



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Generalsekretariat GS-UVEK
Der Generalsekretär

Walter Thurnherr

Abklärungen des Generalsekretariates des UVEK (GS-UVEK) zu den Vorwürfen betreffend die Umsetzung des Sachplans geologische Tiefenlager

1	<i>Gegenstand der Abklärungen und Vorgehen</i>	3
2	<i>Resultat der Abklärungen</i>	4
2.1	Sind grundsätzliche Korrekturen am Sachplanverfahren nötig?	4
2.2	Treffen die „Filz-Vorwürfe“ zu?	7
2.3	Werden die Empfehlungen der KNS systematisch übergangen?	10
2.4	Ist die Entschädigung der KNS zu gering?	12
2.5	In welchem Sinn ist die KNS unabhängig?	13
2.6	Fazit	16
3	<i>Empfehlungen</i>	17

1 Gegenstand der Abklärungen und Vorgehen

Im Juni dieses Jahres haben zwei Mitglieder der Kommission für Nukleare Sicherheit (KNS), Frau Tanja Manser und Herr Marcos Buser, ihren Rücktritt eingereicht. Während Frau Manser in ihrem Kündigungsschreiben ausschliesslich auf die aus ihrer Sicht zu geringe Entschädigung der KNS-Mitglieder hingewiesen hatte, machte Herr Buser in seinen Rücktrittsschreiben (an die Vorsteherin UVEK, an den Generalsekretär des UVEK und an die Adresse des Präsidenten der KNS) eine Reihe von kritischen Aussagen über die bisherige Umsetzung des Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager. Er gab an, das Sachplanverfahren sei „aus dem Gleis geraten“:

„Die Nagra steuert das Verfahren aus dem Hintergrund. Die zuständigen Bundesbehörden nehmen ihre Rolle als Prozessführungs- und Prüfinstanz nicht in einer für ein solches Verfahren notwendigen Unabhängigkeit wahr. Ich habe mehrmals und erfolglos gegen die Vereinnahmung des Prozesses durch die Nagra interveniert. Es wurde und wird der Öffentlichkeit versprochen, dass das Sachplanverfahren transparent und ergebnisoffen durchgeführt wird. Dies ist nicht der Fall...“ Über die Rolle der KNS schreibt Herr Buser: *„Meine Demission hat nichts mit der KNS selber zu tun. Auf die Dauer ist aber eine Mitarbeit in einer Kommission, deren Rat von den zuständigen prozessführenden Institutionen systematisch überhört wird und für die man nicht einmal anständig entlohnt wird, sinnlos.“* An anderer Stelle meint Herr Buser, der Rat der KNS *„wird von den zuständigen prozessführenden und überwachenden Behörden des Sachplans im Wesentlichen ignoriert“*, und schliesst mit dem Hinweis, dass die Kommissionsarbeit für selbständig Erwerbende finanziell ein Verlustgeschäft sei: *„Ich war bisher bereit, finanzielle Einbussen in Kauf zu nehmen, sehe aber keinen Sinn, Verluste einzufahren, wenn der Rat eines Sachverständigen systematisch übergangen wird.“*

Im Gespräch, welches das GS-UVEK im Verlauf der Abklärungen mit Herrn Buser führte, bestätigte er diese Angaben und führte sie in einzelnen Punkten aus.

Die Vorwürfe sind grundsätzlich und schwerwiegend. Weil die KNS eine ausserparlamentarische Kommission gemäss Artikel 57a RVOG¹ ist, welche gemäss Kernenergiegesetz dem UVEK zugeordnet ist, und weil das BFE als prozessführende Behörde im Sachplanverfahren geologische Tiefenlager durch die Äusserungen von Herrn Buser belastet wird, aber auch aufgrund der politischen Bedeutung der Kritik an der Umsetzung des Sachplans hat sich das GS-UVEK gestützt auf Art. 42 des RVOG und nach Rücksprache mit der Vorsteherin UVEK entschieden, eigene Abklärungen vorzunehmen.

Die Abklärungen konzentrierten sich dabei auf folgende vier Fragestellungen:

- Ist das Sachplanverfahren geologische Tiefenlager „aus dem Gleis geraten“? Besteht ein Bedarf an grundsätzlichen Korrekturen am Sachplanverfahren?
- Existiert, wie gegenüber einzelnen Medien erklärt worden ist, ein „Filz“, d.h. nehmen die zuständigen Bundesbehörden ihre Rolle als Prozessführungs- und Prüfinstanzen nicht mit der notwendigen Unabhängigkeit wahr?
- Werden die Empfehlungen der KNS systematisch übergangen?
- Gibt es weitere Feststellungen oder allenfalls Handlungsbedarf aus der Sicht des GS-UVEK?

¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010

Die Abklärungen bestanden aus einer Reihe von Anhörungen und dem Studium der dabei diskutierten, übergebenen oder zugestellten Unterlagen. Das GS-UVEK erhielt alle verlangten Auskünfte und Informationen, ausser von Herrn Buser, der dem GS-UVEK keine Unterlagen zeigen oder übergeben wollte, um, wie er sagte, seine Quelle in der Nagra zu schützen. Zu den Anhörungen gehörten:

- Ein Gespräch mit Herrn B. Covelli, Präsident der KNS
- Gespräche mit Frau A. Eckhardt, Präsidentin des ENSI-Rats
- Ein Gespräch mit der KNS
- Ein Gespräch mit Herrn M. Buser
- Gespräche mit den Herren W. Steinmann und F. Schnider (BFE)
- Ein Gespräch mit den Herren F. Schnider, B. Covelli, H. Wanner und mit Frau A. Eckhardt (BFE, KNS, ENSI)
- Ein Gespräch mit Herrn Ständerat P. Freitag und Herrn T. Ernst (Nagra)
- Ein Gespräch mit dem Beirat Entsorgung²

Die Abklärungen dauerten von Mitte Juni bis Ende Oktober 2012. Die meisten Gespräche wurden protokolliert. Da sich im Rahmen der Abklärungen mehrere Fragen bezüglich der Unabhängigkeit der KNS stellten, mandatierte das GS-UVEK im Juni 2012 den ehemaligen stellvertretenden Generalsekretär des UVEK, A. Schrade, ein Gutachten über die Anforderungen an die Unabhängigkeit der KNS zu erstellen, eine Beurteilung der heutigen Praxis vorzunehmen und Vorschläge für allfällige Anpassungen zu machen.

Der ENSI-Rat entschied sich, eigene Abklärungen über die Rolle des ENSI im Sachplanverfahren geologische Tiefenlager und insbesondere über die Beziehungen zwischen ENSI und Nagra durchzuführen (das ENSI ist eine unabhängige Anstalt des Bundes).

2 Resultat der Abklärungen

2.1 Sind grundsätzliche Korrekturen am Sachplanverfahren nötig?

Das Sachplanverfahren geologische Tiefenlager legt die Ziele des Bundes sowie Verfahren und Kriterien fest, nach denen Standorte für geologische Tiefenlager in der Schweiz ausgewählt werden. Es ist ein umfassendes und partizipatives Verfahren, mit dem obersten Ziel, langfristig Mensch und Umwelt zu schützen. Das Vertrauen, welches die Bevölkerung in das Verfahren setzt, ist ein hohes Gut. Die Anforderungen an die damit betrauten Personen und Institutionen sind deshalb zu Recht gross. Am 23. November 2011 hat der Bundesrat den Ergebnisbericht zu Etappe 1 gutgeheissen und das UVEK mit der Umsetzung von Etappe 2 beauftragt.

Das GS-UVEK hat bei allen beteiligten Behörden, welche das Sachplanverfahren führen oder begleiten, welche die Vorschläge der Nagra prüfen und welche geschaffen wurden, um sich unabhängig ein eigenes Bild einzelner Schritte oder des Verfahrens insgesamt zu machen, mit Nachdruck und zum Teil mehrmals nachgefragt, ob

² Im Zusammenhang mit der öffentlichen Kritik von Prof. W. Wildi am Sachplanverfahren hatte bereits vorher ein Gespräch mit dem Präsidenten des Beirats Entsorgung, Herrn Ständerat P. Bieri, Vertretern des BFE und Prof. W. Wildi stattgefunden.

aus deren Sicht das Sachplanverfahren „aus dem Gleis geraten sei“ und ob es grundsätzlicher Änderungen oder Korrekturen bedürfe.

Weder die KNS noch das ENSI noch das BFE noch der Beirat Entsorgung noch der Ausschuss der Kantone vertreten eine solche Haltung. Die KNS erklärt dazu: *“Das Sachplanverfahren geologische Tiefenlager ist nach Ansicht der KNS ein sehr wichtiges Instrument, um das Ziel, die radioaktiven Abfälle der Schweiz sicher zu entsorgen, erreichen zu können. Die KNS unterstützt das Verfahren und ist der Ansicht, dass dieses konsequent fortzuführen ist. Die Einschätzung von Herrn Buser, dass das Sachplanverfahren grundsätzlich ‚aus dem Gleis geraten ist‘, teilt die KNS nicht.“*

Der Beirat Entsorgung weist darauf hin, dass er sich *„in den vergangenen zwanzig Sitzungen intensiv mit allen Aspekten des Sachplanverfahrens auseinandergesetzt hat, insbesondere auch mit inhaltlichen Fragen und solchen zum Ablauf und dabei wiederholt das Gespräch mit den im Verfahren involvierten Organisationen geführt hat“*, und hält fest: *„Aus objektiver Sicht gibt es für den Beirat zurzeit keine Gründe, dass das Sachplanverfahren falsch ist und geändert werden muss.“*

Das BFE weist darauf hin, dass Herr Buser in der Vergangenheit verschiedentlich und konkret Kritik eingebracht habe: *„Diese Punkte wurden diskutiert, protokolliert und flossen letztlich in den Entscheidungsprozess ein. Gab es kontroverse Ansichten, wurden diese Fragen weiterverfolgt. Handelte es sich um sicherheitstechnische Fragestellungen, führte das ENSI Fachsitzungen zu diesen Themenbereichen unter Bezug weiterer Kreise durch (je nach Thema waren das BFE, Vertretungen Deutschlands, die KNE bzw. EGT, KNS, die Nagra, Vertretungen der Standortkantone, Swisstopo, allenfalls Regionsvertretende sowie hinzugezogene externe Fachpersonen anwesend). Betraf es Verfahrensfragen, gelangte das BFE an den Steuerungsausschuss, den Beirat Entsorgung und den Ausschuss der Kantone. Zur Illustration mag die Frage von Bohrungen in Etappe 2 dienen. Marcos Buser vertrat stets vehement die Ansicht, in Etappe 2 seien in allen Standortregionen Bohrungen durchzuführen. Nach fundierter sicherheitstechnischer Abklärung dieser Frage wurde sie durchgängig und stufengerecht in allen Sachplangremien diskutiert und im Antrag an den Bundesrat vom 23. November 2011 ‚Sachplan geologische Tiefenlager – Etappe 1‘ entsprechend gewürdigt. Aus unserer Sicht ist es eine ausserordentliche Stärke des Sachplanverfahrens, mit den aufgebauten Gremien Formen der Zusammenarbeit etabliert zu haben, um solche Fragen frühzeitig, fachlich adäquat und transparent diskutieren zu können [...] Der Vorwurf, Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen von Marcos Buser ignoriert zu haben, ist vor dem Hintergrund dieser Ausführungen für uns nicht nachvollziehbar.“*

Den Vorwurf, das BFE sei von der Nagra nicht unabhängig, weist das BFE zurück. Es hält fest: *„Aus unserer Sicht ist der Vorwurf, das BFE nehme seine Aufgabe nicht unabhängig wahr, weder präzisiert noch belegt.“* Das BFE verweist darauf, dass alle Sitzungen protokolliert werden und vierteljährlich ein Rechenschaftsbericht über die stattgefundenen Sitzungen erstellt wird, der auf der Web-Plattform Tiefenlager allen Beteiligten des Sachplanverfahrens zugänglich ist. Darüber hinaus besteht eine Vereinbarung vom Dezember 2009 zwischen Nagra und BFE, welche die Zusammenarbeit im Sachplanverfahren regelt.

Das GS-UVEK hat im Verlauf seiner Abklärungen keine überzeugenden Hinweise oder Belege erhalten, welche die Aussage, das Sachplanverfahren sei „aus dem Gleis geraten“, bestätigen würden. Herr Buser gab zwar an, er verfüge über solche Belege, wollte sie jedoch dem GS-UVEK nicht vorlegen oder übergeben. Auch die später in der Sonntagspresse abgedruckte Notiz der Nagra, welche sich auf ein Referenzszenario für die Kostenberechnung bezieht, ist aus der Sicht des GS-UVEK

zwar wenig geschickt verfasst, jedoch kein Beleg dafür, dass die Nagra nicht ergebnisoffen vorgeht. Die Nagra konnte gegenüber der verfahrensführenden Behörde BFE wie auch gegenüber dem GS-UVEK glaubhaft darlegen, dass sie für jedes der sechs Standortgebiete Explorationskonzepte bis hin zur Rahmenbewilligung erarbeitet. Inzwischen haben Veranstaltungen für die Kantons- und Regionsvertreter stattgefunden, bei denen Einblick in interne Dokumente der Nagra zu den Explorationskonzepten der einzelnen Standortgebiete gewährt worden ist, damit die Teilnehmenden den Stellenwert der veröffentlichten Notiz selbst einordnen können.

Das GS-UVEK hat den Eindruck erhalten, dass das Sachplanverfahren genügend Sicherungen, „checks and balances“ und Korrekturmöglichkeiten für die einzelnen Schritte enthält. Das GS-UVEK erachtet es als nicht korrekt, das Sachplanverfahren als solches in Frage zu stellen, weil man mit einzelnen Vorschlägen der Nagra nicht einverstanden ist. Beispiel: Das Sachplanverfahren sieht vor, dass die Nagra Vorschläge für die Standorte der Oberflächenanlagen vorlegt, welche dann insbesondere vom ENSI geprüft werden. Die Nagra hat solche Vorschläge gemacht, welche sowohl vor Ort in den betroffenen Regionen als auch bei einzelnen Beobachtern zum Teil heftig kritisiert worden sind. Vereinzelt wurde gefordert, das Sachplanverfahren müsse *„gestoppt und durch [Bundesrätin] Doris Leuthard neu aufgegleist werden“*, obwohl gerade das Sachplanverfahren Gewähr dafür bietet, dass die Nagra-Vorschläge kritisch geprüft und allenfalls zurückgewiesen werden. Die Aussage von Herrn Buser, die Festlegung eines Standorts für die Oberflächenanlagen vor der Klärung der Lage des Tiefenlagers widerspreche dem Prinzip, wonach Sicherheitsaspekten die oberste Priorität zukommt, hat das GS-UVEK nicht überzeugt. Das gewählte Verfahren führt nicht dazu, dass die Oberflächenanlagen abschliessend festgelegt werden, bevor der Standort des Tiefenlagers bestimmt wird. Der Sachplan sieht ab Etappe 2 ein paralleles Vorgehen vor: Vertiefte sicherheitstechnische Abklärungen sollen zu einer Einengung der geologischen Standortgebiete (im Untergrund) führen, während sozioökonomische und raumplanerische Abklärungen die Bezeichnung von Standortarealen für die Platzierung der Oberflächenanlagen ermöglichen sollen. Man kann sich zwar fragen, wie „effizient“ das gewählte Vorgehen ist, aber es ist aus der Sicht des GS-UVEK nicht schlüssig, weshalb mit dem gewählten Vorgehen der Sicherheit zu wenig Rechnung getragen werden soll. Das BFE hält zu diesem Punkt fest: *„Die Vorschläge der Nagra für Etappe 2 sowie die Rahmenbewilligungsgesuche in Etappe 3 und später die Bau- und Betriebsbewilligungsgesuche müssen alle Anforderungen bezüglich Sicherheit, welche entsprechend im Sachplan, im Kernenergiegesetz, in der Kernenergieverordnung sowie in ENSI Richtlinien festgehalten sind, erfüllen.“*

Auch die anderen von Herrn Buser im Gespräch vorgebrachten Punkte (Planung, Forschung, Lagerkonzept, Qualitätssicherung, IRRS-Mission) sind aus der Sicht des GS-UVEK kein Beweis dafür, dass das Sachplanverfahren „aus dem Gleis geraten“ ist. Beispiel: Herr Buser wies darauf hin, dass er und die KNS stets eine integrale Planung des gesamten Sachplanverfahrens gefordert hätten. Das BFE habe dies abgelehnt und an der etappenweisen Planung festgehalten. Dies habe – zusammen mit anderen Faktoren – zu einer unrealistischen Zeitplanung geführt, unter deren Eindruck wichtige, sicherheitsrelevante Prozessschritte wie zum Beispiel geologische Messungen gestrafft oder sogar ausgelassen worden seien.

Der Präsident der KNS präzisiert hierzu: *„Der zentrale Punkt bei Marcos Buser war die zeitliche Planung der Etappe 2 bezüglich von Erkundungsbohrungen. Solche Bohrungen benötigen bei Einsprachen mehrere Jahre, wodurch viel Zeit verloren geht. Die KNS und Buser waren der Meinung, dass man solche Bohrungen in den 'guten' Standorten entgegen der Etappierung im Sachplanverfahren schon in der*

*Etappe 2 planen und einleiten sollte, da solche Bohrungen auf jeden Fall erforderlich sind. Auf Vorschlag NAGRA und mit Unterstützung ENSI hat man sich dann auf eine zusätzliche 2D-Seismik geeinigt, mit der Störungen im Wirtsgestein oder den Rahmensedimenten erkannt werden können und dort gezielter mit 3D-Seismik oder Bohrungen bessere Abklärungen gemacht werden können. Dieses Vorgehen hat die KNS auch unterstützt, wobei die KNS forderte, dass nach der 2D-Seismik-Auswertung die Erkenntnisse in einem Zwischenbericht (resp. Zwischenhalt) vom ENSI, der KNS und den Kantonen beurteilt werden können. Dieses Vorgehen wurde von allen Akteuren als sinnvoll erachtet und wird umgesetzt. Die sogenannten sicherheitsrelevanten Prozessschritte von M. Buser betreffen in erster Linie diese Bohrungen, für die aber wie oben dargestellt, ein anderes Vorgehen gewählt wurde. Die weiteren sicherheitsrelevanten Prozessschritte betreffen vor allem Empfehlungen der KNS für Forschungsprojekte und Abklärungen bezüglich Tiefenlagerbau (Vergleichsstudie Schacht/Rampe, Stahlbehälter, Organika im Endlager, Tiefbautechnik im Opalinuston, usw.). Solche sicherheitsrelevanten Abklärungen sind unabhängig von der Etappe 2 oder 3 und sollten möglichst früh angepackt werden, da diese das gesamte Einlagerkonzept beeinflussen und zum Teil mehrere Jahre beanspruchen. Falls diese Prozessschritte nicht vorgezogen werden, scheitert der Sachplan **nicht**. Es könnte aber in der Etappe 3 unnötige Verzögerungen geben.“ (vgl. auch obige Stellungnahme des BFE, Seite 3).*

Das BFE macht zum Vorwurf, die etappenweise Planung führe zu einer unrealistischen Zeitplanung sowie zu mangelnder Qualitätssicherung, folgende grundsätzliche Bemerkung: *„Das Sachplanverfahren ist ein Pionierprojekt. Sein Ziel ist es, in der Schweiz sicherheitstechnisch geeignete Lagerstandorte zu finden, die gesellschaftspolitisch akzeptiert werden. Sicherheit bieten schliesslich nur realisierte Tiefenlager. Es gibt unseres Wissens in der Schweiz kein anderes Infrastrukturprojekt, welches sich in einem ähnlichen Spannungsfeld zwischen Sicherheit, Politik und Gesellschaft bewegt und eine regionale Partizipation in diesem Ausmass durchführt. Dementsprechend galt es, ein Projektmanagement aufzubauen und anzuwenden, welches einerseits den Regeln eines professionellen Projektmanagements entspricht und gleichzeitig den gesellschaftspolitischen Unwägbarkeiten bei der Umsetzung des Sachplans geologische Tiefenlager gerecht wird. Ein wesentlicher Punkt ist die nötige Flexibilität, um auf Anliegen Betroffener (Standortkantone und -regionen) eingehen zu können. Wir sind der Meinung, dass unserem Amt diese Balance bisher gut gelungen ist. Der erfolgreiche Abschluss von Etappe 1 innerhalb von dreieinhalb Jahren bestärkt uns darin. Eine Gesamtplanung liegt mit dem Konzeptteil vor. Die Zeitplanung etappenweise zu detaillieren, hat sich sehr bewährt.“* Das GS-UVEK teilt grundsätzlich diese Auffassung.

2.2 Treffen die „Filz-Vorwürfe“ zu?

Das GS-UVEK hat keinen „Filz“ vorgefunden. Weder die verfahrensführende Behörde BFE noch das ENSI noch die KNS haben aus der Sicht des GS-UVEK ein Rollenverständnis, welches im Widerspruch zum Sachplanverfahren stehen würde. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Behörden, inklusive Herr Buser als KNS-Mitglied, sind bzw. waren engagiert und ernsthaft bemüht, den Sachplan nach bestem Wissen und Gewissen umzusetzen.

Es ist jedoch im Verlauf der Gespräche klar geworden, dass Verbesserungsbedarf in der Gestaltung oder Organisation des Verhältnisses unter den Behörden und des Verhältnisses zwischen den Behörden und der Nagra besteht. Beispiel: Die Aussage

von Herrn Buser, wonach Sitzungsprotokolle von Gesprächen (an denen das ENSI, andere Behörden und die Nagra vertreten waren) vom ENSI verfasst und dann zuerst der Nagra unterbreitet, bzw. von der Nagra überarbeitet worden sind, bevor sie den anderen Sitzungsteilnehmern zugestellt wurden, trifft zu. Sowohl das ENSI als auch die Nagra haben diese Praxis bestätigt. Sie haben geltend gemacht, dass dies ausschliesslich zur Überprüfung von objektiven Sachverhalten oder technischer Einzelheiten diene. Trotzdem ist diese Bevorzugung der Nagra durch das ENSI aus der Sicht des GS-UVEK nicht korrekt und entspricht auch nicht dem üblichen Bereinigungsverfahren von Protokoll-Entwürfen. Das ENSI hat eigene Abklärungen zu diesem Punkt vorgenommen und erklärt, es werde dies in Zukunft anders handhaben.

Umgekehrt ist es aus der Sicht des GS-UVEK nicht zulässig, wenn allein aus dieser Bevorzugung der Nagra bei der Konsultation von Protokollentwürfen abgeleitet wird, „die Nagra steuere damit das Verfahren aus dem Hintergrund“. Immerhin wurden die besagten Protokollentwürfe danach allen Sitzungsteilnehmern vorgelegt und von diesen verabschiedet.

Nachvollziehbar ist aus der Sicht des GS-UVEK auch der Hinweis von Herrn Buser, dass im Zusammenhang mit dem Sachplanverfahren von einer „Vereinnahmung des Prozesses durch die Nagra“ gesprochen werden kann – allerdings nur insofern, als von einem zuweilen „vereinnahmenden Auftreten“ durch die Vertreter der Nagra die Rede ist. ENSI, KNS und BFE haben dies bestätigt. Sie attestieren der Nagra jedoch hohe Kompetenz, grosse Erfahrung und starkes Engagement. Zu Recht weist die Nagra darauf hin, dass gerade dies von ihr erwartet wird. Trotzdem – oder gerade deswegen – sollte sich die Nagra aus der Sicht des GS-UVEK eine gewisse Zurückhaltung im Verhältnis zu den im Sachplan verpflichteten Behörden auferlegen, um angesichts ihrer relativ grossen Ressourcen und ihres grossen Wissens bei den Partnern nicht den Eindruck eines unangemessenen oder gar dominierenden Einflusses entstehen zu lassen. Die Vertreter der Nagra anerkennen dies und werden gemäss eigenen Angaben versuchen, diesen Eindruck in Zukunft zu vermeiden.

Auch in diesem Punkt ist zugunsten eines vollständigeren Bildes aus der Sicht des GS-UVEK auf ein Element hinzuweisen, das sowohl das BFE, das ENSI und die KNS als auch die Nagra unterstrichen haben: Ob eine „Vereinnahmung“ besteht, hängt von der Bereitschaft ab, sich vereinnahmen zu lassen. BFE, ENSI und KNS haben sich gemäss eigenen Aussagen nicht „vereinnahmen“ lassen, und das GS-UVEK hat weder vor noch während der Abklärungen den Eindruck gewonnen, dass dies der Fall wäre. Es ist zwar richtig, dass unter den betroffenen Mitarbeitern der verschiedenen Institutionen eine Bekanntschaft entsteht, welche gegen aussen den Eindruck einer „Verbandelung“ fördern kann, und das GS-UVEK hat deshalb die Haltung der KNS gegenüber dem BFE, wonach die verfahrensführende Behörde sich zuweilen etwas stärker von der Nagra abgrenzen sollte, nachvollziehen können. Auch das BFE hat im Laufe der Abklärungen zum Ausdruck gebracht, dass es im Verfahren in Zukunft noch deutlicher zwischen Behörden (ENSI, BFE, KNS) und Nicht-Behörden (Nagra) unterscheiden wird. Umgekehrt ist es aus der Sicht des GS-UVEK nicht korrekt zu schliessen, es bestehe eine „filz-ähnliche“ Verbandelung oder eine Vereinnahmung, weil sich die betroffenen Mitarbeitenden sehr oft sehen oder miteinander telefonieren.

Das GS-UVEK kann sich nicht qualifiziert zum Vorwurf mangelnder fachlicher Kompetenz von BFE und ENSI äussern. Der ENSI-Rat führt zu diesem Punkt eigene Abklärungen durch. Das GS-UVEK kann nur feststellen, dass das ENSI seine personellen Ressourcen im Bereich Entsorgung in den letzten Jahren verstärkt hat und in der Person von Hans Wanner über einen Direktor verfügt, der mit der Tiefenlagerprob-

ematik aus langjähriger Berufserfahrung vertraut ist. Weiter hält das GS-UVEK fest, dass das BFE als verfahrensführende Behörde nicht in erster Linie über geologisch-physikalisches Detailwissen³, sondern vor allem über Kompetenzen im Prozessmanagement⁴ verfügen muss. Entsprechend ist die Sektion Entsorgung radioaktiver Abfälle im BFE fachlich breit abgestützt; so arbeiten Personen aus den Bereichen Chemie, Geologie, Physik, Politologie, Philosophie, Umweltnaturwissenschaften, Sozialwissenschaften, Völkerrecht und Betriebswirtschaft in der Sektion mit, und bei juristischen, kommunikativen oder betriebswirtschaftlichen Fragen kann die Sektion Entsorgung auf BFE-interne Unterstützung anderer Sektionen zählen.

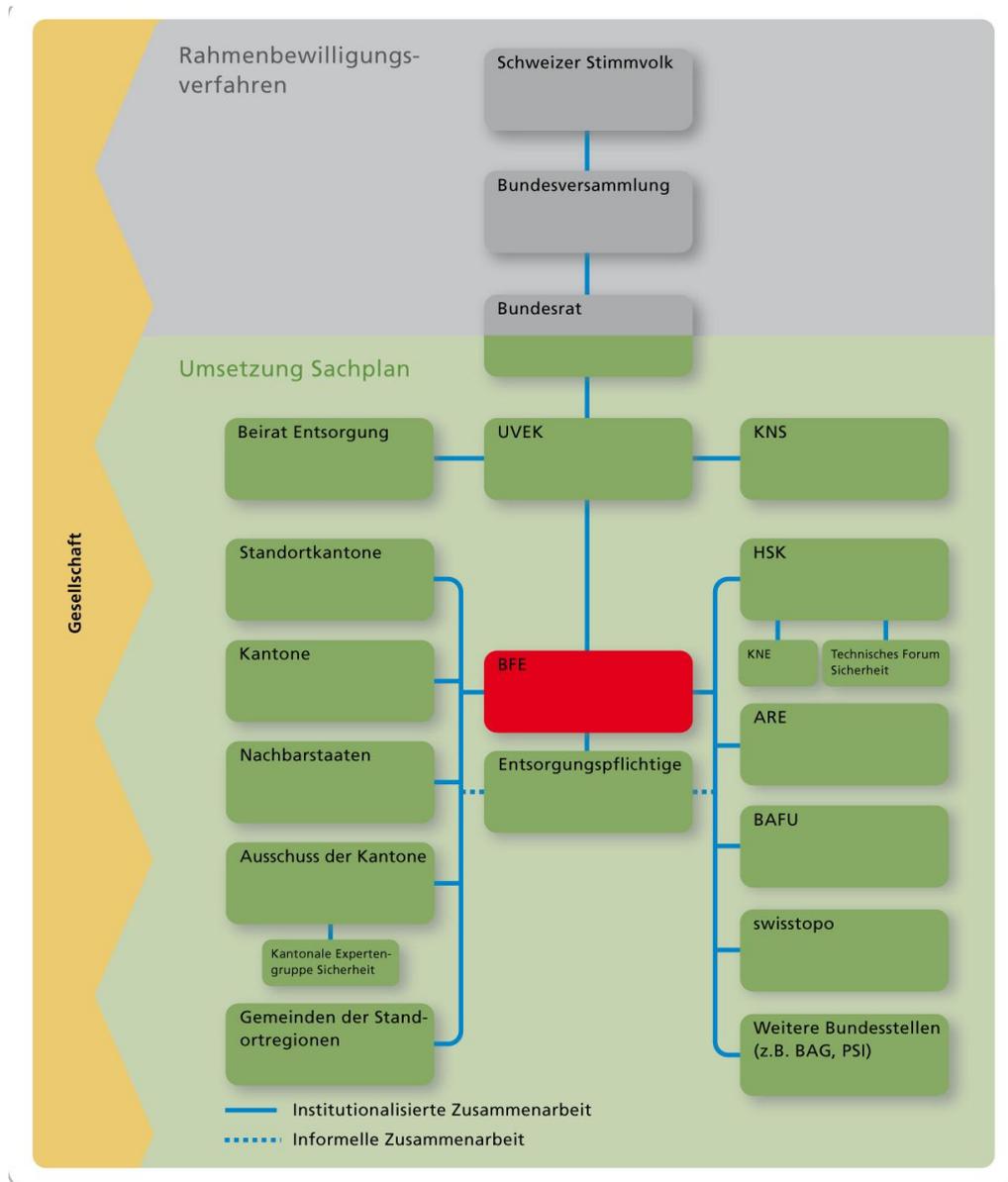
Von der Frage der fachlichen Kompetenz zu trennen ist die Frage der personellen Kapazitäten: Das BFE *„erachtet das intern vorhandene Fachwissen als adäquat, um die zugeordneten Verantwortlichkeiten wahrnehmen zu können. Allerdings sind aufgrund der gesteigerten Betroffenheit vor Ort durch die laufende Etappe 2 des Sachplanverfahrens auch die Ansprüche an die Präsenz der Verfahrensleitung gestiegen. Es wird von den Kantonen und Regionen gewünscht, dass das BFE an allen Sitzungen teilnimmt und sichtbar ist. Abend- und Wochenendeinsätze der Mitarbeitenden sind die Regel, eine sehr hohe Flexibilität der Mitarbeitenden ist unabdingbar. Im Rahmen des Abschlusses von Etappe 1 wurde vom [Bundesrat] deshalb eine neue Stelle beantragt, worauf vom GS-UVEK ein Bedarf von 80% anerkannt wurde. Es zeigt sich, dass weitere Ressourcen notwendig sein werden.“* Aus der Sicht des GS-UVEK ist diese Äusserung ernst zu nehmen und zu prüfen (vgl. Kapitel 3). Der Beirat Entsorgung geht noch einen Schritt weiter. In seinen Schlussfolgerungen kommt er zur Empfehlung: *„Das Verfahren und die Mitarbeitenden des BFE brauchen Rückenstärkung durch das Departement. Ein öffentliches Bekenntnis wird vom Beirat ausdrücklich gewünscht.“*

Sowohl KNS als auch BFE und ENSI sind im Rahmen der Abklärungen zum Schluss gekommen, dass sie die Zusammenarbeit untereinander und mit der Nagra überprüfen und wenn nötig mit zusätzlichen formellen Regeln oder Vorgaben verknüpfen werden. Auch der Beirat Entsorgung stellt fest, dass es Abläufe gibt, *„die optimiert werden müssen“*. Abb. 1 unten zeigt das Organigramm Phase Umsetzung, wie es im Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager aufgezeichnet ist. Daraus ist die Vielzahl der institutionalisierten Beziehungen und Rollen ersichtlich. Auf Anregung der Nagra hat das GS-UVEK das BFE gebeten, dieses Organigramm *„zu erläutern“* in dem Sinn, dass nicht nur die (auf Seite 27 und im Anhang V des Konzeptteils des Sachplans beschriebenen) Aufgaben der einzelnen Akteure aufgelistet werden, sondern dass auch der Verkehr der einzelnen Akteure untereinander nochmals überprüft und allenfalls im Sinne der oben erwähnten Kompetenz des BFE im Sachplanverfahren (vgl. Fussnote 3) ergänzt wird. Beispiele sind die oben erwähnte Konsultation der Protokoll-Entwürfe, die stärkere Unterscheidung zwischen Behörden und Nicht-Behörden sowie der Umgang mit den Empfehlungen der KNS (vgl. Ziff. 2.3).

³ Das BFE legt die administrativen Vorgaben und die Aufgaben der am Sachplanverfahren beteiligten Ämter und Institutionen fest, soweit sie nicht im Konzeptteil festgelegt sind, stellt deren Einbezug im Verfahren sicher und koordiniert die Tätigkeiten. Es hat im Rahmen des Sachplanverfahrens keine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sicherheit oder Geologie. Diese Kompetenzen sind u.a. dem ENSI (unterstützt durch die KNE bzw. EGT), der KNS und Swisstopo zugeordnet. Zur Unterstützung der Kantone in sicherheitstechnischen Fragen wurde die Kantonale Expertengruppe Sicherheit eingesetzt.

⁴ Vgl. Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager, Anhang V, Pflichtenhefte

Abb. 1)



2.3 Werden die Empfehlungen der KNS systematisch übergangen?

Die Aufgaben der KNS im Sachplanverfahren werden im Anhang V des Konzeptteils des Sachplans beschrieben mit:

- Verfasst Stellungnahmen zu den Gutachten der HSK (heute ENSI, Anm. GS-UVEK)
- Verfasst eine Stellungnahme zum Rahmenbewilligungsgesuch
- Arbeitet im Technischen Forum Sicherheit mit
- Steht den Bundesbehörden, den kantonalen und kommunalen Behörden, dem Ausschuss der Kantone, den Standortregionen und der Bevölkerung mit Expertenwissen zur Verfügung.

Die KNS hat in der Folge eine Reihe von Empfehlungen sowohl an das ENSI als auch an das BFE und an die Nagra verfasst. Dabei zeigte sich, dass die Empfehlun-

gen von den verschiedenen Institutionen unterschiedlich behandelt wurden. Die KNS schreibt dazu: *„Der Informationsfluss bezüglich des Umgangs mit den Empfehlungen der KNS war in der Vergangenheit nicht immer optimal. Hier ist vor allem das Fehlen von Rückmeldungen des jeweiligen Adressaten der Empfehlungen bezüglich einer möglichen Umsetzung zu nennen, was die Entstehung des Eindrucks, in Sachfragen nicht in ausreichendem Masse Gehör zu finden, begünstigen mag. Nach Einschätzung der KNS besteht hier auf allen Seiten ein deutliches Verbesserungspotential.“*

Die angesprochenen Behörden, vor allem das BFE, anerkennen dieses Verbesserungspotential. Es wäre aus der Sicht des GS-UVEK empfehlenswert, wenn die verfahrensführende Behörde eine Vorgabe (im Sinne der oben erwähnten Kompetenz im Sachplanverfahren, vgl. Ziff. 2.2) für die Behandlung der KNS-Empfehlungen macht, wonach der KNS nach Eingang und Prüfung der Empfehlung eine Rückmeldung zuzustellen ist, ob die Empfehlungen angenommen oder aus welchen Gründen sie nicht weiterverfolgt werden. Eine solche Vorgabe entspricht erstens dem üblichen Umgang zwischen Behörden, und zweitens hilft sie, den von der KNS angesprochenen Eindruck zu vermeiden, die Empfehlungen würden nicht genügend ernst genommen.

Die KNS teilt jedoch den Eindruck von Herrn Buser, die Empfehlungen der KNS würden *systematisch* überhört, nicht. Vielmehr zeichnet die KNS ein differenziertes Bild des Umgangs mit ihren Empfehlungen: *„Empfehlungen, welche die KNS inhaltlich an die Nagra gerichtet hat, sind von dieser – insbesondere, wenn dies von BFE, UVEK oder ENSI gefordert worden ist – bei der weiteren Bearbeitung berücksichtigt worden. Im Sinne konstruktiver Anregungen ist die Nagra grundsätzlich für die Inhalte der Empfehlungen der KNS offen, auch wenn sich dies nicht immer in einer direkten Umsetzung der Empfehlungen niederschlägt. [...] Empfehlungen, welche die KNS [...] direkt an das BFE als verfahrensführende Behörde gerichtet hat, sind zwar von diesem entgegengenommen, aber aus der Sicht der KNS nicht immer der Problematik angemessen im Hinblick auf die notwendige Weichenstellung weiterverfolgt worden. [...] Empfehlungen, welche die KNS an das ENSI gerichtet hat, sind von diesem in der Regel umfassend und fundiert geprüft worden. Das ENSI hat, je nach Ergebnis der Prüfung, diese Empfehlungen im Rahmen seiner Möglichkeiten umgesetzt.“*

Es ist deshalb aus der Sicht des GS-UVEK folgerichtig, dass die KNS – jene Kommission, der Herr Buser angehört hatte – zum Schluss kommt: *„Die Kommission teilt damit die von Herrn Buser geäußerte Einschätzung, dass die prozessführenden und überwachenden Behörden generell und systematisch nicht auf die Empfehlungen der KNS eingehen, in dieser Form nicht.“*⁵

Das GS-UVEK hat es unterlassen, eine quantitative Auswertung vorzunehmen, wie viele Empfehlungen der KNS bis zu welchem Grad umgesetzt wurden.⁶ Im Übrigen stellt die KNS keineswegs in Frage, dass das Sachplanverfahren auch dann korrekt umgesetzt wird, wenn nicht alle Empfehlungen der KNS umgesetzt werden.

⁵ Herr Buser ist mit dieser Einschätzung nicht einverstanden. Er forderte an einem Punkt der Abklärungen Akteneinsicht und erhielt in der Folge eine Kopie des Protokolls des Gesprächs des KNS-Präsidenten mit dem GS-UVEK. Darauf schrieb Herr Buser dem GS-UVEK, er erachte die Aussage des Präsidenten der KNS als widersprüchlich, „insbesondere wenn [dieser] ausführt, dass von einer Missachtung der Empfehlungen der KNS nicht die Rede sein könne, aber zwei Zeilen weiter unten klarstellt, dass zahlreiche Empfehlungen der KNS bei den Adressaten keine Aktionen ausgelöst hätten“. Das GS-UVEK teilt die Auffassung von Herrn Buser nicht. Der Präsident der KNS stellte gemäss Gesprächsprotokoll fest, „dass von einer *systematischen* Missachtung (Hervorhebung durch das GS-UVEK) der Empfehlungen der KNS keine Rede sein kann“, und weiter: „Wohl trifft es zu, dass zahlreiche Empfehlungen der KNS bisher keine Aktionen bei den Adressaten ausgelöst haben, was in der Kommission mitunter als frustrierend empfunden wird, doch gibt es durchaus Fälle, in denen die Empfehlungen der KNS berücksichtigt wurden“.

⁶ Vgl. hierzu: Stellungnahme der KNS zum Bericht zum Umgang mit den Empfehlungen in den Gutachten und Stellungnahmen zum Entsorgungsnachweis (NTB 08-02), KNS 23/27

2.4 Ist die Entschädigung der KNS zu gering?

Auch hier besteht aus der Sicht des GS UVEK Verbesserungsbedarf. Es hat Verständnis für die Haltung von Herrn Buser, wonach – zumindest für selbstständig Erwerbende – eine Mitgliedschaft in der KNS finanziell nicht lohnend ist. Die KNS wird in Anhang 2 Ziffer 1.1 der RVOV⁷ als gesellschaftsorientierte ausserparlamentarische Kommission des UVEK aufgeführt. Mit der auf den 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Neuregelung der ausserparlamentarischen Kommissionen stand den Mitgliedern der KNS ab dem 1. Januar 2012 neu lediglich ein Drittel bis die Hälfte der bisherigen Entschädigungen zu. Mit Verfügung vom 24. Januar 2012 erhöhte das UVEK die Entschädigungen im Rahmen der revidierten RVOV, wobei diese auch nach der Erhöhung nicht den vorherigen Stand erreichten. Auf Antrag des UVEK wurde die Bundeskanzlei am 9. November 2011 vom Bundesrat beauftragt, die Entschädigungsregelungen zusammen mit den Departementen zu evaluieren. Als Resultat dieser Auswertung kam es zur Änderung der RVOV vom 27. Juni 2012, welche am 1. August 2012 in Kraft trat. Neu können die Taggelder unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 50% erhöht werden. Die Ausrichtung zusätzlicher Taggelder an die Mitglieder einer ausserparlamentarischen Kommission wurde auf höchstens 16 Taggelder beschränkt. Da die KNS die Entschädigung ihrer Mitglieder in der Vergangenheit erhöhen konnte, indem sie ihnen zusätzliche Mandatsaufträge erteilte – sie machte von dieser Möglichkeit auch im Falle von Herrn Buser mehrmals Gebrauch –, dies jedoch aufgrund Art. 8t der RVOV nicht mehr kann⁸, hatten die RVOV-Revisionen nicht den gewünschten Effekt auf die Entschädigung selbstständig Erwerbender Experten in der KNS.

Aus der Sicht des GS-UVEK ist die Entschädigungsfrage für ausserparlamentarische Kommissionen nur teilweise befriedigend gelöst worden. Gerade für Kommissionen, bei denen ein hohes Expertenwissen erforderlich ist und deren Mitglieder von der betroffenen Branche oder anderen Behörden unabhängig sein sollen, müsste es aus Sicht des GS-UVEK möglich sein, eine Entschädigung auszurichten, welche die Mitglieder für den Verzicht von Mandaten, die sonst angenommen werden können, auch tatsächlich entschädigt. Heute kann man (etwas überspitzt formuliert) feststellen, dass eine solche Kommission zwar sehr kompetent, sehr engagiert und sehr unabhängig, aber gleichzeitig auch sehr billig sein soll. In der Regel führt dieser Zielkonflikt zu Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Mitgliedern solcher Kommissionen. Das GS-UVEK ist deshalb daran, einen Bundesratsantrag des UVEK für die finanzielle Besserstellung der selbstständigen KNS-Mitglieder vorzubereiten.

Im Rahmen der Abklärungen hat das GS-UVEK festgestellt, dass Herr Buser in den letzten Jahren Mandate insbesondere der KNS, der Nagra, des ENSI und des BFE erhielt bzw. erfüllte. Herr Buser stellte (gegenüber der Presse, mit Kopie an das GS-UVEK) fest, dass er zwischen 2009 und 2011 rund 573'000 Fr. inkl. MWST aus seinen Experten- und Gutachtertätigkeit für KNS, ENSI, Mont-Terri (Felslabor) und in einem Fall für das BFE (Literaturrecherche zur Markierung) bezog. Der Präsident der KNS gab an, dass er nur über einen Teil der Mandate von Herrn Buser informiert war; vom Mandat „ENSI-Projekt Lagerauslegung“ (2010-2012) im Umfang von 20'000 Fr. etwa wusste er gemäss eigener Aussage nichts. Dieser Tatbestand überraschte das GS-UVEK insofern, als Herr Buser sich der Sensibilität solcher Mandate

⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1

⁸ Art. 8t der RVOV hält fest: „Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen können nur aufgrund der für ihre Kommission geltenden Ansätze entschädigt werden. Eine zusätzliche Entschädigung für Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Auftrag der Kommission stehen, ist ausgeschlossen.“ Diese Verordnungsänderung ist seit 1. Jan. 2010 in Kraft. Weshalb die KNS auch 2010 und 2011 Mandate an ihre Mitglieder vergab, wird noch vom GS abgeklärt.

offensichtlich bewusst war. So schrieb die Berner Zeitung am 26. Juni 2012 unter dem Titel „Nagra-Gelder für die Uni Bern“: *„Jetzt weist der Wissenschaftler (Herr Buser, Anm. des GS-UVEK) auf einen weiteren wunden Punkt hin: die Abhängigkeit von wissenschaftlichen Institutionen. Buser denkt dabei auch an das geologische Institut der Universität Bern. ‚Wesentliche Teile‘ der Institutsgehälter würden von der Nagra finanziert, sagt Buser. Dagegen sei nichts einzuwenden. Allerdings: ‚Die Geologen der Universität Bern sind dann nicht mehr unabhängig‘.“*

Aus der Sicht des GS-UVEK waren die erwähnten Mandate von Herrn Buser problematisch, auch wenn sie nicht gegen den Wortlaut der Verordnung über die KNS (VKNS) verstossen haben (Vgl. Ziff. 2.5). Beispiel: Der Bundesrat genehmigt jährlich den Tätigkeits- und Geschäftsbericht des ENSI-Rates. Dazu holt er eine unabhängige Zweitmeinung bei der (unabhängigen) Kommission für Nukleare Sicherheit KNS ein.⁹ Aus der Sicht des GS-UVEK dürfte der Bundesrat dabei davon ausgehen, dass kein Mandatsverhältnis zwischen einem KNS-Mitglied und jener Behörde besteht, dessen Tätigkeit insbesondere durch dieses KNS-Mitglied beurteilt wird. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob ein KNS-Mitglied, etwa dann, wenn es um die Formulierung einer kritischen Empfehlung an eine Behörde geht, tatsächlich unbefangen ist, wenn es gleichzeitig in einem Mandatsverhältnis zur selben Behörde steht.

Das GS-UVEK machte seine Bedenken Herrn Buser gegenüber deutlich. Herr Buser erklärte, dass er seine Mandate des ENSI vorläufig sistiert habe. Er wies zudem darauf hin, dass für selbstständig Erwerbende wie ihn eine KNS-Mitgliedschaft ohne solche Mandate wirtschaftlich kaum tragbar sei. Das GS-UVEK anerkennt die Problematik, vertritt jedoch die Auffassung, dass diese mit einer besseren Entschädigung der selbstständig erwerbenden Mitglieder der KNS und nicht mittels Mandaten von Behörden und Institutionen, an deren Adresse die KNS Empfehlungen abgibt, gelöst werden muss.

Nach Auffassung des GS-UVEK haben auch die betroffenen Behörden und die Nagra in diesem Punkt die notwendige Sensibilität vermissen lassen. Sowohl BFE als auch ENSI und Nagra hätten bei der Vergabe von Mandaten zurückhaltender sein müssen, auch wenn dem GS-UVEK bewusst ist, dass die Zahl von Experten in diesem Bereich beschränkt ist. Das GS-UVEK schlägt zu diesem Punkt eine Empfehlung vor (vgl. Kapitel 3).

2.5 In welchem Sinn ist die KNS unabhängig?

Im Laufe der Abklärungen ist das GS-UVEK zum Schluss gekommen, dass aus seiner Sicht die Verordnung über die Eidgenössische Kommission für Nukleare Sicherheit (VKNS)¹⁰ einer Prüfung unterzogen werden sollte, weil der Begriff der Unabhängigkeit der KNS einer Klärung bedarf.

Unter dem Titel „Zusammensetzung und Unabhängigkeit“ heisst es in Art. 7 VKNS:

⁹ Dies wird auch so gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert. In der Regel heisst es: „Der Bundesrat hat den Tätigkeits- und Geschäftsbericht 20xx an seiner heutigen Sitzung genehmigt und dem ENSI-Rat Entlastung erteilt. Er folgt damit dem UVEK sowie der Kommission für Nukleare Sicherheit (KNS), welche eine unabhängige Stellungnahme zu den die Aufsichtstätigkeit betreffenden Teilen des Berichts abgegeben hat.“

¹⁰ Verordnung über die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (VKNS) vom 12. November 2008, SR 732.16

- ¹ Die Kommission setzt sich zusammen aus Fachleuten aus den einschlägigen Gebieten der Wissenschaft und Technik.
- ² In der Kommission müssen kernenergiefreundliche sowie kernenergiekritische Kreise vertreten sein.
- ³ Personen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu Kernanlagebetreibern stehen, dürfen nicht die Mehrheit der Mitglieder ausmachen.
- ⁴ Die Mitglieder üben ihr Amt persönlich und nicht als Vertreter einer Organisation oder Unternehmung aus. Sie sind an keine Instruktionen gebunden. Stellvertretung ist ausgeschlossen.

Der Bundesrat ist dabei offenbar von der Praxis in der Vorgängerkommission KSA ausgegangen. Im erläuternden Bericht zur VKNS vom 30. Juni 2008 heisst es dazu : *„Neu wird explizit festgehalten, dass die Mehrheit der Mitglieder der KNS nicht den Betreibern von Kernanlagen angehören oder in einem Abhängigkeitsverhältnis zu diesen stehen darf, was jedoch der bisherigen Praxis entspricht. Der ehemaligen KSA gehörten auch Mitglieder an, welche der Nutzung der Kernenergie kritisch gegenüber standen, auch diese Praxis wird nun explizit festgehalten.“*

Wie unter Ziff. 1 erwähnt, hatte das GS-UVEK den ehemaligen stv. Generalsekretär des UVEK, A. Schrade, beauftragt, einen Bericht über die Stellung und Funktion der KNS zu verfassen. Dieser stellt fest, dass das Kernenergiegesetz es dem Bundesrat überlasse, die Anforderungen an die Unabhängigkeit der KNS-Mitglieder zu definieren. Von dieser Ermächtigung habe der Bundesrat in der VKNS Gebrauch gemacht. Dabei werde die „Innere Unabhängigkeit“ von den KNS-Mitgliedern insofern nicht „rein“ verlangt, als mindestens ein Teil der Mitglieder aus „kernenergiefreundlichen“ bzw. „kernenergiekritischen“ Kreisen stammen muss, und diese Mitglieder ihre „Voreingenommenheit“ in der KNS nicht verleugnen sollen (allerdings werde in der Praxis von allen KNS-Mitgliedern ein spezifisches Fachwissen verlangt und damit die von bestimmten Mitgliedern „verlangte Voreingenommenheit“ stark relativiert: Kein KNS-Mitglied darf in der Kommission wider sein spezifisches Fachwissen argumentieren). „Äussere Unabhängigkeit“ werde von einem Teil der Mitglieder überhaupt nicht und von keinem Mitglied „rein“ verlangt.¹¹

Aus der Sicht des GS-UVEK ist dies nicht genügend. Insbesondere die Diskussion über die Unabhängigkeit des ENSI-Ratspräsidenten (und die in der Folge vom UVEK beantragte Revision der ENSIV¹²) hat gezeigt, dass das Departement, der Bundesrat und die Öffentlichkeit heute mehr unter „Unabhängigkeit“ verstehen, als dies in der VKNS abgebildet wird. Es ist deshalb aus der Sicht des GS-UVEK zu prüfen, wieweit von der KNS mehr „Innere Unabhängigkeit“ verlangt werden soll. Davon auszugehen, dass insbesondere (z.T. abhängige) „kernenergiekritische“ und (abhängige) „kernenergiefreundliche“ Mitglieder zusammen eine Kommission KNS bilden, die eine (unabhängige) Zweitmeinung formuliert, scheint dem GS-UVEK nicht ein optimales Konzept zu sein.

Bei der „Äusseren Unabhängigkeit“ scheint aus der Sicht des GS-UVEK ebenfalls Handlungsbedarf zu bestehen. Es sollte aus seiner Sicht geprüft werden, ob KNS-Mitglieder generell auf Tätigkeiten verzichten sollten, die geeignet sind, bei unbeteiligten Dritten den Anschein einer Voreingenommenheit zu erwecken, und zwar nicht nur,

¹¹ Die innere Unabhängigkeit ist gegeben, wenn tatsächlich keine Voreingenommenheit besteht. Sie setzt Weisungsungebundenheit, Freiheit des Urteils und Selbständigkeit im Entscheid voraus. Die äussere Unabhängigkeit verlangt den Verzicht auf Tätigkeiten, die geeignet sind, bei unbeteiligten Dritten den Anschein einer Voreingenommenheit zu erwecken. Einen solchen Anschein erweckt man namentlich eine wirtschaftliche Abhängigkeit von Personen, bzw. Organisationen, die in der gleichen Branche tätig sind wie die Kommission.

¹² Verordnung über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIV) vom 12. November 2008, SR 732.21

was die Voreingenommenheit gegenüber den Kernenergiebetreibern betrifft. Schliesslich können KNS-Mitglieder aus der Sicht des GS-UVEK etwa gegenüber dem ENSI oder dem BFE in einem Verhältnis stehen, das den Eindruck einer „Voreingenommenheit“ erweckt, etwa dann, wenn sie im Auftrag vom ENSI oder/und vom BFE ein Mandat erfüllen. Die Voreingenommenheit gegenüber einer Institution, an deren Adresse die KNS Empfehlungen abgibt, hält das GS-UVEK (im Gegensatz zur geltenden VKNS) für nicht unproblematisch. Auch der Beirat Entsorgung gibt zu bedenken: *„Die Rollenteilung und Unabhängigkeit muss bei Auftragsvergaben gewährleistet bleiben.“*

Diese Prüfung der VKNS sollte berücksichtigen, dass die KNS in ihrer heutigen Zusammensetzung aus der Sicht des GS-UVEK ihr Mandat sehr gut erfüllt und dass es umso schwieriger sein dürfte, geeignete Persönlichkeiten für die KNS zu finden, je höher die Ansprüche an deren Innere und Äussere Unabhängigkeit sind (vgl. Ziff. 2.4).

Das GS-UVEK hatte in diesem Zusammenhang eine rechtliche Klärung der Frage gewünscht, wieweit KNS-Mitglieder aufgrund ihrer Tätigkeit in der KNS noch „private Aufträge“ annehmen dürfen. Der erwähnte Bericht kommt zum Schluss: *„Maximal die Hälfte der Mitglieder darf in einem Abhängigkeitsverhältnis zu Betreibern von Kernenergieanlagen stehen. Mit anderen Akteuren auf dem Gebiet der Nuklearsicherheitspolitik dürfen die KNS-Mitglieder grundsätzlich beliebig eng ‚verbandelt‘ sein. Die Ausnahme betrifft die ‚kernenergiefreundlichen‘ und ‚kernenergiekritischen‘ KNS-Mitglieder. Zur Illustration: Ein Mitglied, das vom [Bundesrat] wegen seiner kernenergiekritischen Haltung in die KNS berufen wurde, dürfte nach der hier vertretenen Rechtsauffassung keinen wesentlichen Teil seines Einkommens aus Mandaten aus der Kernenergiebranche erzielen. Denn die innere Haltung eines kernenergiekritischen Mitglieds allein genügt nicht: Sie muss auch glaubwürdig ‚gelebt‘ werden, wobei hier der gleiche Massstab anzulegen ist wie bei der Beurteilung der äusseren Unabhängigkeit. Die wegen ihrer ‚kernenergiekritischen‘ Haltung in die KNS berufenen Mitglieder dürfen bei unbeteiligten Dritten (zu denen auch die Wahlbehörde zählt) nicht den Anschein erwecken, ‚kernenergiefreundlich‘ zu sein. Die Annahme von Mandaten aus der Kernenergiebranche ist (geradezu idealtypisch) geeignet, bei unbeteiligten Dritten den Anschein einer ‚Kernenergiefreundlichkeit‘ zu erwecken.“*

Herr Buser gehört aus der Sicht des GS-UVEK nicht zu den „KNS-Mitgliedern mit einer kernenergiekritischen Haltung, welche einen wesentlichen Teil ihres Einkommens aus Mandaten der Kernenergiebranche erzielen“. Gemäss Angaben der Nagra hatte Herr Buser in den Jahren 2009 bis 2011 von der Nagra Bezüge in der Höhe von 15'283 Fr. (inkl. MWST) erhalten, was nicht einen wesentlichen Teil seines Einkommens darstellte.

Darüber hinaus, und das beurteilt das GS-UVEK kritisch, besteht keine Klarheit darüber, welche Mitglieder der KNS wegen ihrer kernenergiekritischen Haltung in die KNS gewählt worden sind. Offenbar haben weder der Bundesrat noch das Departement noch die KNS selbst bei der Einsetzung der KNS eine Liste oder ein Register geschaffen, welche Auskunft geben würde, welche der eingesetzten KNS-Mitglieder eine „kernenergiekritische“ und welche eine „kernenergiefreundliche“ Haltung vertreten. Im erwähnten Bericht, schreibt der Verfasser: *„Der Präsident der KNS erklärte dem Verfasser, er selber sei weder von der Wahlbehörde noch von dem mit der Instruktion der Wahl befassten Departement je auf seine Haltung zur Kernenergie angesprochen worden, und er wisse auch nicht, ob andere KNS-Mitglieder danach gefragt worden seien. [...] Auch der Auftraggeber hatte im Vorgespräch mit dem Verfasser Zweifel daran geäussert, dass aktenkundig sei, welche Mitglieder der [Bundesrat] als ‚kernenergiekritisch‘ beurteilt hatte; tatsächlich fand der Verfasser in den ihm verfügbaren Akten über die Wahl der aktuellen KNS-Mitglieder keine ‚offizielle‘ Zuordnung.“*

Das GS-UVEK schliesst daraus zwei Dinge: Erstens besteht nach einer ersten Prüfung kein Anlass, davon auszugehen, dass Herr Buser mit der Annahme der oben beschriebenen Mandate gegen die VKNS verstossen hätte. Zweitens, die VKNS müsste aus verschiedenen (oben beschriebenen) Gründen überprüft werden. Bis dahin ist vom UVEK sicherzustellen (spätestens bei der Wahl der zwei neuen Mitglieder), dass eine Liste der KNS-Mitglieder mit einer kernenergiekritischen Haltung und eine Liste der KNS Mitglieder mit einer kernenergiefreundlichen Haltung erstellt und dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht wird.

2.6 Fazit

Aus der Sicht des GS-UVEK treffen die meisten und die schwerwiegendsten Vorwürfe von Herrn Buser nicht zu. Das Sachplanverfahren ist weder aus dem Gleis geraten, noch werden die Empfehlungen der KNS systematisch übergangen. Das GS-UVEK hat auch keine Anhaltspunkte gefunden, wonach das BFE das Verfahren nicht gemäss Sachplan führen würde. Im Gegenteil, das GS-UVEK hat den Eindruck, dass die BFE-Mitarbeitenden an der Zentrale und in den Regionen, in denen das partizipative Verfahren in der Form von zum Teil äusserst schwierig zu leitenden Veranstaltungen „stattfindet“, ihre Arbeit ergebnisoffen und ohne „Filz-ähnliche“ Verbindungen zur Nagra oder anderen Institutionen wahrnehmen.

In zwei Punkten hat Herr Buser aus der Sicht des GS-UVEK recht: Die Entschädigung der KNS-Mitglieder, welche selbstständig Erwerbende sind, müsste erhöht, und die „Verfahren“ unter den im Sachplan beauftragten Behörden und Institutionen müssen (in einzelnen Punkten) verbessert werden.

Das GS-UVEK unterstreicht jedoch, dass dieser im Laufe der Abklärungen festgestellte (und was die Entschädigung betrifft dem GS-UVEK bereits vor der Aufnahme der Abklärungen bekannte) Verbesserungsbedarf aus seiner Sicht in keinem Verhältnis steht zur Schärfe der Grundsatzkritik von Herrn Buser.

3 Empfehlungen

Das GS-UVEK macht fünf Empfehlungen:

- Es empfiehlt, die betroffenen Behörden, Institutionen und Personen (BFE, KNS, ENSI, Nagra, Ausschuss der Kantone, Beirat Entsorgung, Herr Buser) sowie Parlament und Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die Resultate dieser Abklärungen zu informieren oder das GS-UVEK damit zu beauftragen.
- Es empfiehlt, dem GS-UVEK den Auftrag zu erteilen, einen Bundesratsantrag zur Verbesserung der Entschädigung für selbstständig erwerbende KNS-Mitglieder auszuarbeiten.
- Es empfiehlt, das BFE als verfahrensführende Behörde damit zu beauftragen, den am Sachplanverfahren beteiligten Ämtern und Institutionen administrative Vorgaben (im Sinne des Sachplans) zu machen, damit sich die im Laufe der Abklärungen festgestellten Mängel im formalen Verkehr zwischen ihnen nicht wiederholen. Darüber hinaus empfiehlt das GS-UVEK, dass das BFE die Pflichtenhefte der am Sachplanverfahren beteiligten Institutionen einer Prüfung unterziehen und wo nötig anpasst respektive präzisiert. Das GS-UVEK ist über das Resultat dieser Arbeiten zu orientieren.
- Es empfiehlt, das GS-UVEK mit der Prüfung (im Sinne der Erläuterungen unter Ziff. 2.5) der VKNS zu beauftragen und der Vorsteherin UVEK Varianten für eine Revision der Verordnung vorzulegen. Diese Prüfung soll in Zusammenarbeit mit der KNS geschehen. Bis zum Abschluss der Prüfung der VKNS sollen BFE, ENSI und Nagra von privaten Aufträgen an KNS-Mitglieder absehen. Darüber hinaus ist spätestens bis zur Wahl der Ersatzmitglieder vom UVEK eine Liste der „kernenergiekritischen“ und „kernenergiefreundlichen“ KNS-Mitglieder zu erstellen und dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen.
- Es empfiehlt, das GS-UVEK zu beauftragen, das Sachplanverfahren bis auf Weiteres näher zu begleiten. Es soll insbesondere prüfen, wieweit die Ressourcen des BFE zur Führung des Sachplanverfahrens verstärkt werden können. Die Vorsteherin UVEK ist über das Ergebnis dieser Prüfung zu informieren.

November 2012, twa