

Herausgeber: Prof. Dr. Andreas Abegg (ZHAW)
Prof. Dr. Sebastian Heselhaus (Universität Luzern)
Prof. Dr. Peter Hettich (Universität St. Gallen)
Prof. Dr. Johannes Reich (Universität Zürich)

Reto Patrick Müller

Dr. iur., Lehrbeauftragter für Öffentliches Recht
an der Universität Basel und der ETH Zürich

Anforderungen an die unabhängige Aufgabenerfüllung der Nuklearaufsicht

**Gutachten im Auftrag des ENSI-Rats,
erstattet am 9. Februar 2021**

Inhaltsverzeichnis

Einleitendes Vorwort.....	III
Inhaltsübersicht.....	V
Abkürzungen	XI
Materialien	XV
Literatur	XIX
I. Aufsichtsbehörden in der Corporate-Governance-Berichterstattung	1
1. Auftrag und Begründung des Postulats Abate.....	1
2. Einordnung und Besonderheiten von Aufsichtsbehörden	1
2.1. Aufgabentypologie und «Vier-Kreise-Modell».....	2
2.2. Dritter Kreis und rechtliche Besonderheiten des Aufsichtsrechts	3
2.2.1. Wirtschaftsaufsicht und Sicherheitsaufsicht.....	3
2.2.2. Rechtliche Erfordernisse an die Auslagerung von Aufgaben.....	5
2.2.3. Besonderheiten der ausgelagerten Aufsichtsanstalten.....	6
2.2.4. Aufsicht und Oberaufsicht über Aufsichtsbehörden.....	8
2.3. Fazit.....	9
II. Rechtliche Ausgestaltung der Nuklearaufsicht.....	11
1. Das ENSI als ausgelagerte Anstalt des Bundes zur Sicherheitsaufsicht.....	11
1.1. Rechtsgrundlagen	11
1.2. Sicherheitsaufsicht.....	13
1.3. Auslagerung	14
1.4. Bedeutung der Auslagerung	15
2. Organisation des ENSI	16
2.1. Gesetzliche Organe.....	16
2.2. ENSI-Rat.....	17
2.2.1. Wahl nach objektiven Kriterien.....	17
2.2.2. Abberufungsmöglichkeit	18
2.2.3. Aufgaben des ENSI-Rats.....	19
2.3. Geschäftsleitung.....	22

3.	Schnittstellen zur Verwaltung und zur Politik	23
3.1.	Anhörung bei Geschäften des Bundes.....	24
3.2.	Berichterstattung.....	24
3.3.	Entlastung des ENSI-Rats durch den Bundesrat.....	25
3.4.	Finanzielle und personelle Ressourcen	25
4.	Exkurs: ENSI und KNS	27
5.	Fazit.....	28
III.	Gründe für die Auslagerung der Nuklearaufsicht	31
1.	Aufgaben der Nuklearaufsicht.....	31
1.1.	Gewährleistung der Sicherheit als Finalität der KEG	32
1.2.	Eigentliche Aufsichtstätigkeit.....	33
1.3.	Genehmigungskompetenzen.....	34
1.4.	Einbringung von Fachwissen in Verfahren	35
2.	Zu überwachendes Verhalten der Beaufsichtigten	36
2.1.	Verantwortung der Bewilligungsinhaberinnen für die nukleare Sicherheit	36
2.2.	Dynamik der Anforderungen.....	37
2.3.	Rolle der Aufsicht im «regulatorischen Dreieck»	38
3.	Trennungsgebot	39
3.1.	Rechtliche Verankerung.....	40
3.2.	Safety Standards der IAEA	42
3.2.1.	Inhalte.....	43
3.2.2.	Rechtliche Bedeutung.....	43
3.2.3.	Empfehlungen für die Ausgestaltung von Aufsichtsbehörden...	46
3.3.	Bedeutung und Folgen des Trennungsgebots.....	48
3.3.1.	Entscheidung auf wissenschaftlich-technischen Grundlagen.....	48
3.3.2.	Umsetzungsspielraum	50
3.3.3.	Bisherige Umsetzung in der Schweiz.....	50
4.	Das Trennungsgebot im helvetischen Kontext	52
4.1.	Allgemeines	52
4.2.	Aktualität des Trennungsgebots.....	52
4.2.1.	Stilllegung von Kernanlagen und geologische Tiefenlagerung...	52

4.2.2. Long Term Operation.....	53
4.2.3. Stromversorgungssicherheit.....	54
4.3. Beurteilung.....	56
5. Fazit.....	56
IV. Aspekte der Unabhängigkeit	59
1. Allgemeines.....	59
2. Gehalte der Unabhängigkeit.....	60
3. Unabhängigkeit von der Ministerialverwaltung.....	61
3.1. Selbständige Aufgabenerfüllung	61
3.2. Organisationsautonomie	62
3.3. Erfüllung der Aufsichtstätigkeit.....	62
3.4. Beschränkte Aufsicht über die Nuklearaufsicht.....	64
3.4.1. Bundesrat.....	65
3.4.2. Parlamentarische Oberaufsicht.....	67
3.4.3. Finanzkontrolle.....	67
4. Personelle Unabhängigkeit	69
4.1. ENSI-Rat.....	69
4.2. Mitarbeitende	71
5. Finanzielle Unabhängigkeit.....	71
6. Unabhängigkeit von den Beaufsichtigten.....	72
7. Fazit.....	73
V. Beurteilung der Unabhängigkeit der Nuklearaufsicht im regulatorischen Gesamtkontext	75
1. Das ENSI als technische Fachbehörde.....	75
2. Verschiedene mittelbare und unmittelbare Rollen des Staates.....	77
2.1. Ministeriale Bewilligungsbehörden.....	77
2.2. Wirksame Trennung und Unabhängigkeit.....	78
3. Zweistufiger Aufbau des ENSI	79
4. Trennung der strategischen Ausrichtung vom Tagesgeschäft.....	80
4.1. Gewährleistung der «inneren Unabhängigkeit».....	80
4.2. Festlegung der strategischen Ziele durch den Bundesrat?	80

4.3. Genehmigung der strategischen Ziele durch den Bundesrat?	81
4.4. Erlass des Organisationsreglements	82
4.5. Organisationsfreiheit als Folge des Trennungsgebots	82
5. Interner Dialog und fachtechnische Abstützung	82
5.1. Sicherstellung eines ständigen Hinterfragens	83
5.2. Vermeidung von «Regulatory Capture»	84
5.3. Stetigkeit und Verlässlichkeit	84
6. Legitimation und Immunisierung	85
6.1. ENSI-Rat	85
6.2. Geschäftsleitung	86
6.2.1. Verantwortlichkeit gegenüber dem ENSI-Rat	86
6.2.2. Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Bundesrat?	87
6.2.3. Genehmigung der Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den Bundesrat?	87
6.3. Personalreglement	88
7. Fazit	88
VI. Gesamtfazit	91
Anhang	93
1. IAEA, GSR Part 1 (Rev. 1): Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety	93
2. Safety Culture (INSAG-4)	95
3. IAEA/IRRS Follow-Up Mission to Switzerland 2015	96
4. Internationale Empfehlungen post-Fukushima	97
4.1. IAEA Action Plan on Nuclear Safety	97
4.2. CNS 2 nd Extraordinary Meeting recommendations	99
4.3. IAEA Action Plan recommendations for Members States	100
Über den Autor	101