

Verhältnis ENSI–NAGRA
Untersuchung im Auftrag des ENSI-Rates

Schlussbericht zuhanden des ENSI-Rates

Luzern, den 29. November 2012

Dr. Stefan Rieder (Projektleiter)
rieder@interface-politikstudien.ch

Christof Schwenkel (Projektmitarbeiter)
schwenkel@interface-politikstudien.ch

Milena Iselin (Projektmitarbeiterin)
iselin@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	3
2	ERGEBNISSE	4
2.1	Kritikpunkt 1: Unzulässige Einflussnahme der NAGRA auf Protokolle	4
2.2	Kritikpunkt 2: Vorvernehmlassung von ENSI-Gutachten bei der NAGRA	5
2.3	Kritikpunkt 3: Protokollierung der Kontakte zwischen ENSI und NAGRA	6
2.4	Kritikpunkt 4: Fehlende Vorgaben und Strategieplanung des ENSI	7
2.5	Kritikpunkt 5: Verfahren der Standortsuche ist nicht ergebnisoffen	10
2.6	Kritikpunkt 6: Abhängigkeit des ENSI von der Sachkompetenz der NAGRA	11
3	SCHLUSSFOLGERUNG	15
	IMPRESSUM	17

I EINLEITUNG

Im Sommer 2012 haben Marcos Buser und Walter Wildi in der Presse Kritik an der Unabhängigkeit und der Arbeitsweise des ENSI geäußert. Der ENSI-Rat hat daraufhin einen Ausschuss gebildet, bestehend aus Jürg Schmid (Vorsitz), Anne Eckhardt Scheck und Werner Bühlmann, der den Kritikpunkten nachgegangen ist. *Interface Politikstudien Forschung Beratung* wurde vom Ausschuss beauftragt, ein Gutachten zu erstellen.

Vorgehen

Das vorliegende Gutachten basiert auf den folgenden Grundlagen:

- *Anhörung der Herren Buser und Wildi:* Herr Buser wurde am 23. und Herr Wildi am 28. August 2012 vom Ausschuss des ENSI-Rates angehört. Interface hat einen Leitfaden für die Anhörungen vorbereitet, diese begleitet und jeweils ein Protokoll erstellt.
- *Zwischenbericht vom 4. September 2012:* Basierend auf den Protokollen der Anhörungen hat Interface eine Liste von Kritikpunkten erstellt und Vorschläge unterbreitet, wie diese zu untersuchen sind. Die Liste der Kritikpunkte sowie die Vorgehensweise zu deren Abklärung wurden dem Ausschuss des ENSI-Rates sowie dem ENSI-Rat vorgestellt, diskutiert und genehmigt.

Ausgehend von der Diskussion des Zwischenberichts vom 4. September 2012 hat Interface bisher die folgenden Abklärungen vorgenommen:

- *Interviews:* Es wurden total zwölf Personen interviewt (Marcos Buser, Mitarbeitende des ENSI, der Nagra sowie eine weitere Person). Die Interviews fanden im Zeitraum vom 27. September bis zum 8. November 2012 statt.
- *Dokumentenauswertung:* Es sind Interface von verschiedenen Personen Unterlagen gezeigt oder überlassen worden, die zur Beurteilung der Fragestellungen verwendet worden sind. Die Unterlagen wurden Interface nur unter der Zusicherung der Vertraulichkeit vorgelegt, weshalb wir die Dokumente nicht im Einzelnen auflisten können.

Inhalt und Reichweite der Ergebnisse

Insgesamt werden im Rahmen des Gutachtens gemeinsam mit dem Ausschuss des ENSI-Rates sechs zentrale Kritikpunkte untersucht, welche sich aus den Hearings mit den Herren Buser und Wildi ergeben haben. Die Ergebnisse dazu werden in Kapitel 2 ausgeführt. Der Umfang der Untersuchung ist auf Grund der zur Verfügung stehenden Zeit auf die genannten Erhebungen beschränkt. Wir führen in den einzelnen Kapiteln aus, wo allenfalls vertiefte Untersuchungen vorgenommen werden könnten.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Gutachtens präsentiert. Zunächst werden die untersuchten Kritikpunkte dargestellt. Die entsprechenden Passagen sind kursiv geschrieben und zwecks einfacherer Verständlichkeit nicht im Konjunktiv formuliert. Anschliessend präsentieren wir unseren Befund, die Bewertung sowie allfällige Empfehlungen an den ENSI-Rat.

2.1 KRITIKPUNKT 1: UNZULÄSSIGE EINFLUSSNAHME DER NAGRA AUF PROTOKOLLE

Beschreibung der Kritik

Mitarbeitende der NAGRA nehmen in unzulässiger Art und Weise Einfluss auf Protokolle, welche das ENSI von Sitzungen erstellt, an denen nebst Mitarbeitenden des ENSI und der NAGRA auch weitere Personen teilnehmen. Die Änderungen gehen weit über das hinaus, was im Rahmen einer normalen Bereinigung eines Protokolls üblich ist, und erstrecken sich auch auf inhaltliche Korrekturen von Aussagen von Teilnehmenden, die nicht vom ENSI oder der NAGRA stammen.

Befund

Auf Grund der uns gezeigten Dokumente und der von uns geführten Gesprächen kommen wir zu folgendem Schluss: Es trifft zu, dass bei verschiedenen uns bekannten Sitzungen, bei denen Mitarbeitende des ENSI protokolliert haben, das Protokoll vollständig an Mitarbeitende der NAGRA zur Korrektur zugestellt worden ist, bevor die übrigen Teilnehmenden der Sitzung das Protokoll erhalten haben (wir bezeichnen diesen Prozess im Folgenden als „Vorvernehmlassung“ bei der NAGRA). Die Mitarbeitenden der NAGRA haben bei dieser Vorvernehmlassung nicht nur die von ihnen an der Sitzung vorgetragenen Inhalte im Protokoll, sondern auch Aussagen, die von anderen Teilnehmenden an der Sitzung gemacht wurden, korrigiert. Die Veränderungen sind in zwei uns von der NAGRA überlassenen Protokollen gemessen am Gesamtumfang des Protokolls sehr umfangreich. Die Protokolle wurden nach der Vernehmlassung bei der NAGRA allen Sitzungsteilnehmenden zugestellt und verabschiedet.

Begründet werden die Vorvernehmlassungen seitens der Interviewten beim ENSI mit dem Hinweis, dass sich durch die Vorvernehmlassung materielle Fehler in den Protokollen früh beseitigen lassen und dadurch Missverständnisse oder unnötige Diskussionen vermieden werden können. Zudem würden alle Teilnehmenden der Sitzung, die einen substantiellen Beitrag geleistet hätten, in der Vorvernehmlassung mit einer Version des Protokolls bedient. Das ENSI führt die starken Veränderungen in den uns bekannten Protokollen einerseits auf die komplizierte Materie zurück, welche an den Sitzungen diskutiert worden sei. Andererseits sei die geringe Erfahrung der protokollführenden Person für Fehler im Protokoll und entsprechende Korrekturen durch die NAGRA verantwortlich gewesen.

Die NAGRA begründet ihre Korrekturen im Rahmen der Vorvernehmlassung der Protokolle mit offensichtlichen Fehlern, die in den Protokollen enthalten gewesen seien. Es

sei bei der Korrektur nicht um eine inhaltliche Veränderung, sondern um die korrekte Darstellung gegangen, die angesichts der teilweise komplexen Inhalte für die Protokollführenden nicht leicht zu bewerkstelligen gewesen sei.

Bewertung

Materiell hat die geschilderte Vorvernehmlassung – soweit die technischen Inhalte von Interface beurteilt werden konnten – zu Korrekturen von faktischen Fehlern geführt, nicht aber zu einer Verfälschung der Inhalte der Protokolle und insbesondere der gefassten Beschlüsse. Bedeutsam ist aus Sicht der Gutachter hingegen der Umstand, dass die Vorvernehmlassung den Anschein erwecken kann,

- dass das ENSI nicht genügend kompetent ist, um korrekte Protokolle zu verfassen,
- dass das ENSI der NAGRA gegenüber anderen Stakeholdern Privilegien einräumt und
- dass die Gelegenheit entsteht, dass Protokolle durch die NAGRA inhaltlich manipuliert werden können.

Empfehlung

Wir empfehlen, keine Vorvernehmlassungen der gesamten Protokolle mehr durchzuführen, um dem Eindruck einer Bevorzugung bestimmter Sitzungsteilnehmender vorzubeugen. Dass einzelne Teile der Protokolle – wie zum Beispiel längere Fachbeiträge – von den Vortragenden vor dem Versand des Protokolls an alle Teilnehmenden überprüft werden können, soll auch weiterhin möglich sein. Ferner empfehlen wir dem ENSI, die Qualitätskontrolle bei der Protokollierung zu erhöhen, namentlich, wenn inhaltlich besonders komplexe Themen besprochen werden.

Grenzen der Bewertung

Wenn die Bewertung quantitativ beurteilt werden soll, so wäre eine systematische Prüfung einer grossen Zahl von Protokollen notwendig bei gleichzeitig inhaltlicher Überprüfung der vorgenommenen Änderungen durch Spezialisten mit fachtechnischen Kenntnissen. Dies wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht durchgeführt.

2.2 KRITIKPUNKT 2: VORVERNEHMLASSUNG VON ENSI-GUTACHTEN BEI DER NAGRA

Kritik

In gleicher Weise, wie der NAGRA Protokolle zu einer Vorvernehmlassung unterbreitet werden, werden auch wichtige Berichte des ENSI der NAGRA zu einer Vorvernehmlassung zugestellt.

Befund

Es ist uns ein Gutachten des ENSI bekannt (Sicherheitstechnisches Gutachten zum Vorschlag geologischer Standortgebiete des ENSI vom Januar 2010), bei dem eine solche Vorvernehmlassung erfolgt ist, in deren Rahmen auch eine Besprechung zwischen Mitarbeitenden des ENSI und der NAGRA stattgefunden hat. Diese Sitzung wurde nicht protokolliert. An der Sitzung wurde das Gutachten des ENSI besprochen und dem

ENSI von der NAGRA Änderungsvorschläge am Dokument übermittelt. Das ENSI hat diese Änderungen berücksichtigt und in die Version des Gutachtens verarbeitet, die in die offizielle Vernehmlassung gegeben worden ist. Die NAGRA hat Interface das Gutachten und die darin vorgenommenen Änderung überlassen. Die Änderungen betreffen in den allermeisten Fällen formale Aspekte und in sehr wenigen Fällen materielle Korrekturen.

Begründet wurde die Vorvernehmlassung des Gutachtens seitens des ENSI mit dem hohen Zeitdruck, der bei der Abfassung des Gutachtens geherrscht habe; dem Bestreben des ENSI, ein qualitativ möglichst hochstehendes Gutachten abliefern zu können und der Absicht, Unklarheiten und Missverständnisse möglichst früh zu erkennen, um diese ausräumen zu können. Die Vertreter der NAGRA betonen, dass es bei der Vorvernehmlassung einzig darum gegangen sei, faktische Fehler möglichst früh zu erkennen und zu eliminieren.

Bewertung

Die Gründe, die zur Vorvernehmlassung geführt haben, lassen sich von den Gutachtern im Prinzip nachvollziehen. Angesichts der Tatsache, dass faktische Fehler ohnehin in der „ordentlichen Vernehmlassung“ korrigiert werden können und angesichts der geringen materiellen Änderungen im oben geschilderten Fall, ist das Vorgehen für die Gutachter im Nachhinein dennoch nicht nachvollziehbar: Mit der Vorvernehmlassung wurde eine potenzielle Gefährdung der Glaubwürdigkeit des ENSI in Kauf genommen und das ENSI hat sich unnötigerweise dem Vorwurf der mangelnden Transparenz und der Befangenheit ausgesetzt.

Empfehlung

Gutachten und Berichte des ENSI, bei welchen die NAGRA und weitere Organisationen bei der Erarbeitung und Beurteilung involviert sind, sollen keiner informellen Vorvernehmlassungen bei der NAGRA unterzogen werden. Sobald das ENSI einen internen Entwurf erstellt hat, soll dieser der NAGRA und allen anderen Beteiligten offiziell zugestellt und im Rahmen der üblichen Verfahren besprochen werden. Während der Erarbeitung von Gutachten durch das ENSI können Arbeitssitzungen mit der NAGRA stattfinden, sofern diese dokumentiert sind (siehe dazu Kapitel 2.3).

Grenzen der Bewertung

Es wurde keine systematische Prüfung von Gutachten des ENSI im Hinblick auf die geäußerte Kritik vorgenommen.

2.3 KRITIKPUNKT 3: PROTOKOLLIERUNG DER KONTAKTE ZWISCHEN ENSI UND NAGRA

Kritik

Gemäss Kurznotiz über die Besprechung vom 1. Juni 2007 betreffend Zusammenarbeit HSK-NAGRA wurde vereinbart, dass Fachgespräche zwischen HSK und NAGRA protokolliert und nach den Regeln des BGÖ der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Es wird die Frage aufgeworfen, ob dies tatsächlich so umgesetzt worden ist.

Befund

Die Regelung ist den von uns befragten Personen des ENSI bekannt. Wohl ist der Wortlaut der Kurznotiz selber teilweise nicht bekannt, hingegen sind die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Praxis geläufig und werden nach Aussagen der befragten Personen beim ENSI auch befolgt. In Einzelfällen geben Interviewte an, dass im Nachhinein nicht für alle Fachgespräche die Protokolle lückenlos beschafft werden konnten.

Den Befragten der NAGRA war die Kurznotiz bekannt respektive sie konnten sich an den Vorgang erinnern. Die Befragten bei der NAGRA geben an, dass die gemeinsamen Sitzungen von ENSI und NAGRA jeweils protokolliert werden.

Bewertung

Die Vorgaben in der Kurznotiz werden gemäss unseren Erkenntnissen eingehalten. Dies schliesst Ausnahmen nicht aus. Es haben sich aber keine Indizien ergeben, wonach die Vorgaben zur Protokollierung systematisch verletzt würden.

Empfehlung

Die Regelung aus dem Jahre 2007 ist innerhalb des ENSI in Erinnerung zu rufen. Es wird weiter empfohlen, sicherzustellen, dass unter dem Begriff „Fachgespräch“ von allen Mitarbeitenden das Gleiche verstanden wird. Weiter empfehlen wir dem ENSI, ein Verfahren zur systematischen Erfassung der Fachgespräche und der entsprechenden Protokolle einzurichten. Gestützt darauf empfehlen wir dem ENSI-Rat, stichprobenartige Kontrollen der Protokollierung der Fachgespräche während einer bestimmten Zeit (z.B. ein Jahr) durchzuführen. Auf Basis der Stichprobenkontrollen kann entschieden werden, ob eine Änderung der Praxis bei der Protokollierung erforderlich ist oder nicht.

Grenzen der Bewertung

Die absolute Gewissheit über eine lückenlose Protokollierung liesse sich nur durch eine systematische Prüfung einer grossen Zahl von Sitzungen und deren Protokollierung erreichen. Eine solche wurde im vorliegenden Gutachten nicht durchgeführt.

2.4 KRITIKPUNKT 4: FEHLENDE VORGABEN UND STRATEGIEPLANUNG DES ENSI

Kritik

Das ENSI unterlässt es, klare Vorgaben und eine klare Strategieplanung zu formulieren und diese gegenüber der NAGRA durchzusetzen. Vielmehr ist es der NAGRA möglich, Vorhaben, die ihr nicht genehm sind (Abklärungen, Forschungsaufträge), zu verhindern oder in Form und Inhalt abzuändern. Dieser Vorwurf wird bekräftigt mit Hinweis auf drei Forschungsprojekte im Rahmen der Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager. Es sind dies die Projekte „Lagerauslegung“, „Monitoring“ und „Pilotlager“.¹ Die Abklärungen in diesen drei Bereichen sind statt mittels Gutachten nur mit

¹ Das Projekt „Lagerauslegung“ sollte die Erschliessung des Untergrunds sowie die bauliche Konzeption der Endlager ausleuchten und mögliche Varianten der Auslegung dieser Endlager untersuchen und bewerten. Das Projekt „Pilotlager“ setzt sich zum Ziel, die

Hearings bearbeitet worden, was nicht angemessen ist. Insbesondere haben sich ENSI und NAGRA im Rahmen des Projekts „Lagerauslegung“ und der Frage nach einer Erschliessung mittels Schacht oder Rampe auf eine bauliche Risikoanalyse fokussiert und betriebliche Aspekte oder Fragen der Langzeitsicherheit nicht berücksichtigt.

Befund

Die Gutachter sind in den Gesprächen zunächst der Entstehung der drei genannten Forschungsprojekte im Rahmen der Agneb nachgegangen. Von Seiten des ENSI wurde die Ausgestaltung der drei Projekte wie folgt begründet: Diese seien von Beginn an als Hearings konzipiert gewesen. Grund dafür sei der Wunsch des ENSI gewesen, das bestehende Wissen zu den Themen zunächst einmal möglichst breit zu sammeln. Die Hearings (zu denen auch die NAGRA eingeladen war) boten sich dafür als geeignetes Verfahren an. Basierend auf der Sammlung von Inputs aus den Hearings sei es erklärtes Ziel gewesen, bei Bedarf Vertiefungen im Rahmen von Forschungsprojekten durchzuführen. Eine Einflussnahme der NAGRA auf die Art der Durchführung der Projekte sei nicht erfolgt.

Die Frage nach der Erschliessung mittels Schacht oder Rampe (Element des Forschungsprojekts Lagerauslegung) ist nach Aussagen der Interviewten beim ENSI für die Wahl der Standorte in Etappe 2 nicht entscheidend. Zudem seien die geforderten Abklärungen (Risikoanalyse) mittlerweile im Gang.

Zur generellen Frage der Einflussnahme der NAGRA auf Vorgaben des ENSI ergab sich auf Basis der Interviews beim ENSI ein differenzierter Befund:

- Einerseits wird betont, dass die Kontakte und Diskussionen zwischen ENSI und NAGRA im Rahmen des Sachplanverfahrens notwendig seien, um einen Grossteil möglicher Fehler und Missverständnisse bei der Beurteilung der NAGRA auszuschliessen. Daher seien die Kontakte zwischen ENSI und NAGRA zwar intensiv, aber sachgerecht. Mit der Möglichkeit des ENSI, Nachforderungen zu den Berichten der NAGRA zu formulieren, verfüge das ENSI zudem über ausreichende Kompetenz, sich gegenüber der NAGRA durchzusetzen. Dies wird mit dem Hinweis auf die 41 Forderungen des ENSI an die NAGRA im Rahmen der Etappe 2 des Sachplanverfahrens bekräftigt.²
- Andererseits wurden uns im Rahmen der Interviews zwei Beispiele von Abklärungen genannt, die vom ENSI lanciert worden sind, bei denen sich die NAGRA nach Bekanntgabe der Abklärungen von sich aus eingeschaltet und die Abklärungen

Funktion dieses als Nachweis- und Kontrolllager konzipierten Teillagers zu analysieren und zu überprüfen. Das Projekt „Monitoring“ zielt darauf ab, den Stand der Technik und die künftigen Bedürfnisse bei der Überwachung der Endlager auszuleuchten. Die drei Projekte wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung (Agneb) behandelt (vgl. dazu z.B. Jahresbericht der Agneb 2011, S. 31–33).

² ENSI (2011): Stellungnahme zu NTB 10-01 „Beurteilung der geologischen Unterlagen für die provisorischen Sicherheitsanalysen in Etappe 2 SGT“, Sachplan geologisches Tiefenlager, Brugg, S. 124–137.

übernommen hat. Dies hat nach Aussage der Befragten nicht zu einer inhaltlichen Abschwächung oder zu einer geringeren Qualität der Abklärungen geführt, im Gegenteil: Die NAGRA habe die von ihr übernommenen Abklärungen besonders gründlich betrieben. Hingegen treffe es zu, dass sie die Federführung vom ENSI übernommen hätte.

Die Interviewten beim ENSI betonen, dass sie sich der Nähe zur NAGRA bewusst seien und dass seit kurzem ein vom ENSI-Rat initiiertes Projekt „Aufsichtskultur“ laufe, welches die Nähe zu den Beaufsichtigten thematisieren würde.

Die Befragten bei der NAGRA erachten die Vorgaben des ENSI als klar. Die umfassenden Nachforderungen im Rahmen der Etappe 2 des Sachplanes würden zudem zeigen, dass das ENSI klare Vorgaben formuliere. Die Durchführung der Hearings im Bereich der drei oben genannten Themen wird als sinnvoll erachtet, um entscheiden zu können, ob vertiefte Forschungsaufträge notwendig seien. Die NAGRA habe nicht auf die Art der Durchführung der drei Forschungsvorhaben Einfluss genommen. Was die Diskussion um die Abklärungen von Schacht und Rampe angehe, seien beide Formen der Zugänge zu einem Tiefenlager prinzipiell möglich. Die in der Diskussion geforderte Risikoanalyse zu der Frage werde nun gemäss Vorgaben des ENSI durchgeführt.

Bewertung

Die Gutachter konnten in Bezug auf die drei Forschungsprojekte keine Indizien finden, die darauf hinweisen, dass die Ausgestaltung der Projekte durch die NAGRA beeinflusst wurde. Auch sind die Gutachter der Ansicht, dass das ENSI auf Grund der Möglichkeit, im Rahmen des Sachplans Nachforderungen zu stellen, über ein genügendes Instrumentarium verfügt, um die NAGRA zur Durchführung von Abklärungen anzuhalten.

Allerdings zeigt sich an zwei uns berichteten Fällen, dass die NAGRA beim Auftreten neuer Sachfragen ein hohes Interesse hat, diese selber abzuklären und zu beurteilen. Entscheidend scheint uns, dass in solchen Situationen von Seiten des ENSI explizit entschieden wird, ob die NAGRA mit den Abklärungen beauftragt werden soll, ob das ENSI selber die Abklärungen durchführen soll oder ob das ENSI eine dritte Instanz damit beauftragen will.

Empfehlung

Wir empfehlen, in Fällen, in denen das ENSI zusätzliche Abklärungen für notwendig hält, das Vorgehen innerhalb des ENSI jeweils zu diskutieren. Aus Sicht der Gutachter ist es zweckmässig, in jedem Einzelfall bewusst zu entscheiden, schriftlich festzuhalten und zu begründen, wer zusätzliche Abklärungen durchführen soll (das ENSI, die NAGRA oder Dritte). Das Projekt der Aufsichtskultur scheint uns in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. Wir empfehlen,

- das Projekt weiterzuführen und die Diskussion über die Distanz zwischen Beaufsichtigten und Aufsichtsinstanz innerhalb des ENSI zu intensivieren sowie
- Möglichkeiten des ENSI-internen Austausches und des gegenseitigen Coachings über Sektionen hinweg auszuschöpfen.

Grenzen der Bewertung

Der Werdegang der drei Forschungsvorhaben wurde inhaltlich nicht im Detail nachgezeichnet. Ebenso wurde die Diskussion um die Abklärung zu Schacht und Rampe von Interface inhaltlich nicht vertieft abgeklärt.

2.5 KRITIKPUNKT 5: VERFAHREN DER STANDORTSUCHE IST NICHT ERGEBNISOFFEN

Kritik

Das Verfahren der Standortsuche ist nicht ergebnisoffen, sondern wird von der NAGRA gesteuert. Entsprechende Publikationen in der Presse haben gezeigt, dass die NAGRA sich bereits auf je einen Standort für hochaktive Abfälle respektive schwach und mittelaktive Abfälle festgelegt hat. Ferner werden namentlich die drei Standorte für hochaktive Abfälle nicht gleich detailliert untersucht, um eine Einengung der Standorte gemäss Sachplan zu gewährleisten. Der Antrag an den Bundesrat von 2002 sich auf einen Standort zu konzentrieren ist ein weiteres Indiz für die fehlende Ergebnisoffenheit.

Befund

Das Dokument der NAGRA, welches publik wurde, war dem ENSI in anderer Form (ohne konkrete Standortbezeichnungen) im Rahmen der für den Entsorgungsfonds erforderlichen Kostenstudie bekannt. Das von der Presse veröffentlichte Dokument mit der Bezeichnung der Standorte und dem Vermerk „Vertraulich“ war den Mitarbeitenden des ENSI nicht bekannt. Es wird in den Interviews bestätigt, dass auf den ersten Blick der Eindruck entstehen könne, dass die NAGRA sich auf einen Standort festgelegt habe. Die Erklärungen der NAGRA (siehe unten) zur Publikation sind für die befragten Personen am ENSI nachvollziehbar.

Die Befragten des ENSI betonen, dass das ENSI jederzeit in der Lage sei, weitere Abklärungen im Rahmen der Standortsuche zu verlangen (vgl. Kapitel 2.4) und gar den Weiterzug von drei Standorten für hochaktive Abfälle zu fordern, wenn sich auf Grund der Abklärungen der NAGRA keine Gründe abzeichnen würden, die den Verzicht auf einen Standort nahelegen würden. Eine allfällige Forderung zum Weiterzug von drei Standorten werde das ENSI aber erst formulieren, wenn ein entsprechender Vorschlag seitens der NAGRA gemäss Sachplan Etappe 2 vorliegen werde. Ob das ENSI im Rahmen des Sachplanverfahrens Forderungen zu weiteren Abklärungen mittels einer Verfügung durchsetzen könnte, müsste juristisch abgeklärt werden. Im Sachplanverfahren komme der Stellungnahme des ENSI faktisch aber eine so zentrale Bedeutung zu, dass das ENSI seine Forderungen gegenüber der NAGRA ohne weiteres durchsetzen könne.

Nach Angaben der NAGRA zeigt die von der Sonntagszeitung publizierte Folie ein Szenario auf, das für eine Kostenschätzung verwendet worden ist. Die NAGRA verwendet für ihre Kostenschätzungen effektive Standorte. In dem auf der Folie dargestellten Referenzszenario wurde das Zürcher Weinland als Standort für hochaktive Abfälle angenommen. Das Referenzszenario wurde bereits 2006 in der alle fünf Jahre zu aktualisierenden Kostenstudie in anonymisierter Form verwendet. Die Folie zeige auf

keinen Fall, dass die NAGRA sich bereits für einen Standort entschieden habe. Die Abklärungen zu den Standorten müssten im Übrigen nicht den gleichen Detaillierungsgrad ausweisen. Vielmehr müsse bei einer Einengung der Standorte nachgewiesen werden, dass einer der Standorte klare Nachteile gegenüber den anderen Standorten aufweise.

Bewertung

Die Darstellung der NAGRA zum Hintergrund der publizierten Unterlagen ist nachvollziehbar. Ob die NAGRA das Standortverfahren nicht ergebnisoffen führt, kann letztendlich durch die von den Gutachtern durchgeführten Interviews und mit den verfügbaren Dokumenten nicht zweifelsfrei überprüft werden. Auch ist es vor dem Hintergrund des Antrags der NAGRA von 2002 und im Lichte der publizierten Unterlagen nachvollziehbar, dass der Eindruck entstehen kann, die NAGRA habe sich intern bereits auf einen Standort festgelegt, zumal die differenzierten Abklärungen von mehreren Standorten Mehrkosten verursachen. Entscheidend scheint den Gutachtern aber zu sein, dass das Sachplanverfahren dem ENSI weiterreichende Möglichkeiten in die Hand gibt, eine allfällige nicht gerechtfertigte Einschränkung der Zahl der Standorte zu verhindern.

Empfehlung

Es muss von Seiten des ENSI in der Öffentlichkeit vermehrt deutlich gemacht werden, dass eine Einengung auf zwei Standorte in Etappe 2 des Sachplans nicht in jedem Fall zwingend ist, dass Standorte nur ausgeschieden werden, wenn sie nachweislich Nachteile aufweisen und dass das ENSI auf den Weiterzug von je drei Standorten bestehen kann, wenn sich keine Gründe für die Nichtberücksichtigung von Standorten ergeben. Wir empfehlen zudem (wenn dies nicht hinreichend klar ist), juristisch abzuklären, wie weit das ENSI im Rahmen des Sachplanverfahrens die NAGRA mittels Verfügung dazu verpflichten kann, weiter gehende Abklärungen zu treffen.

2.6 KRITIKPUNKT 6: ABHÄNGIGKEIT DES ENSI VON DER SACHKOMPETENZ DER NAGRA

Kritik

Die ENSI-Mitarbeitenden verfügen nicht über die notwendige Fachkompetenz und ausreichend personelle Ressourcen, um die Tätigkeit der NAGRA unabhängig überwachen und kontrollieren zu können. Vielmehr sind die Mitarbeitenden des ENSI fachlich von der NAGRA abhängig, was für eine Aufsichtsbehörde nicht zulässig ist. Ferner ist die Zahl der Fachleute in der Schweiz so klein und die Beziehungen auf Grund der Kleinheit des Landes so eng, dass eine Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde stark in Gefahr ist. Es besteht die Möglichkeit von „Regulatory Capture“³ des ENSI durch die NAGRA.

³ Als *Regulatory Capture* wird die Einflussnahme von regulierten Unternehmen auf die Regulierung ihres eigenen Wirtschaftssektors bezeichnet. Die Situation von *Regulatory Capture* ist also gegeben, wenn ein regulierter Akteur Entscheidungen des Regulators so beeinflussen kann, dass sie seinen Interessen dienen. Damit werden die Interessen der Gesellschaft, welche durch die Regulierung eigentlich durchgesetzt werden sollten, übergangen. (vgl. dazu Eisenbast, W.; Paulus, M. (2000): „Regulatory Capture“ der Gelben

Befund

Die Befragten beim ENSI stellen einheitlich fest, dass dem ENSI genügend *Kapazitäten (Personal, Finanzmittel)* und *Know-how* zur Wahrnehmung seiner Rolle im Sachplanverfahren zur Verfügung stehen würden. Bekräftigt wird diese Aussage mit dem Verweis auf die zahlreichen externen Gutachten in Etappe 1, der Zusammensetzung der Expertengruppe geologische Tiefenlager und den 21 externen unabhängigen Experten, die den Bereich Geologie bei seiner Arbeit unterstützen würden. Im Bereich der Geologie würde es zudem ein genügend grosses Reservoir von Fachleuten geben, welche rekrutiert oder als Fachleute herangezogen werden können. Die spezifische Ausbildung würde das Personal intern erhalten.

Das Personal in den Sektionen Geologie sowie Tiefenlagerung und Analysen sei stark durchmischt in Bezug auf die Ausbildung, die Herkunft und die Berufserfahrung der Mitarbeitenden. Eine Analyse von Personendaten der Mitarbeitenden des ENSI und der NAGRA, die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens durchgeführt worden ist, bestätigt diesen Befund und lässt auf eine grosse Durchmischung bei beiden Institutionen schliessen.

Von Seiten des ENSI wird auf eine Grundsatzfrage bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle verwiesen. Der Gesetzgeber legte fest, dass der *Verursacher* sich um die Entsorgung zu kümmern habe. Es gebe an diesem Sachverhalt grundsätzliche Kritik: Demnach sollte bei Abfällen mit solch grosser gesellschaftlicher, sicherheitstechnischer und wirtschaftlicher Bedeutung der Staat selber für die Suche nach einem Tiefenlager verantwortlich sein. Interviewte des ENSI weisen darauf hin, dass diese Diskussion ausserhalb des Kompetenzbereichs des ENSI liege. Ferner würde sich an der Tätigkeit des ENSI grundsätzlich nichts ändern, wenn die Verantwortung bezüglich der Suche nach einem Tiefenlager einer anderen Institution als der NAGRA übertragen würde.

Verschiedene Interviewte beim ENSI weisen auf *zwei Modelle* hin, die bei der Sicherheitsaufsicht im Bereich der Kernanlagen bestehen würden: Das Modell 1 basiere auf einem starken Austausch zwischen Beaufsichtigtem und Aufsichtsstelle (dies wird nach Auskunft der Befragten beim ENSI und in vergleichbarem Masse in Finnland praktiziert), das Modell 2 beruhe auf einer möglichst grossen Distanz und stark eingeschränktem Austausch zwischen Aufsicht und Beaufsichtigtem (dies wird nach Auskunft der Befragten z.B. in Schweden, Kanada und vor allem in den USA praktiziert). Beim ENSI habe man sich bewusst für Modell 1 entschieden. Dies bringe folgende Vorteile mit sich: Regelmässige Kontakte würden Vertrauen schaffen, erlaubten einen tieferen Einblick in die Überlegungen des Beaufsichtigten, würden zu einem stetigen Informationsfluss führen und schafften eine hohe Effizienz sowie raschere Verfahren. Voraussetzung für eine Umsetzung von Modell 1 sei professionelles Personal, welches auch bei einem intensiven fachlichen Austausch die erforderliche kritische Distanz nicht verliere.

Post? In: Wirtschaftsdienst 2000 XII, Hamburg, S. 760–764; Boehm, F. (2007): Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption. Internet Center for Corruption Research (ICCG) Working Paper #22, S. 4).

Die Interviewten bei der NAGRA beurteilen die Mitarbeitenden des ENSI als kompetent und in der Lage, ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen. Das Reservoir an Fachleuten, die zum Beispiel in den Bereichen Geologie oder Tunnelbau Beurteilungen vornehmen könnten, sei gross. Die Interviewten bei der NAGRA weisen auch ihrerseits auf die Rahmenbedingungen und Abläufe hin, die vom Sachplan vorgegeben werden: Diese führten zwangsläufig dazu, dass ein Dialog und ein reger Austausch zwischen NAGRA und ENSI stattfinden müsse. Aus Sicht der Interviewten bei der NAGRA wird der heutige Dialog dazu genutzt, dass sachlich ein möglichst gutes Resultat erzielt werden kann. Selbst bei Modellen mit einer grossen Distanz zwischen Beaufsichtigten und Aufsichtsstellen sei ein gewisser Dialog notwendig.

Bewertung

Aus dem Befund lassen sich drei grundsätzliche Fragen im Kontext der Aufgaben des ENSI im Bereich der Tiefenlager ableiten:

- *Personelle Frage:* Verfügt das ENSI über ausreichende Fachkompetenz, sind die verantwortlichen Mitarbeitenden des ENSI aus unterschiedlichen Reservoirs rekrutiert und verfügen sie über genügend professionelle Distanz gegenüber der NAGRA?
- *Verursacherprinzip:* Ist es sachgerecht, bei radioaktiven Abfällen das Verursacherprinzip anzuwenden?
- *Aufsichtsmodell:* Ist es sinnvoll, ein Aufsichtsmodell mit einem starken Dialog zwischen Aufsichtsbehörde und Beaufsichtigtem zu wählen? Besteht die Gefahr von „Regulatory Capture“?

Auf Grund der Erhebungen lassen sich einige Antworten auf die erste Frage geben: Die Fachkompetenz ist nach Ansicht der Gutachter beim ENSI gegeben. Ein Vergleich von Personendaten zeigt zudem, dass sowohl die Zusammensetzung der Mitarbeitenden des ENSI, als auch der NAGRA eine grosse Heterogenität hinsichtlich Alter, Ausbildung, beruflichem Hintergrund und Herkunft aufweist. Es lassen sich keine Muster finden, die auf eine Verflechtung der Mitarbeitenden beider Institutionen aufgrund einer grösseren Zahl ähnlich verlaufender Karrieren hindeuten würden. Ein Personalwechsel von der NAGRA zum ENSI ist nur in einem Fall zu beobachten. Aus Sicht der Gutachter gibt es keine Anzeichen für die verschiedenen Arten von Regulatory Capture, wie sie in der Fachliteratur beschrieben werden.⁴

Aus zeitlichen Gründen nicht überprüft werden konnte, wie die Aufsichtskultur in den untersuchten Sektionen des ENSI genau ausgeprägt ist, ob sich das Verursacherprinzip im internationalen Vergleich bewährt und ob das gewählte Aufsichtsmodell 1 insgesamt mehr Vorteile aufweist als das Modell 2.

⁴ Gemäss Literatur kann die Beeinflussung einer Regulierungsbehörde auf verschiedene Arten geschehen: durch die direkte Beeinflussung mit Bestechungsgeldern; durch Personalwechsel zwischen Politik, Aufsichtsbehörden und Industrie; durch persönliche Beziehungen sowie durch Beiträge an politische Kampagnen (monetäre Unterstützung und Lobbying); vergleiche dazu zum Beispiel Laffont, J.J.; Tirole, J. (1988): The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture. Massachusetts Institute of Technology, S. 2–3.

Empfehlung

Gemäss heutigem Wissensstand empfehlen wir, zu prüfen, ob die nicht geklärten Aspekte einer breiteren Untersuchung unterzogen werden sollen. Der ENSI-Rat soll diese Frage mit der Geschäftsleitung einerseits und dem UVEK andererseits diskutieren.

Gesamtwürdigung

Die Gutachter haben insgesamt sechs Kritikpunkte an der Arbeit des ENSI einer Prüfung unterzogen. Die Erhebungen haben Schwächen zu Tage gebracht und weisen auf Verbesserungspotenziale hin. Diese betreffen insbesondere die Vernehmlassung von Protokollen und Gutachten, die interne Kommunikation in Bezug auf die Vorgaben der Protokollierung, das Verfahren zum Entscheid über die Durchführung neuer Abklärungen sowie die externe Kommunikation (Rolle des ENSI im Sachplanverfahren).

Die Gutachter sind gleichzeitig zur Auffassung gelangt, dass die von ihnen befragten Mitarbeitenden des ENSI hoch motiviert sind und einen grossen Einsatz leisten, die ihnen übertragenen Aufgaben inhaltlich mit hoher Qualität zu erfüllen und formal exakt abzuwickeln. Es wurden keine Indizien dafür gefunden, dass die NAGRA Manipulationen im Sachplanverfahren oder dem Umfeld des Sachplanverfahrens vornimmt, welche die Fachkompetenz und Unabhängigkeit des ENSI grundsätzlich in Frage stellen. Auch sind die Gutachter auf keine Vorkommnisse und Befunde gestossen, die so gravierend wären, dass unmittelbare Interventionen von Seiten des ENSI-Rates angezeigt wären. Die Gutachter erachten es aber als notwendig, dass die Umsetzung der im vorliegenden Dokument genannten Empfehlungen rasch an die Hand genommen wird. Damit sollen zwei Ziele verfolgt werden:

- Das *erste Ziel* besteht in der Stärkung interner Lernprozesse bei den Mitarbeitenden des ENSI. Damit kann die Qualität der Arbeit weiter gesteigert und insbesondere die Aufsichtskultur weiterentwickelt werden. Eine Stärkung des internen Austausches zwischen den Sektionen erscheint uns im Hinblick auf die Lernprozesse besonders vielversprechend. So können beispielsweise die langjährigen Erfahrungen, die in anderen Bereichen mit Beaufsichtigten gemacht worden sind, auch im Bereich der Standortsuche geologische Tiefenlager genutzt werden.
- Das *zweite Ziel* besteht in der Stärkung der Glaubwürdigkeit des ENSI. Dazu sind insbesondere die Empfehlungen zu den Protokollen und Gutachten, aber auch die Empfehlungen im Bereich der internen und externen Kommunikation bedeutsam.

Wir möchten die Bedeutung des zweiten Ziels zusätzlich mit der folgenden Beobachtung unterstreichen: Ein Teil der Mitarbeitenden stellt zur Sicherstellung der Glaubwürdigkeit ihrer Tätigkeit ausschliesslich die exzellente Facharbeit in den Vordergrund. Die Glaubwürdigkeit hängt aber auch davon ab, wie sich das ENSI gegenüber seinen Partnern und der Öffentlichkeit verhält. Wir glauben, dass die „immaterielle Ressource Glaubwürdigkeit“ des ENSI bei einem Teil des Personals unterschätzt wird. Das bereits laufende Projekt „Aufsichtskultur“ hat in diesem Zusammenhang aus Sicht der Gutachter eine sehr hohe Bedeutung, weil es zur Umsetzung eines Teils der Empfehlungen und zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden hinsichtlich der öffentlichen Wahrnehmung geeignet ist.

Aufgaben der Geschäftsleitung des ENSI in Bezug auf die Empfehlungen
Die Geschäftsleitung des ENSI soll insbesondere folgende zwei Aufgaben zur Umsetzung der Empfehlungen übernehmen:

- Die Geschäftsleitung sollte *erstens* eine Stellungnahme formulieren, in der sie aufzeigt, wie sie die Empfehlungen insgesamt beurteilt, wie sie diese umzusetzen gedenkt und wie sie über deren Umsetzungen Bericht zuhanden des ENSI-Rates erstatten wird.
- Die Geschäftsleitung sollte *zweitens* die sie betreffenden Empfehlungen so rasch als möglich umsetzen.

Aufgaben des ENSI-Rates in Bezug auf die Empfehlungen
Wir sehen drei Aufgaben für den ENSI-Rat:

- *Erstens* soll der ENSI-Rat die Stellungnahme der Geschäftsleitung begutachten und die Umsetzung der darin enthaltenen Massnahmen begleiten.
- *Zweitens* sollte der ENSI-Rat die an ihn gerichteten Empfehlungen so rasch als möglich umsetzen.
- Es sind im Rahmen der Untersuchung immer wieder Fragen zur Kompetenz und zu den Eingriffsmöglichkeiten des ENSI-Rates aufgetaucht. Der ENSI-Rat soll daher *drittens* klären, ob seine bestehenden Kompetenzen ausreichen, um seine Funktion als Aufsichtsorgan des ENSI wahrzunehmen. Ferner sind die Aufgaben und die Kompetenzen des ENSI-Rates mittels Organigrammen und/oder einem Pflichtenheft explizit festzuhalten. Sollten die Abklärungen ergeben, dass der ENSI-Rat nicht über genügend Kompetenzen verfügt, um seine Aufsicht über das ENSI wirksam wahrnehmen zu können, sind entsprechende Änderungen in der Gesetzgebung anzustreben.

Gemeinsame Aufgabe des ENSI-Rates und der Geschäftsleitung des ENSI

Bei der Durchführung der Interviews wurde deutlich, dass die öffentliche Diskussion um die Rolle des ENSI einen Teil des Personals stark verunsichert hat. Die Rückmeldungen betrafen unzureichende interne Kommunikation und Information sowie einen späten Einbezug der Mitarbeitenden in die vorliegende Untersuchung. Die Direktion des ENSI und der ENSI-Rat sollten kurzfristig geeignete Massnahmen zur Information des Personals ergreifen und dem Personal Gelegenheit geben, sich zu den im Gutachten angesprochenen Sachverhalten zu äussern.

IMPRESSUM

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
Tel. +41 (0)41 226 04 26
www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 29. November 2012
Projektnummer: 12-45