetzte Verwaltungsgericht nur zu wegen "Rechtsverletzung" einschliesslich "Ermessensmissbrauch" und "Ermessensüberschreitung" sowie wegen "unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhaltes"; die Handhabung des Ermessens prüft das Verwaltungsgericht nur in bestimmten, ausdrücklich genannten Fällen (§ 56 Abs. 2 und 3 VRPG). Das kantonale Baugesetz vom 2. Februar 1971 enthält in bezug auf die Kognition keinerlei Sondervorschriften und verweist in seinen §§ 5 und 6 ohne Vorbehalt auf die Regelung des VRPG. Aufgrund dieser Gesetzesbestimmungen konnte das Verwaltungsgericht ohne Willkür annehmen, dass in Bausachen die Verwaltungsbeschwerde,

BGE 99 Ia 247 S. 254

im Gegensatz zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, mit keiner Einschränkung der Kognition verbunden ist und

die betreffende kantonale Verwaltungsbehörde den Entscheid der Gemeinde in jeder Hinsicht frei überprüfen und gegebenenfalls ihr Ermessen anstelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen darf, und zwar unabhängig davon, ob es um die Anwendung autonomen Gemeinderechtes geht oder nicht, da das VRPG und das kantonale Baugesetz diesbezüglich keine Unterscheidung treffen. Der vorliegende Fall unterscheidet sich damit wesentlich von demjenigen, der dem von den Beschwerdeführern angerufenen Urteil 96 I 372 ff. zugrunde lag. Die Erwägungen des genannten Entscheides betrafen einen Kanton, in dem die Beschwerdeinstanz lediglich eine Rechtskontrolle auszuüben hatte, was es rechtfertigte, der Gemeinde nicht nur bei der Handhabung des Ermessens, sondern auch bei der Auslegung der dem autonomen Gemeinderecht angehörenden unbestimmten Rechtsbegriffe einen geschützten Spielraum zuzuerkennen. Wo jedoch wie hier den untern kantonalen Beschwerdeinstanzen von Gesetzes wegen völlig freie Kognition zusteht, greift die erwähnte Rechtsprechung nicht Platz. Aufgrund der dargelegten, vor dem Willkürverbot standhaltenden Auslegung des kantonalen Gesetzesrechtes können die aargauischen Verwaltungsbehörden in Bausachen einen Entscheid der Gemeinde auch dann aufheben, wenn dieser in bezug auf die Handhabung des Ermessens oder der unbestimmten Rechtsbegriffe als vertretbar erscheint. Der Schutz der Gemeindeautonomie besteht in diesem Falle einzig darin, dass der Entscheid der Beschwerdeinstanz seinerseits nicht auf einer willkürlichen Anwendung autonomen Gemeinderechtes beruhen darf (vgl. ZIMMERLI, a.a.O., S. 267, mit Hinweisen). Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie hat demnach neben derjenigen der Missachtung von Art. 4 BV keine selbständige Bedeutung. Ob und wieweit überhaupt autonomes Gemeinderecht zur Anwendung gelangte, kann offen bleiben.

4. Zu prüfen bleibt die Frage der Legitimation. Nach der neuern Rechtsprechung des Bundesgerichtes sind die Nachbarn befugt, die Erteilung der Baubewilligung mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten, soweit es um die Anwendung von Bauvorschriften geht, die ausser den Interessen der Allgemeinheit auch oder in erster Linie dem Schutz des Nachbarn dienen

(BGE 95 I 197 E. 1; BGE 92 I 208 E. 2; BGE 91 I 414 ff). Dies trifft in der Regel zu bei den öffentlichrechtlichen Immissionsbeschränkungen. Es genügt jedoch nicht, dass die angerufene Vorschrift an sich bestimmt ist, den Nachbar zu schützen; wer Beschwerde führen will, muss vielmehr dartun, dass er sich im Schutzbereich der Vorschrift befindet und durch die behaupteten widerrechtlichen Auswirkungen der Baute betroffen wird. Darauf, ob der Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren zum Baurekurs zugelassen worden ist, kommt es nicht an. Durch die Einreichung einer staatsrechtlichen Beschwerde wird ein neues, andersartiges Verfahren eröffnet, und die Frage, wer zur Ergreifung dieses Rechtsmittels befugt ist, beurteilt sich nicht nach den kantonalen Verfahrensvorschriften, sondern einzig nach Art. 88 OG (BGE 98 Ia 5; BGE 96 I 547; BGE 91 I 416). Von den neun Beschwerdeführern besitzen nur deren zwei Grundeigentum in der näheren Nachbarschaft des Baugrundstückes. Der Beschwerdeführer Hans Künzli ist Eigentümer einer unbebauten, unmittelbar südöstlich angrenzenden Parzelle, die ebenfalls in der Industriezone liegt und heute als Ackerland benutzt wird. Die Beschwerdeführer Robert und Ernst Waltert besitzen ein etwa 425 m nordöstlich vom geplanten Kraftwerk liegendes landwirtschaftliches Gehöft, das sich im "übrigen Gemeindegebiet" befindet. Für diese beiden nahegelegenen Grundstücke wäre die Legitimation, soweit es um die vom Atomkraftwerk ausgehenden Immissionen geht, an sich wohl zu bejahen. Doch stellt sich die Frage, wieweit die diesbezüglichen Einwände im kantonalen Baubewilligungsverfahren überhaupt zu prüfen waren.

5. a) Gemäss Art. 24quinquies Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie Bundessache. Art. 24quinquies Abs. 2 BV gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zum Schutz vor ionisierenden Strahlen zu erlassen. - Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung erging am 23. Dezember 1959 das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomenergiegesetz, AtG). Nach Art. 4 AtG bedürfen die Erstellung und der Betrieb von Atomanlagen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung ist zu verweigern oder von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen, wenn

dies notwendig ist zur Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz, zur Einhaltung der von ihr übernommenen völkerrechtlichen

BGE 99 Ia 247 S. 256

Verpflichtungen oder zum Schutze von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern (Art. 5 Abs. 1 AtG). Die Bewilligungsbehörde hat dementsprechend vor ihrem Entscheid durch Einholung von Gutachten insbesondere abzuklären, ob das Projekt alle zumutbaren Massnahmen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht; sie hat ausserdem eine Stellungnahme des Kantons einzuholen, in dem die Atomanlage erstellt werden soll (Art. 7 AtG). Art. 8 AtG überträgt den zuständigen Stellen des Bundes die Aufsicht über die Atomanlagen und gibt ihnen die Befugnis, jederzeit diejenigen Anordnungen zu treffen, die zur Erreichung des in Art. 5 Abs. 1 AtG umschriebenen Zweckes notwendig sind. Zuständig zur Erteilung der Bewilligung für Atomanlagen, in denen elektrische Energie erzeugt werden soll, ist das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Art. 3 der Verordnung über die Begriffsbestimmungen und Bewilligungen im Gebiet der Atomenergie vom 13. Juni 1960, neue Fassung seit 1. März 1969). b) Aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Art. 24quinquies BV geht hervor, dass die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Atomenergie eine ausschliessliche ist und die Kantone in dem vom AtG geregelten Bereich daher nicht mehr legiferieren dürfen (BBl 1957 I 1139, 1156; HUBER, Die Bewilligung von Kernkraftwerken, in: NZZ vom 4. Juli 1973 Morgenausgabe Nr. 303, S. 23; vgl. auch AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, I, Nr. 702). Angesichts der grossen Bedeutung, die die Nutzung der Kernenergie im schweizerischen Energiehaushalt künftig haben wird, sowie im Hinblick auf die mit dem Betrieb von Atomanlagen verbundenen besonderen Probleme, zu deren sachgerechten Bewältigung viele Kantone gar nicht in der Lage wären, erwies es sich als unumgänglich, für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen einheitliche bundesrechtliche Vorschriften zu schaffen und deren Vollzug den Organen des Bundes zu übertragen, um so mehr, als durch den Betrieb einer Atomanlage häufig nicht nur die Interessen des Standortkantons, sondern auch diejenigen von Nachbarkantonen und ausländischen Staaten berührt werden. Diese Kompetenzordnung soll einerseits gewährleisten, dass beim Bau und Betrieb von Atomanlagen sämtliche nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik möglichen und notwendigen Schutzmassnahmen getroffen werden; sie soll aber andererseits

BGE 99 Ia 247 S. 257

auch verhindern, dass die im gesamten Landesinteresse liegende Nutzung der Kernenergie durch unsachgerechte Bedingungen und Auflagen übermässig erschwert wird. Insoweit dient das AtG auch dem Zweck, die Nutzung der Kernenergie zu fördern und den Bau von Atomkraftwerken zu ermöglichen (BBl 1957 I 1141 f, 1157; 1958 II 1522 f, 1525). c) Gemäss Art. 4 ff. AtG ist für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen sowie für andere damit zusammenhängende Tätigkeiten eine - dem Grundsatz nach - polizeiliche Bewilligung des Bundes erforderlich. Diese Bewilligungspflicht dient u.a. dem Schutz von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern (Art. 5 Abs. 1 AtG), d.h. sie soll die Sicherheit und Unschädlichkeit der Atomanlage unter allen wesentlichen Aspekten gewährleisten. Im Vordergrund steht zweifellos die nukleare Sicherheit, namentlich der Schutz vor Strahlenschäden (BBl 1958 II 1538). Von einer Atomanlage können aber auch anderweitige Wirkungen ausgehen. So ergeben sich bei Kernkraftwerken, wie übrigens bei allen Wärmekraftwerken, besondere Probleme hinsichtlich der überschüssigen Wärme, die auf irgendeine Weise an die Umgebung abgegeben werden muss, sei es in ein Gewässer oder an die Atmosphäre. Dementsprechend bildet auch die zum Betrieb einer Atomanlage notwendige Kühlanlage Gegenstand des bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach Art. 4 ff. AtG, und die zuständigen Bundesbehörden haben zu prüfen, ob das Projekt

in bezug auf das Kühlsystem alle zumutbaren Massnahmen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern vorsieht (Art. 5 Abs. 1 und 7 Abs. 1 AtG; HUBER, a.a.O.; HUG, in: Schweizerisches Umweltschutzrecht, Zürich 1973, S. 382). Mit dem Bau von Atomanlagen verbundene Fragen, die im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden sind, können nicht auch Gegenstand eines zusätzlichen kantonalrechtlichen Bewilligungsverfahrens bilden; das folgt aus dem ausschliesslichen Charakter der dem Bund auf dem Gebiet der Atomenergie zustehenden Gesetzgebungskompetenz und aus dem Zweck des AtG, welches in bestimmten Bereichen eine einheitliche Ordnung schaffen wollte. Der Kanton kann daher die Erstellung oder den Betrieb einer Atomanlage nicht verbieten unter Geltendmachung solcher öffentlicher Interessen, deren Wahrung ins bundesrechtliche

Bewilligungsverfahren nach AtG verwiesen ist. Insoweit ergibt sich aus Art. 24quinquies BV und dem AtG eine Schmälerung der kantonalen Polizeihoheit. Zwar behält Art. 4 Abs. 3 AtG u.a. "die polizeilichen Befugnisse... der Kantone, insbesondere mit Bezug auf die Bau-, Feuer- und Gewässerpolizei" vor. Dieser Vorbehalt hat indessen keine selbständige Bedeutung. Es wird damit lediglich in allgemeiner Weise auf die den Kantonen verbleibenden Polizeibefugnisse verwiesen. Ihr Umfang ergibt sich nicht aus Art. 4 Abs. 3 AtG, sondern aus der bereits dargelegten Kompetenzordnung; er kann nicht weiter reichen, als dies mit dem Sinn und Zweck des AtG und mit den übrigen Vorschriften des Bundesrechtes vereinbar ist. d) Wo die Grenze der kantonalen Polizeihoheit in bezug auf die Atomanlagen zu ziehen ist und welche sonstigen Befugnisse den Kantonen in diesem Bereich noch zustehen, braucht im vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht abschliessend geprüft zu werden (eine Aufzählung der für Kernkraftwerke erforderlichen bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Bewilligungen findet sich bei FISCHER, ZBl 1973, S. 89 ff). Ausser den Vorschriften des AtG fallen noch andere bundesrechtliche Bestimmungen in Betracht, so zum Beispiel diejenigen des Gewässerschutzgesetzes, des Arbeitsgesetzes und des Natur- und Heimatschutzgesetzes, deren Vollzug zum Teil dem Bund, zum Teil den Kantonen obliegt, was die Kompetenzausscheidung auf dem Gebiet der Atomenergie noch zusätzlich erschwert. - Es ist jedenfalls anzunehmen, dass nicht nur die nukleare Sicherheit der Atomanlage, sondern auch die Frage des Umweltschutzes, soweit es um die von den Kühltürmen ausgehenden meteorologischen Einflüsse und allfälligen Lärmimmissionen geht, ausschliesslich im Verfahren nach AtG zu prüfen ist. Das Kühlsystem ist untrennbarer Bestandteil des Kernkraftwerkes; seine Gestaltung ist technisch determiniert und seine Auswirkungen auf die Umgebung hängen unmittelbar mit dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammen. Die Kühlanlage bildet demzufolge, wie erwähnt, Gegenstand der Bewilligungspflicht nach AtG, und die zuständigen Bundesbehörden haben sowohl im Bewilligungsverfahren als auch im Rahmen ihrer Aufsicht zu prüfen, ob in bezug auf das Kühlsystem alle zumutbaren Massnahmen zum Schutze von Menschen, fremden Sachen und wichtigen Rechtsgütern getroffen werden, wobei selbstverständlich auf die jeweiligen konkreten Gegebenheiten

abgestellt werden muss. Es würde dem dargelegten Zweck des AtG widersprechen, wenn der Kanton gestützt auf kantonale Immissionsvorschriften zum Schutze der Bevölkerung oder einzelner Nachbarn, d.h. aus Gründen, die schon im Verfahren nach AtG zu prüfen sind, eine technische Änderung des Projektes erzwingen oder dieses überhaupt verhindern könnte. Soweit es um Auswirkungen geht, die unmittelbar mit der technischen Gestaltung oder dem Betrieb des Atomkraftwerkes zusammenhängen, besteht für eine Anwendung kantonaler Immissionsvorschriften kein Raum mehr. Ob die nähere oder weitere Umgebung vor den von den

Kühltürmen ausgehenden meterologischen Auswirkungen und Lärmimmissionen genügend geschützt ist, wird im Verfahren nach AtG abschliessend beurteilt, und auch die Befugnis, im Rahmen der fortwährenden Aufsicht in diesem Punkte weitergehende Massnahmen anzuordnen, steht ausschliesslich den zuständigen Organen des Bundes zu (Art. 8 AtG). Auch im vorliegenden Falle wurde und wird die Frage der mit den Kühltürmen verbundenen Lärmimmissionen sowie das Problem der meteorologischen Auswirkungen im Rahmen des bundesrechtlichen Bewilligungsverfahrens nach AtG von einer besonderen Kommission (eidg. Kühlturmkommission) geprüft, welche hiezu zusätzliche Experten beigezogen und Fachausschüsse gebildet hat (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes S. 26-31). Der abweichenden Auffassung des Verwaltungsgerichtes, welches in den erwähnten Fragen dem Kanton eine selbständige Prüfungsbefugnis zuerkannt hat, kann nicht beigepflichtet werden. Den Beschwerdeführern hilft dies jedoch nichts. Soweit sie das Urteil des Verwaltungsgerichtes anfechten mit der Begründung, es seien kantonale oder kommunale Vorschriften über Immissionsbeschränkungen missachtet bzw. die zu erwartenden Lärmimmissionen und meteorologischen Auswirkungen ungenügend abgeklärt worden, vermag ihre Beschwerde schon deshalb nicht durchzudringen, weil diese Fragen im kantonalen Baubewilligungsverfahren gar nicht zu prüfen waren. Auch der Einwand der Beschwerdeführer, die Inkaufnahme der betreffenden Immissionen beruhe auf einer unrichtigen Interessenabwägung, kann dementsprechend in diesem staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht gehört werden.

6. Ob und wieweit die Kantone durch Art. 24quinquies BV und das Atomenergiegesetz in ihrer Baupolizeihoheit noch in

anderer Hinsicht eingeschränkt worden sind (vgl. dazu FISCHER, a.a.O., und HUBER, a.a.O.), kann offen bleiben, da sich alle übrigen in der Beschwerde erhobenen Rügen ohnehin als offensichtlich unzulässig oder unbegründet erweisen. a) In der staatsrechtlichen Beschwerde wird geltend gemacht, dass die Dimensionen der beiden geplanten Kühltürme - 115 m Höhe und 92 m Basisdurchmesser - mit den für die Industriezone geltenden kommunalen Normen in Widerspruch stünden. Vorschriften über die Abmessungen einer Baute können zwar auch dazu dienen, die Interessen der Nachbarn zu wahren, indem sie zum Beispiel verhindern, dass den umliegenden Grundstücken in übermässiger Weise Licht entzogen wird. Im vorliegenden Fall ist aber nicht dargetan und auch nicht ersichtlich, inwiefern einer der Beschwerdeführer durch eine allfällige Überschreitung des nach der Zonenordnung zulässigen Baukubus einen rechtserheblichen Nachteil erleiden könnte. Auch die beiden in der näheren Umgebung des Kraftwerkes befindlichen Grundstücke der Beschwerdeführer Künzli und Waltert sind nicht so gelegen, dass ihnen durch die Erstellung der Kühltürme in nennenswertem Ausmass Licht entzogen würde. Die Beschwerdeführer fallen demnach nicht in den Schutzbereich der Vorschriften über Höhe und Kubatur der Bauten, weshalb sie in dieser Frage nicht zur Beschwerde legitimiert sind. Selbst wenn man die Beschwerdebefugnis wenigstens für die beiden nahe gelegenen Grundstücke bejahen und davon ausgehen wollte, dass die angerufenen Zonenvorschriften auch für Atomkraftwerke vollumfänglich anwendbar seien, vermöchte die Beschwerde nicht durchzudringen. § 37 der Bauordnung von Kaiseraugst und § 10 Ziff. 3 der dazugehörigen Zonenordnung enthalten keine positive Vorschrift über die in der Industriezone zulässige Bauweise, sondern übertragen es dem Gemeinderat, die maximale Gebäudehöhe sowie die einzuhaltenden Grenz- und Gebäudeabstände unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festzulegen. In den vom Gemeinderat Kaiseraugst am 3. Mai 1971 erlassenen "Richtlinien" wird die "normal zulässige" Gebäudehöhe auf 20 bzw. 40 m festgelegt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass diese Grenzen überschritten werden können, wenn dies für den Betrieb unerlässlich ist (Ziff. 6). Wie das Verwaltungsgericht zutreffend feststellt, hat sich die Anwendung dieser Richtlinien im Rahmen des Ermessensspielraumes zu halten, den die Zonenordnung

vorsieht. In Anbetracht dessen, dass die Nutzung der Kernenergie im öffentlichen Interesse liegt und die Höhe der Kühltürme technisch bedingt ist, konnte der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz die projektierten Ausmasse bewilligen bzw. eine entsprechende Anweisung erteilen, ohne die erwähnten Zonenvorschriften zu verletzen; jedenfalls kann von Willkür in diesem Punkt keine Rede sein. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen wollen, die Zulassung überdimensionierter Bauten störe das Landschaftsbild, kann auf Ziff. 6 c der Erwägungen verwiesen werden. b) Die Beschwerdeführer rügen weiter, dass die beiden geplanten Kühltürme den aus dem kantonalen und kommunalen Recht sich ergebenden Anforderungen an die Baustatik nicht entsprächen. Diese Rüge wurde vor Verwaltungsgericht nicht erhoben und ist schon aus diesem Grunde unzulässig. Zudem ist fraglich, wieweit diese Vorschriften überhaupt anwendbar sind (vgl. Ziff. 5 der Erwägungen). Doch ist dies ohne Belang, da die Beschwerdeführer gar nicht behaupten, dass die geplanten Kühltürme einsturzgefährdet seien und ihnen bzw. ihren Grundstücken dadurch eine Gefahr drohe. c) Schliesslich behaupten die Beschwerdeführer, dass das Kernkraftprojekt gegen kantonale und kommunale Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz verstosse. Auch dieser Einwand ist offensichtlich unbehelflich. Die Vorschriften über die ästhetische Eingliederung der Bauten in das Orts- und Landschaftsbild haben keine nachbarschützende Funktion, sondern dienen den Interessen der Allgemeinheit, weshalb der Nachbar - zumindest im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren - in dieser Frage nicht legitimiert ist (vgl. IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung, 4. A., Bd. II, Nr. 632, S. 678). Wieweit die Belange des Natur- und Heimatschutzes im kantonalen Baubewilligungsverfahren überhaupt noch zu prüfen waren, kann offen bleiben.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.