



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen
Comission fédérale de la sécurité des installations nucléaires
Commissione federale della sicurezza degli impianti nucleari
Swiss Federal Nuclear Safety Commission

KSA-AN-2283

Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear- Sicherheitsinspektorat (ENSIG)

Stellungnahme der KSA im Rahmen der Vernehmlassung

Januar 2006

Inhaltsverzeichnis

1	Vorgaben	1
2	Grundanliegen und Thesen der KSA zur Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen	2
3	Kommentare zur aktuellen Organisation	2
4	Stellungnahme der KSA zum Gesetzesvorschlag vom 21.12.2005	3
4.1	Organisation der Aufsichtsbehörden	3
4.2	Organisation der Bewilligungsbehörde	4
4.3	Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben	4
5	Folgerungen und Empfehlungen	5
6	Bemerkungen und Vorschläge zu einzelnen Artikeln	5
	Art. 2 Abs. 1	5
	Art. 3	6
	Art. 5 Abs. 1	6
	Art. 5 Abs. 6	6
	Art. 5 Abs. 7	7
	Art. 22	7
	Liste der Abkürzungen	9
	Anhang:	
	Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen in anderen Ländern	11
	Frankreich	11
	Deutschland	12
	Finnland	12
	Belgien	13

1 Vorgaben

Dokumente

- Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSIG), Vernehmlassungsentwurf vom 21.12.2005
- Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf vom 21.12.2005

Rechtliche Grundlagen

- Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003 (SR 732.1)
- Kernenergieverordnung (KEV) vom 10. Dezember 2004 (SR 732.11)
- Verordnung über die Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen (SR 732.21)
- Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 17. Juni 1994 (SR 0.732.020)
- Gemeinsames Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle vom 5. September 1997 (SR 0.732.11)
- Strahlenschutzgesetz (StSG) vom 22. März 1991 (SR 814.50)
- Strahlenschutzverordnung (StSV) vom 22. Juni 1994 (SR 814.51)
- Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002 (SR 520.1)

Weitere Grundlage

- Report of The International Regulatory Review Team (IRRT) to Switzerland, January 1999 (IAEA/NSNI/IRRT/99/01)

Grundanliegen der Gesetzesvorlage

Im Erläuternden Bericht sind Ausgangslage und Zielsetzung der Gesetzesvorlage u. a. wie folgt charakterisiert:

- *"Es besteht ein grundsätzlicher Interessenkonflikt zwischen dem Wunsch, technische Anlagen möglichst wirtschaftlich errichten und betreiben zu können, und dem Anliegen, die Risiken solcher Anlagen für Mensch und Umwelt möglichst gering zu halten. Daraus resultiert das Postulat, Nutzungs- und Wirtschaftsaspekte einerseits und Schutz- und Sicherheitsaspekte andererseits institutionell voneinander zu trennen. Dies gilt angesichts des grossen Gefährdungspotenzials insbesondere für den Bereich der Kernenergie."* (Erläuternder Bericht, S. 2, 1. Absatz)
- *"Nach dem internationalen Übereinkommen vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit (SR 0.732.020) hat jede Vertragspartei die geeigneten Massnahmen zu treffen, um eine wirksame Trennung der Aufgaben der nuklearen Sicherheitsbehörden von denjenigen anderer Stellen oder Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten."* (Erläuternder Bericht, S. 2, 2. Absatz)
- *"Die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) ist die Aufsichtsbehörde des Bundes auf dem Gebiet der Kernenergie. Sie beaufsichtigt die schweizerischen Kernanlagen in Bezug auf die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz. Organisatorisch ist die HSK heute ein Teil des Bundesamtes für Energie (BFE). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI) sollen die Vorgaben des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit und des KEG umgesetzt werden und die HSK rechtlich verselbständigt werden."* (Erläuternder Bericht, S. 2, 3. Absatz)
- *"Mit dem ENSI-Gesetz soll der FLAG-Status der HSK abgelöst und die HSK als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit formell getrennt und in den 3. Kreis überführt werden."* (Erläuternder Bericht, S. 3, 5. Absatz)

2 Grundanliegen und Thesen der KSA zur Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen

Die Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen (Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden) muss nach Ansicht der KSA die folgenden Grundanliegen erfüllen:

- Sie muss gute Voraussetzungen zur Gewährleistung der optimalen Sicherheit der Kernanlagen und damit des optimalen Schutzes von Mensch (Bevölkerung und Personal der Kernanlagen) und Umwelt bieten.
- Sie muss den gesetzlichen Vorgaben, namentlich von KEG und KEV, sowie den Vorgaben der Übereinkommen über die nukleare Sicherheit und über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle genügen.

Mit der Erfüllung der nachfolgenden Thesen wird den Grundanliegen der KSA Rechnung getragen:

- These 1: Der nuklearen Sicherheit und dem Strahlenschutz ist bei der Organisation der Aufsicht höchste Priorität einzuräumen.
- These 2: Bewilligungsbehörden und Aufsichtsbehörden müssen über die notwendigen Fachkenntnisse nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik verfügen.
- These 3: Wegen des hohen Gefährdungspotenzials von Kernanlagen und der möglichen Tragweite des Handelns von Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden sind diese in grundsätzlichen Sicherheitsfragen durch ein von ihnen unabhängiges Fachgremium zu unterstützen.
- These 4: Die Organisation der Behörden erfordert eine klare und zweckmässige Regelung der Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und der Haftung der einzelnen Organe.
- These 5: Die Aufsichtsbehörden müssen unabhängig sein von Stellen, welche für die Förderung und Gewährleistung der Energieversorgung zuständig sind.
- These 6: Zur Durchsetzung ihrer Forderungen gegenüber den Betreiberorganisationen müssen die Aufsichtsbehörden über eine institutionell stark abgestützte Position verfügen.
- These 7: Die Aufsicht über die nukleare Sicherheit und die Sicherung (Sabotage- und Terror-schutz) ist von der gleichen Stelle wahrzunehmen.

3 Kommentare zur aktuellen Organisation

Die aktuelle Organisation in der Schweiz entspricht allen Thesen, ausser den Thesen 5 und 7. Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Haftung sind klar geregelt.

Die Schweiz verfügt heute über eine effiziente und gut organisierte nukleare Aufsicht, abgestützt auf einen klaren gesetzlichen Auftrag, gestützt durch eine starke Position der Aufsichtsbehörden in der Bundesverwaltung und unterstützt durch eine Fachkommission. Das International Regulatory Review Team (IRRT), welches auf Anfrage des Bundesrats im Dezember 1998 die Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen beurteilte, hat denn auch empfohlen, bei einer Neuorganisation der Aufsichtsbehörde die KSA beizubehalten und deren Beratungsmandat auf die Aufsichtsbehörde auszudehnen.¹ Es ist der KSA ein grosses Anliegen, dass die heute erreichte hohe Qualität der Aufsicht und ihre starke Position erhalten bleiben und dass die Aufsicht ständig den wandelnden Bedürfnissen, beispielsweise infolge der zunehmenden Alterung der in Betrieb stehenden Kernkraftwerke, angepasst und auch verbessert wird. Dies muss auch gelten, wenn die Empfehlung des IRRT und die Forderung des internationalen Übereinkommens über nukleare Sicherheit, eine wirksame Trennung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde von den Stellen, die für die Förderung und Gewährleistung der Energieversorgung zuständig sind, umgesetzt werden.

Die notwendigen Fachkenntnisse sind bei der Aufsichtsbehörde (HSK) vorhanden. Die Bewilligungsbehörde stützt sich bei ihren Entscheiden auf die eingeholten Expertisen und auf die Leitbehörde, also

¹ Report of the International Regulatory Review Team to Switzerland; IAEA/NSNI/IRRT/99/01, p. 14: "Recommendation: In any reorganisation of the regulatory body KSA should be retained as the advisory committee to the Federal Council and in addition in the future be also the advisory committee to the regulatory body."

das BFE. Treten im Rahmen der Aufsichtstätigkeit der HSK rechtliche oder politische Schwierigkeiten auf (z. B. bezüglich der Verhältnismässigkeit einer Forderung), so übernimmt in einer ersten Stufe das BFE die Führung zur Lösung der Probleme. Die KSA als beratende Fachkommission der Bewilligungsbehörde erstellt in Bewilligungsverfahren eine Stellungnahme zum Gesuch des Betreibers und zum Gutachten der Aufsichtsbehörde, im Sinne einer unabhängigen weiteren Meinung. Dieser Sachverhalt wurde vom IRRT als *"good practice"* eingestuft.² Die Fachkommission beobachtet unabhängig von der HSK den Betrieb der Kernanlagen unter grundsätzlichen Gesichtspunkten der nuklearen Sicherheit und erstattet dem Bundesrat Bericht. HSK und KSA gestalten ihre Beurteilungen transparent und nachvollziehbar. Kommen beide Gremien zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, so weist dies auf eine möglicherweise kritische Sachlage hin. Das BFE kann in solchen Fällen die Argumentation von KSA und HSK gegeneinander abwägen und selbst beurteilen, allenfalls gestützt auf externe Berater.

Die Aufsicht über die Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz) wird heute durch das BFE direkt wahrgenommen. Die Koordination mit den Bereichen nukleare Sicherheit und Strahlenschutz erfolgt durch die HSK.

Die Unabhängigkeit der Aufsichts- und Bewilligungsbehörden von den Betreibern ist gewährleistet. Da die HSK Teil der Verwaltung ist (2. Kreis), verfügt sie über eine institutionell stark abgestützte Position zur Durchsetzung ihrer Forderungen.

4 Stellungnahme der KSA zum Gesetzesvorschlag vom 21.12.2005

4.1 Organisation der Aufsichtsbehörden

Zu These 1: Bei der Organisation und in der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde, d.h. in der Führung des ENSI, ist der nuklearen Sicherheit und dem Strahlenschutz Priorität zu geben. Insbesondere ist ihnen Vorrang gegenüber finanziellen Erwägungen einzuräumen. Dies kommt im vorliegenden Text nicht zum Ausdruck. Art. 2 Abs. 1 muss entsprechend ergänzt werden.

Zu Thesen 2 und 3: Die nukleare Aufsicht ist für die dicht besiedelte Schweiz auf Grund des hohen Gefährdungspotenzials von Kernanlagen von vitalem Interesse. Zur Sicherung der Qualität dieser Aufsicht ist deshalb in Art. 18 vorgesehen: *"Das ENSI untersteht der Aufsicht des Bundesrates."* Die Aufsicht des Bundesrats und des zuständigen Departements mit dem BFE waren in der Vergangenheit von grosser Bedeutung bei der ständigen Erhöhung der in den schweizerischen Kernkraftwerken verlangten Sicherheitsstandards. Die Nachrüstung der Notstandssysteme in den Kernkraftwerken Beznau (NANO) und Mühleberg (SUSAN) sowie die Nachrüstungen nach den Unfällen in Three Miles Island und Chernobyl hätte die Aufsichtsbehörde, wegen des grossen Aufwands und der hohen Kosten, allein nicht erreichen können. Dazu war eine enge Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörde als Teil des BFE mit dem Departement bzw. Bundesrat erforderlich und eine auch fachlich fundierte Unterstützung der Verwaltung und Politik. Es stellt sich die Frage, wie diese Unterstützung, nach Ausgliederung der Aufsichtsbehörde aus dem BFE und Auflösung der ständigen Fachkommission (Art. 22 ENSIG) sichergestellt wird. Weiter ist unklar, ob der Bundesrat die Aufsicht über das ENSI an das Departement mit dem BFE delegieren wird und wenn ja, welche Änderungen sich dann gegenüber heute ergeben.

Da in Art. 22 die KSA als beratende Fachkommission des Bundesrats aufgehoben wird, ist andererseits nicht ersichtlich, über welche Fachkompetenzen der Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Aufsicht über das ENSI verfügen wird. Er wird somit die Aufsicht materiell nicht wahrnehmen können, und dies auch deshalb, weil fallweise zugezogene Experten weder Kenntnis der Dossiers haben noch Kontinuität garantieren können. Zu erwähnen ist hier nochmals die Empfehlung des IRRT, dass bei einer Reorganisation der HSK die KSA als beratendes Organ des Bundesrats beibehalten werden soll.

Zu These 4: Die sicherheitsorientierte Führung des ENSI verlangt eine klare Entscheidungs- und Verantwortlichkeitshierarchie in der nuklearen Aufsicht. Diese ist mit dem vorliegenden Gesetzes-

² Report of the International Regulatory Review Team to Switzerland, IAEA/NSNI/IRRT/99/01, p. 22:
"Good Practice: The establishment of an advisory body staffed by senior and experienced people to provide an independent input to the assessment process."

vorschlag nicht gegeben. Namentlich ist die Zuteilung der Verantwortung für die Aufsichtstätigkeit (und damit auch die Verantwortung für Aufsichtsfehler oder -versäumnisse) zwischen ENSI-Rat und Direktor(in) nicht eindeutig geregelt. Hieraus können Unsicherheiten, Konflikte und eine Hemmung, Entscheide zu fällen, entstehen.

- Der ENSI-Rat legt einerseits die strategischen Ziele und die Sicherheitsziele fest (Art. 5 Abs. 6 Bst. a bzw. b), erlässt das Organisationsreglement (Bst. c), ernennt die Mitglieder der Direktion, überwacht die Geschäftsführung etc. Die wesentlichen Aufgaben, welche die Qualität der Aufsicht bestimmen, liegen damit in seiner Hand. Der Rat hat andererseits keine Weisungsbefugnisse in sicherheitstechnischen Sachfragen. Er überwacht die Geschäftsführung (siehe hierzu Art. 5 Abs. 6 Bst. j); es ist aber unklar, inwiefern dies auch Inhalte der nuklearen Aufsicht betrifft.
- Die Direktorin oder der Direktor wird als "*operatives Organ*" bezeichnet, mit einem breiten und relativ offenen Pflichtenheft. Diese Formulierung lässt einen sehr weiten Interpretationsraum zur Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen ENSI-Rat und Direktor(in) zu und beinhaltet ein hohes Potenzial für Kompetenzkonflikte.

Zu These 5: Mit der Ausgliederung der Aufsichtsbehörde aus dem BFE ist diese nicht mehr Teil jener Verwaltungsstelle, welche für die Förderung und Gewährleistung der Energieversorgung zuständig ist. Eine mit dem vorgeschlagenen ENSI vergleichbare Unabhängigkeit würde sich ergeben, wenn die Aufsichtsbehörde als Verwaltungseinheit in einem andern Departement als dem UVEK eingegliedert würde.

Zu These 6: Durch die Ausgliederung der Aufsichtsbehörde in den 3. Kreis verliert sie ihre institutionell stark abgestützte Position im Rahmen eines Departements der Bundesverwaltung und damit auch die Unterstützung des Departements in wichtigen Sicherheitsentscheiden wie z.B. bei Nachrüstungen (siehe oben). Es besteht die Gefahr, dass das ENSI durch die Werke, die andern Behörden und die Bevölkerung als rein technische Expertenorganisation wahrgenommen wird. Dies könnte namentlich in strategischen Fragen wie etwa der nuklearen Entsorgung zu einem starken Autoritätsverlust der Aufsichtsbehörde und zu einer Schwächung der Stellung des Bundes führen. Als alternative Lösung zur Ausgliederung der HSK in den 3. Kreis wäre eine Verschiebung in ein anderes Departement, beispielsweise als HSK im EDI, nochmals ernsthaft zu prüfen.

Zu These 7: Nukleare Sicherheit, Strahlenschutz und Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz) sind in der Sache miteinander verbunden. Sie können sich in der Praxis gegenseitig ergänzen oder in gewissen Fällen zueinander im Widerspruch stehen. Im Sinne des Übereinkommens vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit ist die Aufsicht über all diese Gebiete unabhängig von Stellen, die für die Förderung und Gewährleistung der Energieversorgung zuständig sind, wahrzunehmen. Die Absicht, die Bereiche mit der Einführung des ENSIG zwischen dem BFE und der Aufsichtsbehörde ENSI aufzuteilen, steht im Widerspruch zu dieser Forderung.

4.2 Organisation der Bewilligungsbehörde

Die Bewilligungsbehörden müssen ebenso wie die Aufsichtsbehörden über die notwendigen Fachkenntnisse nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik verfügen. Dies ist namentlich notwendig, um Gesuche um Bewilligungen beurteilen zu können. Durch die Ausgliederung der HSK in den 3. Kreis und die Auflösung der KSA verfügt die Bewilligungsbehörde über keine eigene technische Fachkompetenz mehr und muss diese entweder wieder intern aufbauen oder durch externe Expertise kompensieren (siehe 4.1).

4.3 Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

Gemäss KEV Art. 6 ist die HSK Aufsichtsbehörde im Bereich der nuklearen Sicherheit, während für die übrigen Bereiche, insbesondere die Sicherung, das BFE zuständig ist. Durch den Übergang von der HSK zum ENSI entsteht a priori keine Lücke in der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben. Grundsätzliche Fragen stellen sich jedoch hinsichtlich der Abwicklung von Bewilligungsverfahren, namentlich bezüglich der Weisungsbefugnis der Bewilligungsbehörde an die Aufsichtsbehörde zur Behandlung von Sachfragen im Rahmen der Begutachtung.

Im Sinne des Übereinkommens vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit ist nicht nur die Aufsicht über die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz, sondern auch die Aufsicht über die Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz) von der Förderungsbehörde zu trennen und sinngemäss im ENSI (oder

allenfalls in einer andern Behörde ausserhalb des UVEK) anzusiedeln. Das ENSIG entspricht dieser Forderung nicht.

5 Folgerungen und Empfehlungen

Die Aufsicht über die Kernanlagen ist aus Sicht der KSA eine fachtechnische Aufgabe. Dieser Aufgabe wird das im ENSIG vorgesehene Nuklear-Sicherheitsinspektorat weitgehend gerecht: Es setzt im Kern auf eine kompetente und gut ausgestattete Aufsichtsbehörde. In folgenden Bereichen zeigen sich allerdings Lücken und Ungereimtheiten, welche Verbesserungen verlangen:

- Der nuklearen Sicherheit und dem Strahlenschutz muss in der Geschäftsführung des ENSI oberste Priorität zukommen.
- Die nukleare Aufsicht ist für die Schweiz auf Grund des grossen Gefährdungspotenzials von Kernanlagen von vitalem Interesse. Der Bundesrat benötigt zur Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht über das ENSI nach Art. 18 und als Bewilligungsbehörde ein unabhängiges Fachgremium. Ebenso benötigt das UVEK, welches die Bau- und die Betriebsbewilligungen erteilt, ein solches Fachgremium.
- Die sicherheitsorientierte Führung des ENSI verlangt eine klare Entscheidungs- und Verantwortlichkeitshierarchie in der nuklearen Aufsicht. Diese ist im Gesetz zwischen Direktion und ENSI-Rat klar zu regeln. Der ENSI-Rat soll das oberste verantwortliche Organ des ENSI und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein.
- Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz), nukleare Sicherheit und Strahlenschutz sind in der Sache miteinander verbunden. Die Aufsicht darüber ist im Sinne des Übereinkommens vom 17. Juni 1994 aus dem BFE auszugliedern und im ENSI zu vereinen.

Die KSA kommt zum Schluss, dass der vorgelegte Entwurf zum ENSIG noch zahlreiche Lücken und Ungereimtheiten aufweist, in der vorliegenden Form den hohen Ansprüchen an die Organisation der Aufsicht über die Kernanlagen nicht genügt und deshalb überarbeitet werden muss.

Bei der Überarbeitung der Gesetzesvorlage sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Ziel der Trennung der Aufgaben im Sinne des Übereinkommens über nukleare Sicherheit nicht zwingend eine Ausgliederung der HSK aus der Bundesverwaltung bedingt, sondern innerhalb der Verwaltung auch durch eine Aufteilung der Aufsichtsbehörde und der Stelle, die für die Förderung und Gewährleistung der Energieversorgung zuständig ist, auf zwei verschiedene Departemente erreicht werden könnte. Es sollte auch beachtet werden, dass mit der im ENSIG vorgeschlagenen Neuorganisation keine Einsparungen bei den Aufsichtskosten erreicht werden, dass daraus hingegen sehr wohl eine Verminderung der nuklearen Sicherheit resultieren könnte.

Im Kapitel 6 macht die KSA konkrete Änderungsvorschläge zu einzelnen Artikeln.

6 Bemerkungen und Vorschläge zu einzelnen Artikeln

Im vorliegenden Kapitel werden zu einzelnen Artikeln aus dem Entwurf des ENSIG Textanpassungen vorgeschlagen und die Gründe dafür kurz dargelegt.

Art. 2 Abs. 1

Vorschlag

Das ENSI erfüllt die Aufgaben, die ihm gemäss der Kernenergiegesetzgebung, der Strahlenschutzgesetzgebung, der Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzgebung und den Vorschriften betreffend der Beförderung von gefährlichen Gütern übertragen sind. Es nimmt sowohl die Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Bereich der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes, als auch jene im Bereich der Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz) wahr. Der nuklearen Sicherheit und dem Strahlenschutz ist dabei Vorrang gegenüber finanziellen Erwägungen einzuräumen.

Begründung

Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz), nukleare Sicherheit und Strahlenschutz sind in der Sache eng miteinander verbunden und sollen deshalb bei derselben Sicherheitsbehörde angesiedelt sein. Im Sinne des Übereinkommens vom 17. Juni 1994 über nukleare Sicherheit sollen beide Bereiche aus dem UVEK ausgliedert werden. (Siehe auch Anpassungen in Art. 22).

Im Sinne von These 1 soll im Gesetz explizit zum Ausdruck kommen, dass die nukleare Sicherheit und der Strahlenschutz bei der Tätigkeit des ENSI Priorität gegenüber finanziellen Erwägungen haben müssen.

Art. 3**Vorschlag**

Neuer Titel "*Dienstleistungen*"

Begründung

Der Titel "*Gewerbliche Tätigkeiten*" ist dem Inhalt dieses Artikels nicht angepasst.

Art. 5 Abs. 1**Vorschlag**

Der ENSI-Rat ist Führungs- und internes Aufsichtsorgan des ENSI.

Begründung

Es ist eine klare Regelung der Verantwortlichkeitshierarchie in der nuklearen Aufsicht erforderlich (These 4). Der ENSI-Rat soll im Sinne eines Verwaltungsrates die strategische Führung und die oberste Verantwortung wahrnehmen.

Art. 5 Abs. 6**Vorschlag**

Der ENSI-Rat hat insbesondere folgende Aufgaben:

Unternehmensbezogene Aufgaben:

- a Er legt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat die strategischen unternehmensbezogenen Ziele für jeweils vier Jahre fest.*
- b Er erlässt das Organisationsreglement.*
- c Er erlässt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat das Personalreglement.*
- d Er erlässt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat die Gebührenordnung und legt die Höhe der Aufsichtsabgabe fest.*
- e Er ist verantwortlich für die Implementierung und Pflege eines adäquaten unternehmerischen Risikomanagements.*
- f Er ernennt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat die Direktorin oder den Direktor.*
- g Er ernennt auf Antrag der Direktorin oder des Direktors die weiteren Mitglieder der Direktion.*
- h Er überwacht die Geschäftsführung.*

- i Er setzt eine interne Revision ein und sorgt für die interne Kontrolle.*
- j Er genehmigt den Voranschlag und die Jahresrechnung.*
- k Er beantragt dem Bundesrat die vom Bund zu erbringenden Abgeltungen.*
- l Er unterbreitet dem Bundesrat den Geschäftsbericht (Jahresbericht, Bilanz mit Anhang, Erfolgsrechnung, Prüfungsbericht der Revisionsstelle) zur Genehmigung. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat wird der ENSI-Rat entlastet.*

Aufsichtsbezogene Aufgaben:

- m Er legt unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat die strategischen Aufsichtsziele für jeweils vier Jahre fest.*
- n Er überwacht die Einhaltung der gesetzlich festgelegten Grundsätze der nuklearen Sicherheit und Sicherung.*
- o Er überwacht die Aufsichtstätigkeit.*
- p Er unterbreitet dem Bundesrat jährlich einen Aufsichtsbericht und einen Bericht zum Strahlenschutz. Diese Berichte werden veröffentlicht.*

Begründung

Die unternehmensbezogenen und die aufgabenseitigen Aspekte der Aufgaben des ENSI-Rats sollen getrennt und umfassend aufgeführt werden. ENSI-Verordnungen sind in KEG und KEV nicht vorgesehen, weshalb die entsprechende Bestimmung weggelassen ist.

Art. 5 Abs. 7

Vorschlag

Dieser Absatz ist zu streichen.

Begründung

Die Verantwortlichkeiten von ENSI-Rat und Direktorin oder Direktor ergeben sich aus den Artikeln 5 und 6. Im Sinne der in Art. 5 Abs. 1 etablierten Verantwortlichkeitshierarchie muss der ENSI-Rat bezüglich der Behandlung sicherheitstechnischer Sachfragen weisungsberechtigt sein. Andernfalls würde der ENSI-Rat für etwas Verantwortung tragen, das er nicht beeinflussen kann, was der These 4 (Zweckmässigkeit) widersprechen würde.

Art. 22

Vorschlag

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

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

Art. 70

¹ Aufsichtsbehörde in Bezug auf die nukleare Sicherheit und die Sicherung ist das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat gemäss dem Bundesgesetz vom ... über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat.

² Dieses ist fachlich nicht weisungsgebunden und formell von den Bewilligungsbehörden zu trennen.

~~Art. 74~~

~~Aufgehoben~~

Begründung

- Die Aufsicht über die nukleare Sicherheit, den Strahlenschutz und die Sicherung (Sabotage- und Terrorschutz) soll von der gleichen Stelle, dem ENSI, wahrgenommen werden.
- Zur Wahrnehmung der Aufsichtspflicht über das ENSI und als Bewilligungsbehörden benötigen Bundesrat und Departement UVEK weiterhin ein unabhängiges beratendes Fachgremium gemäss Art. 71 KEG. Eine Anpassung dieses Fachgremiums an die neue Organisation ist allenfalls nach der Schaffung des ENSI aufgrund der Erfahrungen vorzunehmen.

Die KSA empfiehlt dem Bundesrat, den vorliegenden Entwurf zum ENSIG unter Beachtung ihrer Überlegungen und Vorschläge zu überdenken bzw. zu überarbeiten.

Die vorliegende Stellungnahme wurde von der KSA an ihrer 447. Sitzung vom 26. Januar 2006 verabschiedet.

Würenlingen, 26. Januar 2006

EIDG. KOMMISSION FÜR DIE
SICHERHEIT VON KERNANLAGEN

Der Präsident



Prof. Dr. W. Wildi

Geht an: Rechtsdienst BFE

Anmerkung: Es ist vorgesehen, diese Stellungnahme auf Internet aufzuschalten (www.ksa.admin.ch).

Liste der Abkürzungen

BFE	Bundesamt für Energie
ENSI	Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat
ENSIG	Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
IRRT	International Regulatory Review Team
KEG	Kernenergiegesetz
KEV	Kernenergieverordnung
KSA	Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen
StSG	Strahlenschutzgesetz
StSV	Strahlenschutzverordnung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Anhang: Organisation der Sicherheitsbehörden für Kernanlagen in anderen Ländern

Frankreich

Die Bewilligungen für Kernanlagen im Sinne von "*installations nucléaires de base*" werden von der Regierung erteilt. Bei Bewilligungsentscheidungen stützt sich diese auf ein Gutachten der *l'autorité de sûreté nucléaire* (ASN) sowie eine Stellungnahme der *Commission interministérielle des installations nucléaires de base* ab.

Die Verantwortung für die Aufsicht über die nukleare Sicherheit der Kernanlagen und der Transporte von radioaktiven Materialien liegt bei den für Industrie und für Umwelt zuständigen Ministern und für den Strahlenschutz beim Minister, welcher für Gesundheit zuständig ist.

Aufsichtsbehörde für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz in den Kernanlagen sowie die Sicherheit der Transporte ist die ASN. Sie ist entsprechend den für Industrie, für Umwelt und für Gesundheit zuständigen Ministern unterstellt. Die ASN umfasst eine zentrale Einheit (*Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*, DGSNR) sowie die Teile der Regionaldirektionen für Industrie, Forschung und Umwelt und die Regional- bzw. Departementsdirektionen für Gesundheit und Soziales, welche in den Bereichen nukleare Sicherheit und Strahlenschutz tätig sind. An der Spitze der DGSNR steht ein Generaldirektor. Das ASN kann sich auf eine kompetente Fachorganisation, das *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire* abstützen.

Den für die Kernanlagen und die Transporte radioaktiver Stoffe zuständigen Ministern stehen drei beratende Gremien zur Verfügung:

- Der *Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire* (CSSIN) befasst sich mit Fragen der nuklearen Sicherheit und der Information der Öffentlichkeit. Seine Mitglieder decken ein breites Spektrum von Fachbereichen und Disziplinen ab. Der Rat erarbeitet Empfehlungen zuhanden der Minister, welche für die Umwelt und die Industrie zuständig sind. Die DGSNR informiert den Rat laufend über ihre Aufsichtstätigkeit.
- Die *Commission interministérielle des installations nucléaires de base* berät die für Umwelt und für Industrie zuständigen Minister bei den Bewilligungen für den Bau, die Änderung und die Stilllegung von Kernanlagen. Sie arbeitet auch bei Erlass bzw. Revision der Vorschriften mit, welche die Kernanlagen betreffen. Die Kommission hat auch koordinierende Funktion zwischen den verschiedenen Ministerien.
- Der *Conseil supérieur d'hygiène publique de France* (CSHPF) berät den für Gesundheit zuständigen Minister. Der Rat umfasst eine Sektion, welche für den Strahlenschutz zuständig ist. Deren Beratungsgebiet umfasst auch den Strahlenschutz in Kernanlagen. Er muss u. a. bei der Erarbeitung von gesetzlichen Vorschriften beigezogen werden.

Dem Generaldirektor der DGSNR sind vier permanente Expertengruppen zur Seite gestellt:

- Le Groupe permanent d'experts pour les réacteurs nucléaires,
- Le Groupe permanent d'experts pour les laboratoires et usines,
- Le Groupe permanent d'experts pour les déchets,
- Le Groupe permanent d'experts pour les transports.

Diese Expertengruppen beurteilen die Sicherheitsberichte der Kernanlagen und halten das Ergebnis und gegebenenfalls entsprechende Empfehlungen zuhanden des Generaldirektors fest. Sie können sich Informationen direkt beim Betreiber beschaffen. Als Mitglieder werden bewusst auch Experten aus dem Ausland berufen. So hat seit längerer Zeit stets auch ein schweizerischer Experte Einsitz in der *Groupe permanent d'experts pour les réacteurs nucléaires*. Früher war dies ein Mitarbeiter des PSI. Seit einigen Jahren ist ein HSK-Angehöriger Mitglied dieser Gruppe.

Ein weiteres beratendes Gremium ist die *Section permanente nucléaire* der *Commission centrale des appareils à pression*. Die Kommission ist dem für die Industrie zuständigen Minister beigelegt und beschäftigt sich mit der Sicherheit druckführender Komponenten. Sie diskutiert insbesondere auch eingetretene Vorkommnisse. Die *Section permanente nucléaire* konzentriert sich auf die Kernanlagen und berät entsprechend die DGSNR.

Das Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ist mit der parlamentarischen Kontrolle der Aufsicht beauftragt. Es überprüft alljährlich, ob die Aufsicht über die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz gewährleistet ist und berichtet dem Parlament über die Ergebnisse. Es trifft dazu Abklärungen sowohl bei der Aufsichtsbehörde als auch beim Betreiber. Einbezogen werden u. a. administrative, technische und sozio-politische Aspekte wie die Information.

Quelle: www.asn.gouv.fr/International/pub/3CnsFR_e.pdf

Deutschland

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zum Bereich Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken und deren Vollzug beim Bund.

Der Bund erlässt neben Gesetzen auch die Verordnungen, die Allgemeinen Verwaltungsordnungen sowie Richtlinien des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

Den Vollzug der Gesetzgebung nehmen im Auftrag des Bundes die Bundesländer wahr. Entsprechend erfolgen die Genehmigung von Kernanlagen sowie die Aufsicht über diese durch die einzelnen Bundesländer. Der Bund, vertreten durch das BMU, übt die Aufsicht über den Vollzug des Atom- und Strahlenschutzrechts durch die Länder aus. Dabei hat er das Recht, in Sach- und Rechtsfragen in jedem Einzelfall verbindliche Weisungen zu erlassen. Zur Beurteilung von fachlich-wissenschaftlichen Fragen kann die zuständige Behörde Sachverständige beiziehen (z. B. TÜV).

Entsprechend ihren Aufgaben verfügen sowohl die Verwaltung des Bundes (BMU) als auch die Verwaltungen der Länder über entsprechende Sachkompetenz. Bei den Ländern sind je 20 bis 30 Sachverständige. Fachtechnisch stützen sich die Länder bei der Sicherheitsbeurteilung und der Aufsicht zudem auf verwaltungsexterne Sachverständige, primär auf die TÜVs (Technische Überwachungsvereine) ab. Die verwaltungsexternen Sachverständigen haben aber keine Weisungsbefugnis.

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben wird das BMU von zwei Beratungsgremien, der Reaktor-Sicherheitskommission (RSK) und der Strahlenschutzkommission SSK, sowie von der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit, dem Hauptgutachter des Bundes, unterstützt. Die RSK und die SSK beraten das BMU in Angelegenheiten der Sicherheit und der Sicherung von kerntechnischen Anlagen und der Entsorgung radioaktiver Abfälle bzw. in Angelegenheiten des Strahlenschutzes. Die RSK stützt sich bei ihren Beratungen und Stellungnahmen auf eigene Leitlinien ab, die RSK-Leitlinien. Die Empfehlungen von RSK und SSK sowie die RSK-Leitlinien sind Teil des kerntechnischen Regelwerks.

Die RSK besteht in der Regel aus 12 Mitgliedern. Ihre Mitglieder sollen die gesamte Bandbreite der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vertretbaren Anschauungen repräsentieren. Vorbereitet werden die Geschäfte von Fachausschüssen. Die Mehrheit der Mitglieder dieser Fachausschüsse sind ständige Experten, welche nicht Mitglieder der RSK sind. Das BMU erteilt der Kommission Beratungsaufträge. Die Kommission kann auch von sich aus Beratungsaufträge aufgreifen. Die RSK darf ohne Zustimmung des BMU Dritten keine Stellungnahmen oder Auskünfte geben. Die Sitzungen der Kommission sind nicht öffentlich.

Quelle: www.bfs.de/kerntechnik/cns2005_deu.pdf

Finnland

In Finnland bilden das Kernenergiegesetz und die entsprechende Verordnung, das Strahlenschutzgesetz und die Verordnung sowie die einschlägigen Beschlüsse des Staatsrats (Regierung) und die Richtlinien der STUK (Säteilyturvakeskus), YVL Guides, die gesetzlichen Grundlagen.

Die Bewilligungen für Nuklearanlagen werden vom Staatsrat erteilt. Die "*Decision-in-principle*" (etwa analog zur Rahmenbewilligung in der Schweiz) muss vom Parlament bestätigt werden. Alle Bewilligungen sind befristet. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind in der Kernenergiegesetzgebung vorgegeben. Verfahrenleitende Instanz ist das Ministerium für Handel und Industrie, welches auch für die Energiepolitik zuständig ist. Bei diesem müssen entsprechend auch die Bewilligungsgesuche eingereicht werden.

Die übergeordnete Verantwortung für den Bereich der Nuklearenergie, insbesondere auch für die Aufsicht über die Sicherheit, liegt ebenfalls beim Ministerium für Handel und Industrie. Das Ministerium umfasst eine Organisationseinheit, welche über Fachkompetenz im Nuklearbereich verfügt. In den wichtigsten "*preparatory functions*" wird das Ministerium zudem von einer Kommission für Kernenergie beraten. Im Falle von Bau- oder Betriebsbewilligungsgesuchen holt das Ministerium bei der STUK eine Sicherheitsbegutachtung ein.

Aufsichtsbehörde für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz in den Kernanlagen sowie die Entsorgung der radioaktiven Abfälle ist die STUK, eine unabhängige und mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattete staatliche Organisationseinheit, welche administrativ dem Ministerium für Soziales und Gesundheit unterstellt ist. Sie macht die Sicherheitsbeurteilungen und Inspektionen. Die STUK kann aber keine Bau- und Betriebsbewilligungen erteilen. Ende 2004 betrug der Personalbestand 315 Personen; wovon 80 vollamtlich für die nukleare Sicherheit tätig waren (zurzeit vier KKW-Blöcke in Betrieb und einer in Realisierung).

Die STUK betreibt einerseits eigene Forschung, andererseits kann sie sich auf das Technische Forschungszentrum Finnlands (VTT) sowie weitere Expertenorganisationen abstützen. Im VTT sind ca. 200 Personen im Bereich Kernenergie tätig.

Der STUK steht zusätzlich eine beratende Kommission in nuklearer Sicherheit zur Seite. Diese berät sie in wichtigen Sicherheitsfragen und arbeitet bei der Erstellung von Vorschriften mit. Zusätzlich verfügt das Ministerium für Soziales und Gesundheit über ein beratendes Gremium im Bereich Strahlenschutz.

Quelle: www.stuk.fi/julkaisut/stuk-b/stuk-b-yto234.pdf

Belgien

In Belgien sind folgende Organisationen und Stellen mit Bewilligungsverfahren und der Aufsicht über Kernanlagen betraut:

- Der König
- Die Agentur des Bundes zur Nuklearüberwachung (Agence fédérale de controle nucléaire, AFCN)
- Der Aufsichtsrat (conseil d'administration) für AFCN und AVN
- Die Association Vinçotte Nuclear (AVN) als zugelassene Stelle (organisme agréé)
- Die Überwachungskommission (commission de surveillance)
- Das technisch-wissenschaftliche Komitee (Comité scientifique et technique)

Aufgaben

- Der König erteilt Bewilligungen und ernennt die leitenden Personen des AFCN und des Aufsichtsrates.
- Die AFCN macht Vorschläge für Gesetze, Verordnungen und Regelungen, überwacht, dass diese Gesetze etc. eingehalten werden, leitet das Bewilligungsverfahren, stellt die Überwachung, der Kontrollen und Inspektionen sicher, koordiniert und regt Forschungsarbeiten an und ist zuständig für Safeguard und Non Proliferation sowie für die Information der Öffentlichkeit, die Zulassung von Fachstellen und den Entzug der Zulassungen.
- Die AVN ist zuständig für die Inspektionen in Kernanlagen und die Durchführung von Studien, sowie die Auswertung von Erfahrungen.
- Die Überwachungskommission überwacht die Tätigkeiten der AVN, gibt ihre Meinung ab über das Funktionieren der AVN und verifiziert, ob der AVN die ihm nach Gesetz auferlegten Verpflichtungen erfüllt.

Organisation

- Die AFCN verfügt über einen Generaldirektor sowie drei Abteilungen (Gesetze und Bewilligungen; Überwachung und Kontrolle; Administration und Finanzen).
- Die AVN verfügt über einen Generaldirektor sowie vier Abteilungen (Inspektionen; Projekte und Erfahrungsrückfluss; Studien, Forschung und Entwicklung; Personal und Unterstützung).

-
- Die Überwachungskommission besteht aus einem Präsidenten, ernannt vom Generaldirektor der AFCN (der Präsident vertritt die AFCN in der Kommission), einem Direktor sowie sechs Mitgliedern.

Im Folgenden wird ein Beispiel für die Zusammenarbeit von AFCN und AVN gegeben: AVN hat Electrabel, welche die Kernkraftwerke Tihange und Doel betreibt, und der AFNC einen Bericht gesandt, aus welchem hervorgeht, dass es Anzeichen gibt, die auf eine Verschlechterung der Sicherheitskultur schliessen lassen. AFCN hat daraufhin umgehend ein Audit bei Tihange und Doel durchgeführt. Dieses Audit hat gezeigt, dass die Sicherheit der Kernkraftwerke noch die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt. Es hat aber auch gezeigt, dass Verbesserungen im Bereich der Sicherheitskultur notwendig sind. Die Verbesserungen wurden zwischen Electrabel, AVN und AFCN vereinbart.

Bemerkungen:

- Das Aufgabengebiet der aufgeführten Stellen umfasst nicht nur Kernanlagen, sondern alle Tätigkeiten und Anlagen, die mit ionisierender Strahlung zu tun haben.
- Die AVN war bis ins Jahr 2001 relativ selbständig. Die AFCN wurde erst 2001 gegründet, da die Regierung neben dem Fachgremium AVN auch eine starke Organisation direkt in der Verwaltung für notwendig hielt.

Quelle: <http://www.fanc.fgov.be/fr/reglementation.htm>

Eidgenössische Kommission für
die Sicherheit von Kernanlagen (KSA)
Sekretariat
CH-5232 Villigen PSI

Telefon: +41 (0)56 310 3953 / 3811
Telefax: +41 (0)56 310 3855
ksa@hsk.ch / www.ksa.admin.ch