

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst die Bestrebungen des Bundes, die Autonomie der HSK zu stärken, und beurteilt den Vernehmlassungsentwurf als gute Ausgangsbasis. Korrekturen sind insbesondere in den folgenden Bereichen erforderlich:

- Unabhängigkeit ENSI gewährleisten: Offenlegung der Ausgestaltung der Ausführungsverordnung während der parlamentarischen Beratung.
- ENSI-Rat: Erlass von Leistungszielen; Kompetenzen bezüglich Sicherheitszielen und Risikomanagement von Kernanlagen gemäss KEG; Gewährleistung von Fachkompetenz und Unabhängigkeit.
- Klare Trennung zwischen BFE und Aufsicht auch für die Bereiche Nonproliferation und Sicherung.

31.03.2006

1. Grundsätzliche Beurteilung

Als Aufsichtsbehörde des Bundes auf dem Gebiet der Kernenergie beaufsichtigt die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) die schweizerischen Kernanlagen in Bezug auf die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz, währenddem das Bundesamt für Energie (BFE) die Aufsichtsbehörde für die übrigen Bereiche beim Vollzug des KEG, insbesondere für die Sicherung ist (Art. 6 Abs. 2 KEV).

Heute ist die HSK organisatorisch ein Teil des BFE. Dies widerspricht jedoch dem internationalen Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit (SR 0.732.020), welches die Schweiz mitunterzeichnet hat. Nach Art. 8 Abs. 2 des Übereinkommens ist jede Vertragspartei verpflichtet, die geeigneten Massnahmen zu treffen, um eine wirksame Trennung der Sicherheitsaufsichtsaufgaben der staatlichen Stelle von den anderen Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten. Das International Regulatory Review Team (IRRT) wies im Januar 2003 in ihrem Report auf den Missstand hin und empfahl der Schweiz eine unabhängige, den IAEA-Sicherheitsstandards entsprechende Aufsichtsbehörde zu schaffen¹. Auch das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 fordert, dass die Aufsichtsbehörden in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden und formell (de jure) von den Bewilligungsbehörden zu trennen sind (Art. 70 Abs. 2). Dieser Wortlaut wurde vom Nationalrat auf Empfehlung der EKRA aufgenommen². Die HSK muss deshalb aus dem UVEK ausgegliedert werden.

Mit dem Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat soll der FLAG-Status – mit dem die HSK weiterhin administrativ dem BFE unterstellt ist – nun abgelöst und die HSK als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit formell vom UVEK/BFE getrennt und in den so genannten 3. Kreis überführt werden.

Damit wird die notwendige gesetzliche Grundlage für eine Aufsichtsbehörde geschaffen, die dem KEG und dem internationalen Standard entspricht.

economiesuisse begrüsst deshalb die Bestrebungen des Bundes, die Autonomie der HSK zu stärken, und beurteilt den Vernehmlassungsentwurf als gute Ausgangsbasis. Mit Bedauern müssen wir allerdings feststellen, dass der Vernehmlassungsentwurf einige Schwachpunkte aufweist. Unseres Erachtens sind daher einige Korrekturen erforderlich, auf die wir nachfolgend eingehen werden.

¹ Report of the International Regulatory review team (IRRT) to Switzerland (Follow-up Mission), IAEA, Feb. 2003

² EKRA: Beitrag zur Entsorgungsstrategie für die radioaktiven Abfälle in der Schweiz; Oktober 2002

2. Unabhängigkeit des ENSI

economiesuisse unterstützt grundsätzlich die Bestrebungen im Gesetzesentwurf, die Autonomie der HSK zu stärken und damit eine Organisation zu schaffen, die dem KEG sowie dem internationalen Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit entspricht.

Aufgrund von Erfahrungen mit Anstalten im 3. Kreis muss allerdings ein besonderes Augenmerk auf die Kontrolle der neu geschaffenen öffentlich-rechtlichen Anstalt ENSI gelegt werden. Gemäss Art. 18 untersteht das ENSI der Aufsicht des Bundesrates. Der Bundesrat ernennt zudem den ENSI-Rat und die Revisionsstelle. Er genehmigt die strategischen Ziele, das Personalreglement, die Gebührenverordnung und die Ernennung der Direktorin oder des Direktors.

Diese Einflussmöglichkeiten gewähren dem Bundesrat eine umfangreiche Kontrolle, die ihm rechtmässig auch zusteht. Da in der Praxis – wie die GPK-SR in ihrem Bericht kürzlich festgestellt hat³ – der Bundesrat die Kontrolle an das betreffende Departement delegiert, dürfte also das UVEK eine Führungsfunktion übernehmen, die sich in enger Zusammenarbeit mit dem ENSI abspielt. Wenn das UVEK-Generalsekretariat aufgrund fehlender Kapazität oder Know how diese Aufgabe nicht selber übernehmen kann, ist es nahe liegend, dass dem BFE diese Aufgabe übertragen wird. Diese Konstellation darf aber keinesfalls dazu führen, dass das BFE direkten Einfluss auf das ENSI ausübt. Ansonsten könnte das Ziel des Gesetzes – eine strikte Trennung der Aufsichts- von der Bewilligungsbehörde – nicht erreicht werden.

Obwohl wir anerkennen, dass der Gesetzesentwurf dieser Gefahr Rechnung trägt und wesentliche Entscheidungsbefugnisse direkt beim Bundesrat liegen, kommt der genauen Umsetzung der Kontrollpraxis entscheidende Bedeutung zu. Wir fordern deshalb, dass die Ausführungsverordnung zu diesem Gesetz, welche die Zuständigkeiten bei der Kontrolltätigkeit detailliert regeln dürfte, bereits während der parlamentarischen Beratung bekannt ist.

³ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates: Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage; 25. August 2004

3. ENSI-Rat

Ziel der Vernehmlassungsvorlage ist es, mit dem ENSI-Rat ein strategisches Steuerungsgremium gegenüber dem ENSI zu schaffen. Wir sind allerdings der Ansicht, dass der ENSI-Rat die interne Aufsicht des ENSI wahrzunehmen hat und die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Aufsichtstätigkeit überwachen soll. Die Ausarbeitung der strategischen Ziele ist hingegen die Aufgabe des Bundesrates. Für die wirksame Führung des ENSI benötigt der ENSI-Rat ein geeignetes Instrument in Form von Leistungszielen. Damit wird es ihm möglich sein, das ENSI auch nach Effizienzkriterien zu messen, was gemäss Art. 1 Abs. 3 (Führung des ENSI nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen) und dem Äquivalenzprinzip notwendig ist. Eine Überwachung der Geschäftsführung in Verbindung mit den strategischen Zielen, wie dies der Vernehmlassungsentwurf vorsieht, genügt nicht.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den erläuternden Bericht, der davon ausgeht, dass sich die Kosten des ENSI im finanziellen Rahmen des Leistungsauftrages der HSK bewegen werden. Wir begrüssen die Absicht, den finanziellen Rahmen sowie den Personalbestand der Sicherheitsbehörde nicht weiter zu erhöhen, und machen auf den überproportionalen Anstieg in diesen Bereichen in den letzten Jahren aufmerksam. Der derzeitige finanzielle Rahmen und der Personalbestand sind durchwegs genügend, damit die Sicherheitsbehörde ihre Aufgaben erfüllen kann.

Weiter ist es keineswegs notwendig, dass der ENSI-Rat Sicherheitsziele für Kernanlagen festlegt (gemäss Vernehmlassungsentwurf Art. 5 Abs. 6 Bst. b). Dieser Bereich ist in der bestehenden Kernenergie- und Strahlenschutzgesetzgebung bereits abschliessend geregelt.

Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte Art. 5 Abs. 6 Bst. g präzisiert werden. Es kann nicht Aufgabe des ENSI-Rates sein, ein adäquates Risikomanagement für Kernanlagen zu implementieren und zu pflegen. Dies ist in der bestehenden Kernenergiegesetzgebung abschliessend geregelt. Das Risikomanagement bezieht sich einzig auf die Tätigkeit des ENSI.

Um alle ihm übertragenen Aufgaben auszuführen, ist es entscheidend, dass der ENSI-Rat aus fachkundigen Mitgliedern besteht, wobei sich das fachliche Know how im ENSI-Rat auf die verschiedenen Aufgaben des ENSI-Rates beziehen muss. Da das ENSI keine Bewilligungsbehörde (energiepolitische Entscheidungsfindungen), sondern ausschliesslich die Aufsichtsbehörde über sicherheitstechnische Aspekte der KKW ist, wäre es kontraproduktiv, wenn der ENSI-Rat nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt wäre. Weiter ist sicher zu stellen, dass zur Steigerung der Glaubwürdigkeit des ENSI-Rates alle Mitglieder – und nicht nur die Präsidentin oder der Präsident – in ihrer Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt sind. Den übrigen Mitgliedern des ENSI-Rates sind deshalb während ihrer Amtszeit

wirtschaftliche Beziehungen zum ENSI (mit Ausnahme ihrer Entschädigung) zu untersagen.

Die Machtfülle des ENSI-Rates konzentriert sich auf 5 Personen, was wir für eine richtige und vernünftige Grössenordnung halten. Die Anzahl der Mitglieder sollte allerdings flexibel gehandhabt werden können, damit eine allfällige Vakanz so lange bestehen kann, bis eine geeignete Ersatzperson gefunden ist. Zudem würde eine feste Maximalamtsdauer eine Ungleichbehandlung von Mitgliedern, welche während einer Amtsdauer (infolge Rücktritts seines Vorgängers) neu gewählt werden, verunmöglichen.

Anträge

Art. 5 Abs. 1

Der ENSI-Rat ist das interne Aufsichtsorgan des ENSI und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Aufsichtstätigkeit.

Art. 5 Abs. 2

Er besteht aus vier bis sechs fachkundigen Mitglieder. Diese werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Amtsdauer beträgt maximal 12 Jahre.

Art. 5 Abs. 3

„..., welche geeignet sind, ihre oder seine Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Die übrigen Mitglieder dürfen während ihrer Amtszeit keine wirtschaftlichen Beziehungen zum ENSI unterhalten.

Art. 5 Abs. 6 Bst. a

Er überwacht die Einhaltung der durch den Bundesrat festgelegten strategischen Ziele.

Art. 5 Abs. 6 Bst. b

streichen

Art. 5 Abs. 6 Bst. g

Er ist verantwortlich für die Implementierung und Pflege eines adäquaten Risikomanagements für die Tätigkeit des ENSI.

Art. 5 Abs. 6 Bst. j

Er legt Leistungsziele fest und überwacht deren Einhaltung durch die Geschäftsführung.

4. Auflösung KSA

economiesuisse erachtet den Vernehmlassungsvorschlag, die KSA aufzulösen, aufgrund der Neuorganisation der Aufsicht als konsequent und richtig. Ein gegenüber dem Bundesrat direkt verantwortlicher ENSI-Rat bürgt für die Unabhängigkeit des ENSI und eine hohe Aufsichtsqualität. Zudem ist der Vergleich mit Organisationsstrukturen im Ausland aufgrund der geringen Anzahl von schweizerischen Kernanlagen sowie der hohen Regelungsdichte nicht gerechtfertigt.

Im gleichen Sinne lehnt economiesuisse die Gründung von weiteren neuen Gremien in diesem Bereich als nicht zweckdienlich ab. Solche sind aufgrund der Unabhängigkeit des ENSI nicht notwendig; sie würden lediglich die klare Kompetenzordnung gemäss Vernehmlassungsentwurf in Frage stellen und dabei möglicherweise neue Doppelspurigkeiten und Schnittstellenprobleme schaffen.

5. Klare Trennung zwischen BFE und Aufsicht

Im Bereich der Nonproliferation und Sicherung (Sabotageschutz) soll gemäss Vernehmlassungsentwurf die Sektion Kernenergie des BFE Aufsichtsbehörde bleiben. Bedauerlicherweise verpasst es der Gesetzesentwurf, alle Aufsichtsaufgaben bei einer Behörde zu konzentrieren, insbesondere da wir die Sicherung als einen Teilaspekt der nuklearen Sicherheit betrachten. Zudem dürfte die technische Entwicklung zunehmend nach einer einheitlichen Beurteilung der zu behandelnden Sachfragen verlangen.

Das Vorhandensein von zwei Aufsichtsbehörden für die Anlagensicherheit einerseits und die Anlagensicherung andererseits hat sich als ungünstig erwiesen. Nicht zuletzt aus diesem Grund bestimmt die Kernenergieverordnung in Art. 6 Abs. 3 ausdrücklich die Koordinationspflicht der Aufsichtstätigkeiten durch die HSK. Im Übrigen gelten nach internationalen Abkommen für den grössten Teil der Aufsichtsaufgaben des BFE auf dem Gebiet der Sicherung die gleichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde wie für die heutigen Aufsichtsaufgaben der HSK⁴. Da die Schweiz auch diesem Abkommen beigetreten ist, sollte es keinen Grund geben, die Aufsicht über die Sicherung von Kernanlagen, Kernbrennstoffen radioaktiven Abfällen sowie deren Transporte nicht auch in den 3. Kreis zu überführen. Aus Synergieüberlegungen heraus sind deshalb alle Aufsichtsaufgaben dem ENSI zu übertragen. Dies ist im Übrigen auch Stand der Aufsichtsorganisation in vielen anderen Staaten. Die erforderliche Anpassung des KEG ist in Art. 22 ENSIG nachzuvollziehen.

⁴ Übereinkommen vom 5.9.1997 über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle (SR 0.732.11) Art. 20

Antrag

Art. 22

Das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 wird wie folgt geändert:

Art. 70 Abs. 1

a. in Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung des Eidgenössischen Nuklear-Sicherheitsinspektorats gemäss dem Bundesgesetz vom über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat;

6. Sonstige Bemerkungen

6.1 ENSI soll nicht dem BGÖ unterstehen

Das ENSI soll nicht den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (BGÖ) unterstehen. Dafür gibt es eine Reihe sachlicher Gründe: Die Aufsichtstätigkeit über Kernanlagen beinhaltet regelmässig die Erstellung und Handhabung umfangreicher Informationen, deren Offenlegung den Schutz der inneren Sicherheit der Schweiz gefährden könnte, indem sicherheits- und sicherungsrelevante Informationen zur Planung oder sogar Durchführung terroristischer Akte gegen Kernanlagen verwendet würden. Weiter kann die Offenlegung von Informationen bestehende Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse sowohl der Betreiber von Kernanlagen wie auch derer Vertragspartner verletzen.

Das BGÖ sieht u.a. den Schutz der inneren Sicherheit sowie der Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse ausdrücklich als Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip vor. Angesichts des Umfangs und der Regelmässigkeit, mit denen geheimhaltungsbedürftige Informationen zwischen den Betreibern von Kernanlagen und den Aufsichtsbehörden ausgetauscht werden, rechtfertigt es sich, letztere insgesamt und nicht nur fallweise vom Geltungsbereich des BGÖ auszunehmen. In der Botschaft vom 12.02.2003 zum BGÖ (S. 2009/10 zu Art. 7 Abs. 1 lit. c) wurde denn auch die Ausnahme von Informationen über Sicherheitsmassnahmen betreffend nukleare Anlagen und Materialien vom Öffentlichkeitsprinzip ausdrücklich und grundlegend bestätigt. Im Übrigen ist die vom BGÖ ausgenommene Eidgenössische Bankenkommission ebenfalls eine Aufsichtskommission und es ist nicht nachvollziehbar, dass in diesem Bereich eine Ausnahmeregelung gelten soll und im Bereich der Kernenergie nicht.

Anträge

Titel des Art. 22 ändern: Änderungen

Art. 22 Abs. 2 (neu)

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2

² *Das Gesetz gilt nicht für die Schweizerische Nationalbank, die Eidgenössische Bankenkommission sowie die bezeichneten Aufsichtsbehörden über Kernanlagen im Sinne des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003.*

6.2 Regulatorische Sicherheitsforschung ist Aufgabe des Bundes

Im Art. 12 muss klar gestellt werden, dass wie bis anhin die regulatorische Sicherheitsforschung durch den Bund bestellt und abgegolten wird. Es handelt sich hierbei unbestritten um eine Bundesaufgabe und es wäre nicht gerechtfertigt, diese

Kosten auf die Betreiber zu überwälzen. Für die übrigen vom Bund im Rahmen der Aufsicht durchgeführte oder veranlasste Forschungs- und Entwicklungsarbeiten können die Behörden bereits anhand Art. 83 KEG Gebühren erheben.

Antrag

Art. 12

Der Bund gilt die von ihm bestellten Leistungen des ENSI ab. Dazu gehören insbesondere Leistungen aus der regulatorischen Sicherheitsforschung.

6.3 Gesamte ENSI-Direktion hat Organstellung und –funktion

Es ist nicht sachgerecht, in Artikel 4 nur die Direktorin oder den Direktor als Organ zu bezeichnen. Auch die übrigen Mitglieder der Direktion haben Organstellung und –funktion. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, dass der Bundesrat die Ernennung der gesamten Direktion vornimmt und nicht nur der Direktorin oder des Direktors. Und schliesslich müssen durch eine Neuformulierung des Artikels 6 die Schnittstellen und Verantwortlichkeiten der Direktorin oder des Direktors klar definiert werden.

Anträge

In Art. 4 den Begriff „*Direktorin oder der Direktor*“ durch „*Direktion*“ ersetzen.

Art. 5 Abs. 6 Bst. h

Er ernennt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat die Direktion.

Art. 5 Abs. 6 Bst. i

streichen

Der Art. 6 ist wie folgt zu ändern:

Direktorin oder Direktor

Die Direktorin oder der Direktor:

- a. steht der Direktion vor;*
- b. führt gemeinsam mit ihr das ENSI nach den Grundsätzen der strategischen Ziele und der Leistungsziele;*
- c. ist dem ENSI-Rat gegenüber für die Geschäftsführung verantwortlich;*
- d. vertritt das ENSI nach aussen.*

6.4 Angemessene Reserven und Rückstellungen

Eine über Gebühren der KKW-Betreiber finanzierte Tätigkeit sollte eigentlich keinen Gewinn abwerfen. Nebst dem Kostendeckungsprinzip muss auch das Äquivalenzprinzip (die "bezogene Leistung" muss einen Nutzen bringen, der in einem angemessenen Verhältnis zum erhobenen Gebührenbetrag steht) eingehalten werden. Dies gilt insbesondere für die jährliche Aufsichtsabgabe. Auf keinen Fall dürfen mit

dem allfälligen Überschuss Projekte und Investitionen finanziert werden. Dies wäre lediglich ein Anreiz zur Gebührenerhöhung, ohne einen zusätzlichen Sicherheitsgewinn zu schaffen. Dies widerspricht der Anforderung an die Führung des ENSI nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

Die Gebühren müssen viel früher als erst bei Erreichen des Reservebetrages in der Höhe eines Jahresbudgets angepasst werden. So viel Reserven wie im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen (mehr als 30 Mio. CHF) benötigt das ENSI auf keinen Fall.

Antrag

Art. 14

Erzielt das ENSI einen Gewinn, so wird dieser zur Bildung von Reserven, namentlich für die Deckung von Verlustrisiken, verwendet. Übersteigen die Reserven die Höhe von 10 Prozent eines Jahresbudgets, so sind die Gebühren und die Aufsichtsabgaben entsprechend anzupassen.

6.5 Keine Gesetzgebungskompetenz für das ENSI

Es ist nicht im Sinne der verfassungsmässigen Gewaltentrennung, wenn eine Aufsichtsbehörde die Ausübung ihrer Tätigkeit teilweise selber regeln kann. Dies muss dem Gesetz und der Ausführungsverordnung des Bundesrates vorbehalten bleiben. Zudem ist die vorgeschlagene Regelung in Art. 21 ungeeignet, weil sie beträchtlichen Auslegungsspielraum offen lässt. Aus dem Gesetzestext muss deshalb klar hervorgehen, dass das ENSI lediglich Ausführungsbestimmungen zur Organisation, Personalwesen und Rechnungswesen erlassen darf.

Anträge

Art. 5 Abs. 6 Bst. f

Er erlässt die dem ENSI delegierten Ausführungsbestimmungen.

Art. 21 Abs. 2

Er kann das ENSI ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zur Organisation, Personalwesen und Rechnungswesen zu erlassen.

6.6 Keine Verzögerung durch die Erstellung ausländischer Gutachten

Es muss vermieden werden, dass durch die Annahme von Gutachten für ausländische Behörden die Arbeiten für die Schweizer Kernanlagen verzögert werden. Dies kommt mit der vorgeschlagenen Formulierung ungenügend zum Ausdruck, weshalb eine Anpassung von Art. 3 sinnvoll erscheint.

Antrag

Art. 3

Das ENSI kann gegen ein marktübliches Entgelt für ausländische Behörden Gutachten erstellen, soweit dies die zeitgerechte Erfüllung seiner Aufgaben nicht beeinträchtigt.