



Bern, 26. Juni 2019

Regelung der Zuständigkeiten in kernenergierechtlichen Bewilligungsverfahren

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 12.3131 Müller-Alt-
matt vom 12. März 2012



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	4
1.2 Das Postulat 12.3131	4
1.2.1 Inhalt des Postulats.....	4
1.2.2 Antrag des Bundesrats	5
1.2.3 Behandlung im Rat	5
1.2.4 Verwandte Geschäfte	5
2 Hauptteil	10
2.1 Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012	10
2.2 Das Urteil des Bundesgerichts vom 28. März 2013	11
2.3 Würdigung des Anliegens des Postulats 12.3131 im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 28. März 2013	12
2.3.1 Anliegen des Postulats	12
2.3.2 Behandlung der Anliegen des Postulats durch das Bundesgerichtsurteil	13
2.3.3 Würdigung des Bundesrates.....	14
2.4 Exkurs: Die IRRS-Missionen der IAEA	15
2.4.1 Ausgangslage	15
2.4.2 Mit dem Postulat 12.3131 verwandte Empfehlungen der IRRS-Missionen.....	16
2.4.3 Würdigung des Bundesrates.....	17
3 Fazit	19



Zusammenfassung

Das am 12. März 2012 von Nationalrat Stefan Müller-Altermatt (CVP, SO) eingereichte Postulat 12.3131 «Sach- und Entscheidkompetenz in der Atomaufsicht vereinigen» verlangt vom Bundesrat, eine Revision des Kernenergiegesetzes zu prüfen, wonach das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) mit Entscheidkompetenzen im Bereich der kernenergierechtlichen Bewilligungen ausgestattet werden soll. Demnach soll die geltende Regelung der Zuständigkeiten in kernenergierechtlichen Bewilligungsverfahren überprüft werden. Der Postulant begründet seine Forderung vor allem mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 im Verfahren um Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg. Das Bundesverwaltungsgericht forderte darin namentlich eine selbständige Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen durch die Bewilligungsbehörde.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts des Bundesrates wird die Ausgangslage dargestellt und auf verwandte parlamentarische Vorstösse eingegangen. Anschliessend geht der Bericht auf das dem Postulat zugrundeliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ein und hält fest, dass dieses nicht in Rechtskraft erwuchs, sondern vom Bundesgerichtsentscheid (BGE) 139 II 185 umgestossen wurde. Entsprechend wird im Folgenden der BGE 139 II 185 betreffend die Forderungen des Postulats eingehend analysiert und geprüft, ob diese angesichts des BGE obsolet geworden sind.

Im Ergebnis kommt der Bundesrat zum Schluss, dass mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Anliegen des Postulats 12.3131 erfüllt sind und eine Anpassung der Kernenergiegesetzgebung nicht erforderlich ist, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

In einem Exkurs geht der Bundesrat auf die mit dem Anliegen des Postulats verwandte Empfehlung von internationalen Experten ein, wonach dem ENSI die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung von Bewilligungsaufgaben erteilt werden soll. Schliesslich sieht der Bundesrat auch hier keinen Handlungsbedarf, weil die geltende Zuständigkeitsordnung, insbesondere in Verbindung mit dem BGE 139 II 185, den Anliegen der Experten bereits genügend Rechnung trägt.



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Im Jahr 2005 trat das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1) in Kraft. Es revidierte zusammen mit den dazugehörigen Verordnungen die frühere Atomgesetzgebung vollständig. Gestützt auf das neue Recht reichte die BKW AG im Januar 2005 ein Gesuch um Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg ein, das als letztes Kernkraftwerk noch über eine befristete Betriebsbewilligung verfügte. Mit Verfügung vom 17. Dezember 2009 hiess das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Umwelt (UVEK) das Gesuch der BKW AG gut und hob die Befristung der Betriebsbewilligung auf. Dagegen erhoben zahlreiche Anwohner Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht.

Mit Urteil vom 1. März 2012 hiess das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren A-667/2010 die Beschwerde gut, hob die bisherige Befristung auf und erliess eine neue Befristung bis zum 28. Juni 2013. In seinem Urteil hielt das Gericht unter anderem fest, die laufende Aufsicht des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) dürfe nicht dazu führen, dass das UVEK seine Aufgabe als Bewilligungsbehörde weniger umfassend vornehme, als es das KEG vorsehe (E. 5.2.2). Insbesondere hätte das UVEK die erneute Befristung der Betriebsbewilligung selbständig prüfen müssen (E. 5.2.3).

Kurz darauf reichte Nationalrat Stefan Müller-Altermatt sein Postulat 12.3131 ein, das unter Berufung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts den Bundesrat beauftragt, eine Vereinigung der Sach- und Entscheidkompetenz bezüglich der Bewilligungsdauer für Kernanlagen zu prüfen.

Mit Urteil vom 28. März 2013 hiess das Bundesgericht die Beschwerden der BKW AG und des UVEK gegen das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gut und hob namentlich die erneute Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg auf (Entscheid publiziert als BGE 139 II 185).

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, das Anliegen des Postulats 12.3131 aufzunehmen und den Bedarf für eine Revision des KEG insbesondere im Lichte des Entscheids des Bundesgerichts sowie den Stellungnahmen des Bundesrats zu neueren parlamentarischen Vorstössen zu prüfen.

1.2 Das Postulat 12.3131

1.2.1 Inhalt des Postulats

Nationalrat Stefan Müller-Altermatt (CVP, SO) reichte das Postulat 12.3131 mit dem Titel «Sach- und Entscheidkompetenz in der Atomaufsicht vereinigen» zusammen mit sieben Mitunterzeichnenden am 12. März 2012 im Nationalrat ein.



Der Inhalt des Postulats lautet wie folgt:

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Revision des Kernenergiegesetzes zu prüfen, welche die Sach- und Entscheidkompetenz bezüglich der Bewilligungsdauer für Kernanlagen vereint. Namentlich soll geprüft werden, ob das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) nicht nur bei einer unmittelbaren Gefährdung, sondern auch bei absehbaren, nur aufwendig zu behebenden Sicherheitsbedenken Massnahmen verfügen kann, welche von der erteilten Bewilligung abweichen.

Begründung

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zum Kernkraftwerk Mühleberg hat exemplarisch aufgezeigt, dass das Kernenergiegesetz in seiner heutigen Ausgestaltung nicht tauglich ist, um die Ausserbetriebnahme einer Kernanlage zu regeln. Die vom Gericht geforderte Befristung konnte durch das Ensi aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung gar nicht ausgesprochen werden. Das UVEK hingegen sah keine Veranlassung, eine Befristung auszusprechen, solange das Ensi seinerseits keine Veranlassung für eine Ausserbetriebnahme hatte. Ungeachtet einer Würdigung des gerichtlichen Urteils lässt sich festhalten, dass durch das Urteil die Rechtssicherheit vermindert, die Autorität des Ensi untergraben und dadurch insgesamt die Sicherheit der Schweizer Atomkraftanlagen vermindert wurde.

Mit Blick auf die bundesrätliche Energiestrategie des geordneten Atomausstiegs ist es unerlässlich, dass die sicherheitsrelevanten Aspekte zum Ausstiegszeitpunkt durch unabhängige Experten und losgelöst von politischen und betriebswirtschaftlichen Überlegungen getroffen werden. Liegt die Bewilligungskompetenz bei einer Behörde, welche neben den sicherheitstechnischen Aspekten auch jene der Versorgungssicherheit oder der Wirtschaftlichkeit zu beurteilen hat, werden die verschiedenen Überlegungen zwangsläufig vermischt. Die Sicherheit hat aber unabhängig von allen anderen Überlegungen beurteilt zu werden. Diejenige Behörde, welche über die sicherheitstechnische Fachkompetenz verfügt - das Ensi -, ist deshalb auch mit Entscheidkompetenzen im Bereich der Bewilligung auszustatten.

1.2.2 Antrag des Bundesrats

Der Bundesrat beantragte am 9. Mai 2012 die Annahme des Postulats. Entsprechend verzichtete er auf eine weitere Stellungnahme.

1.2.3 Behandlung im Rat

Der Nationalrat nahm das Postulat 12.3131 am 15. Juni 2012 an.

1.2.4 Verwandte Geschäfte

Im Nationalrat wurden seit Behandlung des Postulats 12.3131 verschiedene weitere Vorstösse eingereicht, die ähnliche Anliegen aufnehmen. Nachfolgend sind sie in chronologischer Folge aufgeführt.



Am 27. November 2013 reichte Nationalrat Roger Nordmann (SP, VD) zusammen mit 17 Mitunterzeichnenden die Interpellation 13.4028 «Reichen die Kompetenzen des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorates für das Durchsetzen von Sicherheitsmassnahmen aus?» ein. Text und Stellungnahme lauten wie folgt:

Eingereichter Text

Weigert sich ein Kernanlagenbetreiber, Massnahmen zur Hochhaltung des Sicherheitsniveaus auch bis zum letzten Betriebstag umzusetzen, so kann das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) nicht einmal die vorläufige Ausserbetriebnahme der Anlage anordnen. Nur wenn die Bevölkerung unmittelbar bedroht ist, kann das Ensi die Anlage vorläufig ausser Betrieb setzen. Für eine Ausserbetriebnahme, ob vorläufig oder definitiv, muss das Ensi beim Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Entzug der Betriebsbewilligung beantragen. Dies dauert eine gewisse Zeit. Wenn das UVEK den Antrag gutheisst, können immer noch Rekurse gemacht werden - je nachdem mit zusätzlich aufschiebender Wirkung.

Es kann also sein, dass zwischen dem Zeitpunkt, zu dem das Ensi das Nichtbefolgen von Anordnungen feststellt, und dem Zeitpunkt, zu dem die Anlage tatsächlich ausser Betrieb gesetzt werden muss, ziemlich viel Zeit vergeht. Während dieser Zeitspanne, die mehrere Jahre dauern kann, ist die optimale Sicherheit, wie sie vom Ensi gefordert wird, nicht mehr garantiert.

Das Ensi ist also nicht berechtigt, den Betrieb zu unterbrechen, wenn sich der Anlagenbetreiber seinen Anordnungen widersetzt - ausser wenn die Lage so gefährlich ist, dass die Kriterien für eine unmittelbare Ausserbetriebnahme erfüllt sind. Hier besteht darum meiner Meinung nach ein Kompetenzvakuum: Niemand kann eine schnelle Ausserbetriebnahme einer Anlage, deren Betreiber sich den Anordnungen des Ensi widersetzt, durchsetzen.

Ich stelle dem Bundesrat darum folgende Fragen:

1. Hält der Bundesrat es für akzeptabel, dass eine Schweizer Kernanlage weiter operieren kann, wenn sie die Forderungen des Ensi nicht umsetzt?
2. Kann das Ensi im Falle, dass seine Forderungen nicht eingehalten werden, eine Geldstrafe verhängen? Wenn ja, welches ist die gesetzliche Grundlagen und wie hoch kann der Betrag maximal sein?
3. Hält der Bundesrat diese Situation für zufriedenstellend?
4. Ist der Bundesrat bereit, den gesetzlichen Rahmen anzupassen? Insbesondere damit sich dieses Problem im Fall von in die Jahre gekommenen Anlagen, deren Betreiber versucht sein könnten, geforderte Investitionen nicht zu tätigen und mit schlaunen Tricks auf Zeit zu spielen, nicht mehr stellt?

Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Januar 2014

Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) verfügt über weitreichende Aufsichts Kompetenzen. Es ist befugt, alle zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen anzuordnen.

Das Ensi beaufsichtigt und beurteilt die Betriebsführung und den sicherheitsmässigen Zustand der Kernkraftwerke aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und des international anerkannten Standes von Wissenschaft und Technik. Stellt es Mängel fest, ordnet es die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung an.

1./3. Dem Ensi und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) stehen verschiedene Instrumente zur Durchsetzung seiner Forderungen zur Verfügung. Insbesondere können Verfügungen mit einer Strafandrohung versehen und kann einer allfälli-



gen Beschwerde des Betreibers die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Ist das Ensi der Auffassung, die gesetzlichen Minimalanforderungen für einen sicheren Betrieb seien nicht mehr erfüllt, kann es die vorläufige Ausserbetriebnahme des Werkes anordnen, bis die Mängel behoben sind. Gemäss Artikel 67 des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1) wird die Bewilligung entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht oder nicht mehr erfüllt sind oder wenn der Bewilligungsinhaber eine Auflage oder eine verfügte Massnahme trotz Mahnung nicht erfüllt. Zuständig für den Entzug ist die Bewilligungsbehörde, also das UVEK.

2. Gemäss Artikel 93 KEG kann das Ensi seine Verfügungen mit einer Strafandrohung versehen. Damit würde eine Zuwiderhandlung gegen die Verfügung zu einem Straftatbestand. Zuständig für die Strafverfolgung wäre das Bundesamt für Energie. Dieses kann Bussen bis maximal 100 000 Franken aussprechen.

4. Die Sicherheit der Kernanlagen muss jederzeit gewährleistet sein. Das von der Kernenergiegesetzgebung zur Verfügung gestellte Instrumentarium ermöglicht eine wirkungsvolle Überprüfung und Überwachung der Sicherheit der Kernanlagen. Daher ist in diesem Bereich keine Anpassung des KEG angezeigt.

Der Nationalrat hat die Diskussion am 21. März 2014 verschoben. Schliesslich wurde die Interpellation am 18. Dezember 2015 abgeschrieben, weil sie nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt worden war.

Ebenfalls am 27. November 2013 reichte Nationalrätin Margret Kiener Nellen (SP, BE) für die Fragestunde im Nationalrat die Frage 13.5476 «Sicherheit der Bevölkerung durch Massnahmen gegenüber den Atomkraftwerkbetreibern» ein. Text und schriftliche Antwort des Bundesrates nachfolgend:

Eingereichter Text

- Verfügt das Ensi über die rechtlichen Mittel, um gegenüber einem Betreiber die fristgerechte Umsetzung von Nachrüstungsmassnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im auslegungsüberschreitenden Bereich durchzusetzen?
- Verfügt das Ensi über die nötigen Rechtsgrundlagen, um den Betreibern namentlich die Ausserbetriebnahme der AKW oder eine andere wirksame Massnahme anzudrohen?
- Sollte das Ensi nicht über die entsprechenden Instrumente verfügen, verfügt das UVEK über solche rechtlichen Mittel?

Antwort des Bundesrates vom 2. Dezember 2013

Das von der Kernenergiegesetzgebung zur Verfügung gestellte Instrumentarium ermöglicht eine wirkungsvolle Überprüfung und Überwachung der Sicherheit der Kernanlagen. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) verfügt über weitreichende Aufsichtskompetenzen. Es ist befugt, alle zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen anzuordnen.

Es beaufsichtigt und beurteilt die Betriebsführung und den sicherheitsmässigen Zustand der Kernkraftwerke aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und des international anerkannten Standes von Wissenschaft und Technik. Stellt es Mängel fest, ordnet es die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung an. Ist es der Auffassung, die gesetzlichen Minimalanforderungen für einen sicheren Betrieb seien nicht mehr erfüllt, kann es die vorläufige Ausserbetriebnahme des Werkes anordnen, bis die Mängel behoben sind.



Weiter kann es gegebenenfalls seine Verfügungen mit einer Strafandrohung versehen und einer allfälligen Beschwerde des Betreibers die aufschiebende Wirkung entziehen. Wenn der Bewilligungsinhaber Massnahmen, die vom Ensi verfügt wurden, nicht umsetzt, kann das Ensi beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Entzug der Betriebsbewilligung beantragen.

Nationalrat Jonas Fricker (GPS, AG) reichte am 1. März 2017 für die Fragestunde die Frage 17.5061 «Wie kann die Unabhängigkeit des ENSI gestärkt werden?» ein. Text und Votum von Bundesrätin Doris Leuthard gemäss Amtlichem Bulletin nachfolgend:

Eingereichter Text

Das Ensi wird von den KKL-Betreibern aus wirtschaftlichen Gründen mächtig unter Druck gesetzt (Anmeldung an Strombörse ohne Freigabeentscheid, stetige Klagen über Kosten bei Stillstand, unrealistische Zeitpläne zur Wiederinbetriebnahme).

- Hat das Ensi genug griffige Instrumente und Ressourcen, um ihm eine freie und unabhängige Entscheidung zur Sicherstellung der Sicherheit zu ermöglichen?
- Mit welchen Massnahmen könnte:
 - a. der Bundesrat bzw.
 - b. das Parlament die Unabhängigkeit des Ensi stärken?

Votum Bundesrätin Doris Leuthard vom 6. März 2017

Herr Nationalrat Fricker, nach Ansicht des Bundesrates sind die Professionalität und Unabhängigkeit des Ensi erwiesen. So gewährleisten die bestehenden Gesetzesgrundlagen, dass das Ensi seine Entscheidungen unter keinerlei Druck, sei er politischer oder wirtschaftlicher Art, trifft. Ferner ist der Bundesrat der Auffassung, dass das Ensi von der Kernenergiegesetzgebung mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, um die Aufsicht über die Sicherheit der Kernanlagen in der Schweiz wirksam auszuüben. Im Kernenergiegesetz wird festgehalten, dass die Aufsichtsbehörde in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden ist. Ausserdem ordnet sie alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit notwendigen Massnahmen an.

Der Ensi-Rat besteht als strategisches und internes Aufsichtsorgan des Ensi aus fachkundigen Mitgliedern. Diese dürfen weder eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben noch ein eidgenössisches oder kantonales Amt bekleiden, welches geeignet ist, ihre Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Diese Regelungen haben sich bewährt und werden, zusammen mit der hochentwickelten Unabhängigkeitskultur im Ensi, im Bericht der GPK des Ständerates vom 6. Oktober 2015 über die "Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung" als gutes Beispiel herausgestrichen.

Schliesslich reichte Nationalrat Karl Vogler (CSP, OW) am 15. Juni 2017 zusammen mit elf Mitunterzeichnenden die Interpellation 17.3529 «Überprüfung der Kernenergiegesetzgebung» ein. Text und Stellungnahme des Bundesrates lauten wie folgt:

Eingereichter Text

Das Regelwerk rund um das Kernenergiegesetz wurde letztmals 2003 einer Gesamtrevision unterzogen. Der Fokus lag damals auf dem Umstand, klare Bedingungen für den Bau neuer Kernkraftwerke (KKW) zu schaffen, welche die bestehenden KKW ersetzen sollten. Obwohl auf die Befristung einer Betriebsbewilligung verzichtet wurde, ging man damals von einer technischen Betriebsdauer von rund



40 Jahren aus. Die Ablehnung der Initiative "für einen geordneten Atomausstieg" und das Verbot der Erteilung von Rahmenbewilligungen neuer KKW mit dem Ja zur Energiestrategie 2050 verändern die Situation grundlegend. Der Ersatz der KKW ist nicht mehr möglich. Die bestehenden KKW Beznau, Gösgen und Leibstadt werden jedoch mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in Betrieb bleiben. Laufzeiten von 50 und mehr Jahren werden damit Tatsache, obwohl die KKW ursprünglich nicht für solch lange Laufzeiten ausgelegt wurden.

Die bestehende Gesetzgebung wurde in jüngster Zeit sowohl von Betreiberseite wie auch von atomkritischen Kreisen infrage gestellt. So bezweifelte die Axpo die Gültigkeit zentraler Aspekte der Ausserbetriebnahmeverordnung. Und verschiedene Nichtregierungsorganisationen stehen in einem Verfahren gegen die Aufsichtsbehörde, weil sie meinen, das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) wende die Bestimmungen der Strahlenschutzgesetzgebung "systematisch" falsch an. Das Ensi selbst gerät mit seinen Entscheiden vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit und sieht sich mit dem Vorwurf fehlender Transparenz konfrontiert.

Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Teilt er die Auffassung, dass verschiedene Teile des Kernenergiegesetzes für einen Betrieb der KKW von mehr als 40 Jahren einer Revision bedürfen?
2. Wie stellt er sicher, dass wichtige Fragen der nuklearen Sicherheit nicht vermehrt durch Gerichte, sondern von den zuständigen Fachgremien beurteilt werden?
3. Welche Massnahmen sieht er vor, um das Ensi in seiner unabhängigen Entscheidungskompetenz zu stärken?
4. Welche Massnahmen sieht er vor, um mit dem Langzeitbetrieb auftauchende Probleme im Sinne des Safety-first-Prinzips zu begegnen, auch dann, wenn sich das Ensi nur auf unzureichende gesetzliche Grundlagen stützen kann?

Antwort des Bundesrates vom 30. August 2017

Es ist zutreffend, dass sämtliche schweizerischen Kernkraftwerke über eine unbefristete Betriebsbewilligung verfügen. Ein Kernkraftwerk darf so lange betrieben werden, als seine Sicherheit gewährleistet ist. Man ging nie von einer bestimmten, maximalen technischen Betriebsdauer aus.

Insoweit von verschiedenen Seiten die bestehende Gesetzgebung infrage gestellt bzw. die Rechtsanwendung bemängelt wurde, ist zu beachten, dass es sich dabei primär um Parteiaussagen in einem zurzeit hängigen Gerichtsverfahren handelt. Der Bundesrat äussert sich deshalb nicht zu diesen Aussagen.

1./4. Im Rahmen der Diskussion zur Energiestrategie 2050 haben sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat die Verankerung eines Langzeitbetriebskonzepts im Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1) abgelehnt. Das Parlament hat somit zum Ausdruck gebracht, dass die geltenden rechtlichen Grundlagen ausreichend sind, um einen langfristig sicheren Betrieb der Kernkraftwerke zu gewährleisten. Zur Konkretisierung der bestehenden Rechtsgrundlagen hat der Bundesrat eine Teilrevision der Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 (KEV; SR 732.11) verabschiedet, die am 1. Juni 2017 in Kraft getreten ist. Damit werden neu im Rahmen der KEV die Anforderungen an den von den Kernkraftwerken zu erbringenden Sicherheitsnachweis für den Langzeitbetrieb geregelt.

2./3. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) ist mit allen zur Erfüllung seiner Aufgabe nötigen fachlichen Kompetenzen und rechtlichen Befugnissen ausgestattet. In seinem Urteil BGE 139 II 185 hielt das Bundesgericht zudem fest, ein Gericht habe das technische Ermessen einer Fachbehörde, wie es das Ensi eine ist, zu respektieren und dürfe nur aus triftigen Gründen von deren Beurteilung abweichen. Insbesondere sei es nicht Sache der Gerichte, die Rolle von Aufsichtsbehörden zu übernehmen. Der Bundesrat sieht somit keinen Handlungsbedarf.



Der Nationalrat hat die Diskussion am 29. September 2017 verschoben. Die Interpellation ist zurzeit noch hängig.

2 Hauptteil

2.1 Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012

Einleitend wurde festgehalten, dass unmittelbar vor Einreichung des Postulats 12.3131 das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg erlassen wurde. Dieses Urteil war der Auslöser des Postulats, zumal der Postulant in seiner Begründung massgeblich auf das Urteil verweist und festhält, dass dieses exemplarisch die Untauglichkeit des KEG betreffend die Regelung der Ausserbetriebnahme einer Kernanlage aufzeige. Durch das Urteil werde die Rechtssicherheit vermindert, die Autorität des ENSI untergraben und dadurch insgesamt die Sicherheit der Schweizer Kernkraftwerke vermindert.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts geht in seinen Erwägungen an verschiedenen Stellen inhaltlich auf die Befugnisse des ENSI ein. In Erwägung 5.2.1 hält das Gericht fest, eine klare Abgrenzung zwischen der Bewilligung des Betriebs eines Kernkraftwerks durch das UVEK und der laufenden Aufsicht durch das ENSI fehle, weshalb das Verhältnis von Bewilligung und laufender Aufsicht mittels Auslegung zu ermitteln sei. Nach systematischer Auslegung kommt das Gericht zum Schluss, dass die laufende Aufsicht nicht dazu führen dürfe, dass das UVEK seine Aufgabe als Bewilligungsbehörde weniger umfassend wahrnehme, als dies das KEG vorsehe (E. 5.2.2). Auch wenn kein vollumfängliches Bewilligungsverfahren durchzuführen sei, so seien vom UVEK doch die zum Zeitpunkt der Bewilligungsanpassung bekannten offenen Aspekte zu berücksichtigen. Es würde dem System der Aufgabenteilung zwischen Bewilligungsbehörde und laufender Aufsicht widersprechen, wenn mit Hinweis auf die laufende Aufsicht auf eine Befristung verzichtet würde, obwohl eine solche aus polizeilichen Gründen angezeigt wäre.

Das UVEK habe nicht im Einzelnen geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Befristung aus Sicherheitsgründen gemäss Artikel 21 Absatz 2 KEG erfüllt seien, sondern es habe bezüglich der offenen Sicherheitsfragen auf die laufende Kontrolle durch das ENSI verwiesen. Dieser Verweis auf die laufende Aufsicht des ENSI genüge nicht: Das UVEK hätte stattdessen die erneute Befristung selbständig prüfen müssen (vgl. E. 5.2.3).

Daraufhin stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass vorliegend kein Grund für eine Rückweisung an die Vorinstanz vorliege, weil eine weitere Sachverhaltsabklärung für die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfrage nicht erforderlich sei (E. 5.3). Deshalb nimmt das Gericht die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen anhand von drei festgestellten «Hauptproblemen» gleich selbst vor und stellt fest, dass diese «Hauptprobleme» polizeiliche Gründe für eine Befristung gemäss Artikel 21 Absatz 2 KEG darstellen (E. 5.3.2). Weiter sei ein umfassendes Instandhaltungskonzept einzureichen, das eine gesamthafte Beurteilung zulasse. Es gehe nicht an, ein Kernkraftwerk, das bereits so lange in Betrieb sei, auf Zusehen weiter zu betreiben und hierbei allein auf die laufende Aufsicht zu ver-



trauen (E. 5.3.3). Nach Einreichung des umfassenden Instandhaltungskonzepts werde das UVEK darüber zu befinden haben, ob die Bewilligung befristet oder unbefristet verlängert werden kann oder ob das Kernkraftwerk Mühleberg stillzulegen sei (E. 5.4).

Wie erwähnt verlangt das Postulat 12.3131 aufgrund dieser Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts vom Bundesrat, zu prüfen, ob mit einer Revision des KEG die Sach- und Entscheidkompetenz betreffend Bewilligungen zu vereinen sei. Der Postulant begründet seine Forderung damit, dass die vom Gericht geforderte Befristung vom ENSI aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung gar nicht habe ausgesprochen werden können. Die Sicherheit habe jedoch unabhängig von allen anderen Überlegungen, namentlich politischer oder betriebswirtschaftlicher Art, beurteilt zu werden. Deshalb sei diejenige Behörde, welche über die sicherheitstechnische Fachkompetenz verfüge – das ENSI – auch mit Entscheidkompetenzen im Bereich der Bewilligung auszustatten.

Das Postulat nimmt keine inhaltliche Würdigung des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vor, verlangt jedoch mit Blick auf das Urteil, dass das ENSI anstelle des UVEK mit Entscheidkompetenz betreffend Befristung der Betriebsbewilligung ausgestattet werden müsse.

2.2 Das Urteil des Bundesgerichts vom 28. März 2013

Das vorgenannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das Ausgangspunkt des vorliegend zu behandelnden Postulats ist, erwuchs allerdings weitgehend nicht in Rechtskraft. Sowohl die BKW AG als auch die Vorinstanz UVEK reichten beim Bundesgericht dagegen Beschwerde ein. Mit dem Urteil vom 28. März 2013 (publiziert als BGE 139 II 185) hiess das Bundesgericht die Beschwerden gut und hob das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts fast vollständig auf. Einzig die von den Beschwerdeführern nicht angefochtene Aufhebung der ursprünglichen Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg (Ziff. 2 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts) blieb bestehen.

In seinen Erwägungen geht das Bundesgericht insbesondere auch auf die Zuständigkeiten von Bewilligungs-, Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden ein und nimmt dahingehend eine ausführliche Auslegung der Kernenergiegesetzgebung vor. Dabei hält es fest, dass die gesetzliche Regelung des KEG nicht darauf beruhe, dass mit der Betriebsbewilligung ein für alle Mal für die künftige Betriebszeit alle Sicherheitsfragen definitiv beantwortet werden (E. 10.1.3).

Vielmehr sei die Sicherheitsbeurteilung eines Kernkraftwerks ein laufender Prozess: Die Sicherheit müsse vom Bewilligungsinhaber und von der Aufsichtsbehörde ständig neu beurteilt werden. Die Anlage sei laufend neuen Entwicklungen anzupassen und gegebenenfalls seien zusätzliche Sicherheits- oder Nachrüstmassnahmen vorzunehmen bzw. anzuordnen. Eine Verbesserung der Sicherheit sei nötigenfalls durch Anordnungen der Aufsichtsbehörde gestützt auf Artikel 72 Absatz 2 KEG durchzusetzen.

Weil die Betriebsbewilligung des Kernkraftwerks Mühleberg befristet war, sei die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für einen unbefristeten Betrieb im Rahmen des Bewilligungsverfahrens durch die dafür zuständige Bewilligungsbehörde, d.h. das UVEK, vorzunehmen (E. 9.1). Gesetzlich vorgesehen sei aber auch, dass die Prüfung der eingereichten Projekte durch die Aufsichtsbehörden zu erfolgen habe. Von der Beurteilung dieser gesetzlich vorgesehenen Fachinstanz dürfe die entscheidende Behörde nur aus triftigen Gründen abweichen. Dies gelte namentlich dann, wenn die entscheidende



Behörde nicht über die erforderliche Fachkompetenz verfüge, wie das insbesondere im Verhältnis zwischen dem UVEK als Bewilligungsbehörde und dem ENSI zutrefte (E. 9.2).

Im Bewilligungsverfahren beurteile die Entscheidbehörde unter Beizug der Fachbehörden, ob im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt seien (E. 10.2.1). Anschliessend sei durch die laufende Aufsicht sicherzustellen, dass die Sicherheit während der ganzen Laufzeit gewährleistet bleibt und gegebenenfalls durch Nachrüstungen verbessert wird. In Bezug auf Zuständigkeit und Verfahren sei das Verhältnis zwischen der Bewilligungs- und der Aufsichtsbehörde gesetzlich geregelt: Für Erteilung und Entzug der Bewilligung sei die Bewilligungsbehörde zuständig, für aufsichtsrechtliche Anordnungen die Aufsichtsbehörde, und zwar grundsätzlich auch für die Anordnung, bestimmte Nachrüstungsmassnahmen vorzunehmen (E. 10.2.4).

Eine Befristung der Betriebsbewilligung rechtfertige sich nur aus den gleichen Gründen, die im Zeitpunkt des Fristablaufs auch zu einer Bewilligungsverweigerung oder einem Entzug führen könnten (E. 10.3). Aus dem Umstand, dass durch die laufende Überprüfung der Sicherheit immer wieder neue Fragen aufgeworfen werden, könne nicht geschlossen werden, dass die Betriebsbewilligung nur befristet erteilt werden könne, bis alle zukünftigen offenen Fragen bereinigt seien. Soweit die vom Bundesverwaltungsgericht identifizierten «Hauptprobleme» im Rahmen der laufenden Aufsicht gelöst werden können, sei die Befristung nicht nur materiell unbegründet, sondern sie greife auch in die gesetzliche Aufgabenteilung zwischen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden ein. Nach einer Prüfung der vom Bundesverwaltungsgericht thematisierten Sicherheitsfragen kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass diese eine Befristung nicht zu begründen vermögen.

2.3 Würdigung des Anliegens des Postulats 12.3131 im Lichte des Urteils des Bundesgerichts vom 28. März 2013

2.3.1 Anliegen des Postulats

Das Anliegen des Postulats 12.3131, die Sach- und Entscheidkompetenz in der nuklearen Aufsichtsbehörde zu vereinen, leitet sich wie erwähnt aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 ab, wonach das UVEK selbständig das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen bzw. die Befristung der Betriebsbewilligung zu prüfen habe. Der Postulant stützt sich in der Begründung seines Anliegens massgeblich auf die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichtsurteils ab. Wie oben festgehalten ist das Urteil weitestgehend nicht in Rechtskraft erwachsen, womit auch dessen Erwägungen zumindest in Teilen obsolet sind. Somit ist vorliegend zu prüfen, wie sich das Anliegen des Postulats begründet und ob die dafür herangezogenen bundesverwaltungsgerichtlichen Erwägungen nach dem BGE 139 II 185 überhaupt noch Bestand haben. Anschliessend ist darauf einzugehen, ob nach dem Urteil des Bundesgerichts überhaupt noch Bedarf für eine Revision des KEG im Sinne des Postulats 12.3131 besteht.

In der Erwägung 5.2 nimmt das Bundesverwaltungsgericht eine Prüfung des Verhältnisses zwischen der laufenden Aufsicht durch das ENSI und der allfälligen Befristung durch das UVEK vor. Dabei kommt es in Erwägung 5.2.3 zum Schluss, das UVEK habe nicht im Einzelnen geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Befristung aus Sicherheitsgründen gemäss Artikel 21 Absatz 2 KEG erfüllt sind,



sondern es habe bezüglich der offenen Sicherheitsfragen auf die laufende Aufsicht des ENSI verwiesen. Ein Verweis auf die laufende Aufsicht durch das ENSI genüge nach Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts nicht und das UVEK hätte die erneute Befristung selbständig prüfen müssen. Das UVEK komme nicht umhin, sich kritisch und eigenständig mit den aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen.

In dieser vom Bundesverwaltungsgericht dargelegten Zuständigkeitsordnung sieht das Postulat 12.3131 die Gefahr von Kompetenzkonflikten und Rechtsunsicherheit sowie der damit verbundenen Verringerung der nuklearen Sicherheit. Zudem würde die Autorität des ENSI in der Sicherheitsaufsicht untergraben.

Das Anliegen des Postulats wird ferner damit begründet, dass die sicherheitsrelevanten Aspekte der Betriebsdauer losgelöst von politischen oder wirtschaftlichen Überlegungen getroffen werden müssen. Die Sicherheit müsse unabhängig von allen anderen Aspekten wie namentlich Versorgungssicherheit oder Wirtschaftlichkeit beurteilt werden.

Aus diesen Gründen fordert das Postulat, dass nicht das UVEK, sondern das ENSI selbständig über die Befristung der Betriebsbewilligung zu entscheiden habe.

2.3.2 Behandlung der Anliegen des Postulats durch das Bundesgerichtsurteil

Das Bundesgericht geht in den Erwägungen 9 und 10 seines Urteils vom 28. März 2013 auf die Zuständigkeiten von Bewilligungs-, Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden sowie das Verhältnis von Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren ein. Dabei kommt es, wie bereits oben in Ziffer 2.2 erwähnt, in diesen Fragen zu anderen Schlüssen als das Bundesverwaltungsgericht.

Das Bundesgericht hält in Erwägung 9.2 fest, dass die Befristung der Betriebsbewilligung zwar in der Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde liege, die Prüfung der eingereichten Projekte jedoch durch die Aufsichtsbehörden erfolge. Diese haben die Stellung einer gesetzlich vorgesehenen Fachinstanz, von deren Beurteilung, insbesondere bei technischen Sachverhalten mit offener Normierung, die entscheidende Behörde wie auch die gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen. Dies gelte namentlich dann, wenn die entscheidende Behörde nicht über die erforderliche Fachkompetenz verfüge, wie das insbesondere im Verhältnis zwischen dem UVEK als Bewilligungsbehörde und dem ENSI zutrefte. Das UVEK bzw. das Bundesamt für Energie verfüge grundsätzlich nicht über technische Fachkompetenz für Fragen der nuklearen Sicherheit und Sicherung. Zwar müsse das UVEK als Bewilligungsbehörde trotzdem die Beurteilung des ENSI kritisch überprüfen und namentlich mit den Einwendungen von Gegenparteien konfrontieren, allerdings dürfe und solle es auf diese Beurteilung abstellen, solange nicht triftige Gründe dagegen sprechen. Zur Beurteilung der Frage, ob triftige Gründe vorliegen, werde das UVEK von der Kommission für nukleare Sicherheit (KNS) unterstützt.

Entsprechend rügt das Bundesgericht das Vorgehen des Bundesverwaltungsgerichts, das aus nicht triftigen Gründen von der Beurteilung durch das ENSI abgewichen ist. Es sei insbesondere nicht Sache der Gerichte, Energiepolitik zu betreiben oder die Rolle von Aufsichtsbehörden zu übernehmen (E. 9.3). Soweit die vom Bundesverwaltungsgericht identifizierten Sicherheitsprobleme im Rahmen der



laufenden Aufsicht bzw. durch Freigaben des ENSI gelöst werden können, sei die vom Bundesverwaltungsgericht angeordnete, erneute Befristung nicht nur materiell unbegründet, sondern sie greife auch in die gesetzliche Aufgabenteilung zwischen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden ein (E. 10.5). Die Folgerung des Bundesverwaltungsgerichts, die Beschwerden gegen die Verfügung des UVEK seien schon deshalb gutzuheissen, weil das UVEK die Befristung nicht eigenständig geprüft habe, erachtet das Bundesgericht als rechtswidrig (E. 12.3).

Das Bundesgericht kommt nach eingehender Prüfung der vom Bundesverwaltungsgericht identifizierten «Hauptprobleme» zum Schluss, dass diese allesamt im Rahmen der laufenden Aufsicht behandelt werden können und eine Befristung nicht zu rechtfertigen vermögen (vgl. E. 14.2.5, E. 14.3.8 und E. 14.4.3).

2.3.3 Würdigung des Bundesrates

Das Anliegen des Postulats 12.3131 ist für den Bundesrat im Lichte des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 nachvollziehbar. Die Umsetzung dieses Urteils würde tatsächlich zu unerwünschten Folgen führen, weil eine eigenständige Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen durch das UVEK im Ergebnis einer Verdoppelung der Aufsicht gleichkäme. Wie der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme zur Motion 11.3816 «Strukturelle Schwächen der Atomaufsicht beheben» von Nationalrat Geri Müller (GPS, AG), in der die Schaffung einer zweiten nuklearen Aufsichtsbehörde gefordert wurde, festhielt, kann es jedoch bei grossen Risiken und komplexen Sachverhalten nur eine massgebliche Aufsichtsinstanz – und damit nur eine massgebliche Prüfung der Sicherheit – geben. Die Aufteilung der Verantwortung auf mehrere, mit gleichwertigen Kompetenzen und Befugnissen ausgestattete Aufsichtsinstanzen wäre der nuklearen Sicherheit nicht förderlich und würde die Sicherheitsaufsicht generell beeinträchtigen.

Auch für den Bundesrat sind eine klare Zuständigkeitsordnung und eine sicherheitsgerichtete, von politischen oder wirtschaftlichen Überlegungen unabhängige Beurteilung von grösster Wichtigkeit und unabdingbare Voraussetzung für die Funktion der Aufsicht sowie für die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit.

Nach Prüfung des Bundesgerichtsurteils vom 28. März 2013 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Auslegung des KEG durch das Bundesverwaltungsgericht, wonach eine unabhängige Beurteilung der Bewilligungsvoraussetzungen durch das UVEK erfolgen solle, vom Bundesgericht verworfen und als rechtswidrig eingestuft wurde. Tatsächlich würde die Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts darauf hinauslaufen, dass das UVEK neben dem ENSI mit eigener Fachkompetenz eine materielle Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen vornehmen müsste und dabei unbesehen vom Urteil des ENSI abweichen könnte. Wenn Sicherheitsfragen von der Entscheidbehörde selbständig materiell beurteilt würden, könnte die Bewertung des ENSI ohne Weiteres umgangen werden, was zu einem Vertrauensverlust in die nukleare Aufsicht führen würde. Zudem wäre mit der im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts angedachten Zuständigkeitsordnung, wonach das UVEK als politische Behörde neben dem ENSI selbständig über die Befristung entscheiden müsse, eine unabhängige Beurteilung der Sicherheit nicht mehr gewährleistet.



Stattdessen hat nach rechtskräftiger Auslegung des Bundesgerichts das UVEK bei der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen massgeblich auf die Beurteilung des ENSI abzustellen und kann von dieser nur aus triftigen Gründen abweichen.

Mit dieser Auslegung des KEG ist gleichzeitig auch die Forderung des Postulats, die Sach- und Entscheidungskompetenz in der Aufsichtsbehörde zu vereinen, obsolet geworden. Mit der verbindlichen Auslegung der Kernenergiegesetzgebung durch den BGE 139 II 185 ist sichergestellt, dass die sicherheitstechnischen Aspekte weiterhin durch unabhängige Experten und losgelöst von sachfremden Überlegungen beurteilt werden. Auch werden mit dieser Auslegung weder die Autorität des ENSI noch die Sicherheit der Kernanlagen insgesamt beeinträchtigt.

Um die Anliegen des Postulats zu erfüllen, ist somit keine Änderung der kernenergiegesetzlichen Zuständigkeitsordnung erforderlich: Mit der geltenden Zuständigkeitsordnung des KEG kommt es insbesondere nicht zu Kompetenzkonflikten zwischen der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde. Die Zuständigkeiten sind dank des Bundesgerichtsurteils endgültig geklärt und sauber voneinander abgegrenzt. Die Aufsicht über die nukleare Sicherheit und Sicherung soll von einer unabhängigen Behörde vorgenommen werden und von deren Beurteilung darf die Bewilligungsbehörde nur aus triftigen, das heisst insbesondere nicht politischen oder wirtschaftlichen, Gründen abweichen. Damit kommt es auch nicht zur befürchteten Verminderung der Rechtssicherheit, Untergrabung der Autorität des ENSI oder der damit verbundenen Beeinträchtigung der Sicherheit der Schweizer Kernkraftwerke.

Im Lichte der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt der Bundesrat – wie in seinen Stellungnahmen zu den unter Ziffer 1.2.4 genannten Vorstössen festgehalten – sodann fest, dass das von der Kernenergiegesetzgebung zur Verfügung gestellte Instrumentarium eine wirkungsvolle Überprüfung und Überwachung der Sicherheit der Kernanlagen ermöglicht. Das ENSI verfügt über weitreichende Aufsichtskompetenzen und ist befugt, alle zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen anzuordnen.

Die bestehenden Gesetzesgrundlagen leisten dafür Gewähr, dass das ENSI seine Entscheidungen unter keinerlei Druck, sei er politischer oder wirtschaftlicher Art, trifft. So wird im KEG festgehalten, dass die Aufsichtsbehörde in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden ist.

Im Ergebnis kommt der Bundesrat nach einer Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsprechung zum Schluss, dass die Anliegen des Postulats 12.3131 bereits vollumfänglich erfüllt sind und eine Anpassung der Kernenergiegesetzgebung nicht erforderlich ist, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

2.4 Exkurs: Die IRRS-Missionen der IAEA

2.4.1 Ausgangslage

Die internationale Atomenergieorganisation (IAEA) führt auf Einladung der einzelnen Mitgliedstaaten umfassende Audits der nationalen Nuklearaufsichtsbehörden durch. Dieser sogenannte Integrated Regulatory Review Service (IRRS) wird im Rahmen einer Überprüfungsmission vor Ort durchgeführt



und soll die nationale Umsetzung der IAEA-Sicherheitsvorgaben und -Sicherheitsempfehlungen prüfen. Dabei werden insbesondere die Arbeit sowie der gesetzliche Rahmen der Aufsichtsbehörde unter die Lupe genommen und Verbesserungsvorschläge angebracht.

Im Jahr 2011 fand beim ENSI eine solche IRRS-Mission statt. Die internationalen Experten kamen zum Schluss, dass die Schweizer Nuklearaufsicht unabhängig ist, ihre Aufgabe hervorragend erfüllt und den internationalen Anforderungen entspricht. In ihrem Abschlussbericht hielt die Mission 19 «Good Practices», 12 Empfehlungen und 18 Anregungen fest.

Die Experten erachteten namentlich die staatlichen Rahmenbedingungen für die Aufsicht als verbesserungswürdig. Die wörtliche Umsetzung von einzelnen der entsprechenden Empfehlungen der Experten hätte sodann eine Änderung der Kernenergiegesetzgebung erfordert. Nach Ansicht des UVEK konnten die meisten Empfehlungen jedoch mit anderen Vorkehrungen umgesetzt bzw. als erfüllt angesehen werden. Das UVEK zeigte sich aber bereit, in einem späteren Zeitpunkt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu prüfen.

Im Jahr 2015 fand eine sogenannte Follow-Up-Mission statt, an der die Umsetzung der Verbesserungsmöglichkeiten, die während der ursprünglichen Mission empfohlen wurden, überprüft wird. Dabei kritisierten die internationalen Experten erneut die schweizerische Gesetzgebung und kamen zum Schluss, die Regierung habe nicht genug unternommen, um sicherzustellen, dass das ENSI die alleinige Befugnis für abschliessende Sicherheitsentscheide habe. Namentlich seien aus ihrer Sicht drei Empfehlungen im Bereich Governance nicht umgesetzt worden. Insgesamt blieben fünf Empfehlungen und eine Anregung der IRRS-Mission 2011 offen.

Die erwähnten drei Empfehlungen der IRRS-Mission 2011 wurden im Rahmen der Überprüfungsmission 2015 zu einer Folgeempfehlung zusammengefasst.

Nachfolgend wird aufzuzeigen sein, inwiefern eine Empfehlung aus der Mission 2011 bzw. die genannte Folgeempfehlung mit dem Postulat 12.3131 zusammenhängen. Abschliessend wird der Bundesrat die Folgeempfehlung würdigen und auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf eingehen.

2.4.2 Mit dem Postulat 12.3131 verwandte Empfehlungen der IRRS-Missionen

Keine der Empfehlungen der IRRS-Mission 2011 ist deckungsgleich mit der Forderung des Postulats 12.3131, das ENSI sei mit (weitgehender) Entscheidkompetenz im Bereich der Bewilligung auszustatten. Eine Empfehlung, die Recommendation 6, ging jedoch in dieselbe Richtung:

R6 Recommendation: The government should revise relevant legislation in order to provide ENSI with the authority to formulate binding conditions on nuclear safety, security and radiation protection. This should be fully reflected in various licences, orders or in their amendments whenever it is necessary before or after the issuance of the authorization.

Das ENSI soll in den Bereichen nukleare Sicherheit und Sicherung sowie Strahlenschutz für die Bewilligungsbehörde verbindliche Auflagen formulieren können. Damit wäre das ENSI in der Lage, in diesen Bereichen allfällige widersprechende Stellungnahmen von anderen Fachbehörden zu übersteuern. Die vom ENSI formulierten Auflagen müssten zwingend von der Bewilligungsbehörde übernommen werden. Dies auch, falls die Bewilligungsbehörde selbst anderer Ansicht sein sollte.



Die Recommendation 6 gehörte zu den drei Empfehlungen im Bereich Governance, die nach Ansicht der Experten der IRRS-Follow-Up-Mission 2015 nicht umgesetzt worden waren. Entsprechend formulierten die IRRS-Experten im Rahmen des Schlussberichts der IRRS-Follow-Up-Mission die Folgeempfehlung RF1:

RF1 Recommendation: The government should:

- (1) strengthen ENSI's independent regulatory authority by giving ENSI the ability to issue binding technical safety requirements, licence conditions on nuclear safety, security and radiation protection, and
- (2) strengthen ENSI's position as the competent, technical authority, by having NSC provide their technical safety input to ENSI solely in an open and transparent manner.

Nach Ansicht der Experten soll demnach die schweizerische Gesetzgebung so angepasst werden, dass dem ENSI eine Verordnungskompetenz sowie die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung von Bewilligungsaufgaben verliehen wird. Zudem soll die KNS ihre Stellungnahmen zur nuklearen Sicherheit beim ENSI (und nicht beim UVEK) einreichen.

Im Folgenden soll nur auf den Teilgehalt der RF1 eingegangen werden, der aus der Recommendation 6 der IRRS-Mission 2011 stammt. Schliesslich hat nur dieser Teil einen hinreichenden Bezug zum vorliegenden Postulat: Beide Forderungen beinhalten eine Kompetenzverschiebung von der Bewilligungsbehörde hin zum ENSI und verlangen, dass das ENSI abschliessend über einzelne Aspekte einer kernenergierechtlichen Bewilligung entscheiden kann. Im Ergebnis würde das ENSI für diese Aspekte zur Bewilligungsbehörde.

2.4.3 Würdigung des Bundesrates

Die IRRS-Experten bemängelten das Fehlen von Vorschriften im KEG, die ausdrücklich vorschreiben, dass in den Bereichen der nuklearen Sicherheit und Sicherung sowie Strahlenschutz die Meinung und die Auflagen des ENSI zu Bewilligungen sowie Bewilligungsänderungen von der Bewilligungsbehörde zwingend zu beachten sind. Dies namentlich vor dem Hintergrund, dass bei Bundesrat und UVEK potenzielle Interessenskonflikte nicht ausgeschlossen seien: Die Beurteilung der Aufsichtsbehörde dürfe nicht aus sachfremden Gründen geändert werden.

Hierbei ist auch ein Zusammenhang gegeben mit dem zweiten Teil der RF1 (bzw. mit der Recommendation 5 der IRRS-Mission 2011), wonach die KNS ihre Stellungnahme dem ENSI einreichen soll, damit das ENSI die Anliegen der KNS vor der Bereinigung seines sicherheitstechnischen Gutachtens prüfen und nach seinem Ermessen gegebenenfalls übernehmen könnte. Nach Ansicht der internationalen Experten könnte das Ansehen der Nuklearaufsichtsbehörde in den Augen der Öffentlichkeit Schaden nehmen, sofern deren Beurteilung betreffend nukleare Sicherheit nicht abschliessend sei. Das UVEK habe weder die Kompetenz noch die Unabhängigkeit, um voneinander abweichende technische Positionen von ENSI und KNS zu klären. Dies könne zu unrichtigen Entscheidungen des UVEK im Bereich der nuklearen Sicherheit führen. Auch der Bundesgerichtsentscheid BGE 139 II 185 löse dieses Problem nicht vollständig.

Die Empfehlungen der IRRS-Experten im Bereich Governance waren Teil der am 25. September 2015 von Nationalrat Martin Bäumle (GLP, ZH) eingereichten Interpellation 15.4022 «Gewährleistung der



umfassenden Sicherheit von Kernkraftwerken und eine zeitgemässe Corporate Governance. Eine Überprüfung und Anpassung der Grundlagen ist zwingend». In seiner Stellungnahme vom 18. November 2015 hielt der Bundesrat fest, das UVEK habe im Rahmen der IRRS-Überprüfungsmission darauf hingewiesen, dass eine Umsetzung dieser Empfehlungen unter anderem eine Schwächung der KNS zur Folge hätte. Das UVEK habe zugesagt, diese Fragen im Rahmen einer künftigen Überprüfung der Kernenergiegesetzgebung vertieft zu analysieren.

Nach Überzeugung des Bundesrates ist es höchstens theoretisch denkbar, aber praktisch ausgeschlossen, dass Bundesrat und UVEK, die an die Vorgaben der Kernenergiegesetzgebung zum Schutz von Mensch und Umwelt gebunden sind, die sicherheitstechnische Beurteilung des ENSI bei der Bewilligung von Kernanlagen aus sachfremden Gründen missachten könnten. Eine institutionelle Vorkehrung zur Verhinderung einer solchen Konstellation ist daher nicht erforderlich.

Grundsätzlich denkbar – wenn auch wenig wahrscheinlich – ist für den Bundesrat allenfalls, dass die Bewilligungsbehörde aus triftigen, sachbezogenen Gründen von der sicherheitstechnischen Beurteilung des ENSI abweicht (vgl. den oben erwähnten Entscheid BGE 139 II 185, E. 9.2). In diesem Fall wäre ein Bereinigungsverfahren nach den Regeln von Artikel 56 KEG und Artikel 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) durchzuführen. Das ENSI könnte auch nach Abschluss dieses Verfahrens gegenüber einer Rechtsmittelbehörde eigenständig über seine Beurteilung Auskunft geben.

Es ist festzuhalten, dass nicht nur die Bewilligungsbehörde, sondern auch die Rechtsmittelinstanzen nur über ein stark beschränktes Ermessen verfügen, von der Beurteilung des ENSI abzuweichen, zumal die vom Bundesgericht definierte Hürde hoch ist.

Mit der Umsetzung der Empfehlung RF1 wäre das ENSI die einzige Behörde, die abschliessend über Fragen der Sicherheit von Kernanlagen entscheidet. Dies hätte eine Schwächung der Rolle sowohl des UVEK als auch der KNS zur Folge. Insbesondere würde die Funktion der KNS als Second-Opinion-Gremium stark abgewertet. Die Rollenverteilung zwischen UVEK, ENSI und KNS ist jedoch vom Parlament ausdrücklich so gewollt. Würde man diese ändern, wäre das nicht zuletzt ein Eingriff in das über die Kernenergiegesetzgebung hinausreichende, auch in anderen Infrastrukturgesetzgebungen vorgeschriebene Konzept des konzentrierten Verfahrens (Plangenehmigungsverfahren).

Im Ergebnis kommt der Bundesrat somit – anders als die Experten der IRRS – zum Schluss, dass die bestehende Kernenergiegesetzgebung sowie die einschlägigen Erwägungen des BGE 139 II 185 die Anliegen der IRRS-Mission bereits berücksichtigen. Die höchstens theoretisch denkbaren Befürchtungen der Experten, wonach es mit der bestehenden Gesetzgebung zu unrichtigen Entscheidungen im Bereich der nuklearen Sicherheit kommen könnte, teilt der Bundesrat nicht. Diesen Bedenken wird mit der bestehenden Gesetzgebung und Rechtsprechung genügend Rechnung getragen.

Zusammenfassend sieht der Bundesrat gute Gründe, die Empfehlung RF1 nicht zu übernehmen.



3 Fazit

Das Anliegen des Postulats 12.3131, die Sach- und Entscheidkompetenz in der nuklearen Aufsichtsbehörde zu vereinen, leitet sich zusammen mit seiner Begründung massgeblich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 betreffend Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg ab.

Dieses Urteil erwuchs zusammen mit seinen Erwägungen nicht in Rechtskraft, sondern es wurde mit dem Bundesgerichtsentscheid BGE 139 II 185 fast vollständig aufgehoben. Das Bundesgericht geht in seinem Urteil detailliert auf die Zuständigkeiten von Bewilligungs-, Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden sowie das Verhältnis von Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren ein und kommt dabei zu anderen Schlüssen als das Bundesverwaltungsgericht. Zwar liege die Befristung der Betriebsbewilligung in der Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde, die Prüfung der eingereichten Projekte erfolge jedoch durch die Aufsichtsbehörden. Diese haben die Stellung einer gesetzlich vorgesehenen Fachinstanz, von deren Beurteilung die entscheidende Behörde wie auch die gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen. Mit dieser Auslegung des KEG durch das Bundesgericht ist die Forderung des Postulats, die Sach- und Entscheidkompetenz in der Aufsichtsbehörde zu vereinen, obsolet geworden. Die Zuständigkeiten sind durch das Bundesgerichtsurteil definitiv geklärt und sauber voneinander abgegrenzt.

Im Ergebnis kommt der Bundesrat nach einer Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsprechung zum Schluss, dass die Anliegen des Postulats 12.3131 bereits vollumfänglich erfüllt sind und eine Anpassung der Kernenergiegesetzgebung nicht erforderlich ist, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

An dieser Einschätzung des Bundesrates ändert auch die Empfehlung von internationalen Experten im Rahmen der IRRS-Missionen 2011/2015 nichts, wonach dem ENSI die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung von Bewilligungsaufgaben erteilt werden soll. Eine wortgetreue Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine Schwächung der Rolle sowohl des UVEK als auch der KNS zur Folge. Die Rollenverteilung zwischen UVEK, ENSI und KNS ist jedoch vom Parlament ausdrücklich so gewollt. Nach Ansicht des Bundesrates berücksichtigt die geltende Zuständigkeitsordnung, insbesondere in Verbindung mit dem Urteil BGE 139 II 185, die Anliegen der IRRS-Experten bereits, so dass auch diesbezüglich keine Änderung der Kernenergiegesetzgebung erforderlich ist.