



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire IFSN
Ispettorato federale della sicurezza nucleare IFSN
Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate ENSI



Unabhängigkeit des Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorates ENSI

März 2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI

Unabhängigkeit des Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorates ENSI

März 2015

1 Institutionelle, organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit

1.1. Internationale Anforderungen

Das unter der Ägide der IAEA geschaffene Übereinkommen über nukleare Sicherheit vom 17. Juni 1994 legt in Artikel 8 Absatz 2 folgendes fest: „*Jede Vertragspartei trifft die geeigneten Massnahmen, um eine wirksame Trennung der Aufgaben der staatlichen Stellen von denjenigen anderer Stellen und Organisationen, die mit der Förderung oder Nutzung der Kernenergie befasst sind, zu gewährleisten*“. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am 12. September 1996 ratifiziert und es ist damit für die Schweiz rechtsverbindlich.

In ihren allgemeinen Sicherheitsanforderungen Governmental, Legal und Regulatory Framework for Safety (GSR Part 1) aus dem Jahr 2010 hält die Internationale Atomenergie-Organisation IAEA folgendes fest: „*Der Staat hat sicherzustellen, dass die Aufsichtsbehörde effektiv unabhängig in ihren sicherheitsbezogenen Entscheidungen ist und dass eine funktionale Trennung besteht zu Stellen, die Verantwortung oder Interessen haben, welche den Entscheidungsprozess der Aufsichtsbehörde unangemessen beeinflussen könnten*.“ (Anforderung 4). Und die Anforderung 17 lautet: „*Die Aufsichtsbehörde hat ihre Aufgaben so wahrzunehmen, dass ihre effektive Unabhängigkeit gewahrt bleibt*.“

1.2 Gesetzliche Regelung

Mit dem ENSI-Gesetz vom 22. Juni 2007 (ENSIG) setzt die Schweiz die zentralen Forderungen des Übereinkommens über nukleare Sicherheit und die Anforderungen aus dem Governmental, Legal und Regulatory Framework for Safety um. Nach Artikel 1 ENSIG ist das ENSI eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es übt seine Aufsichtstätigkeit selbständig und unabhängig aus und untersteht der Aufsicht des Bundesrates (Artikel 18 Absätze 1 und 2 ENSIG). Für seine Aufsichtstätigkeit erhebt das ENSI von den Beaufsichtigten die gesetzlich festgelegten Gebühren und Aufsichtsabgaben (Artikel 11 ENSIG), für die vom Bund bestellten Dienstleistungen erhält es von diesem Abgeltungen (Artikel 12 ENSIG).

Nach Artikel 6 ENSIG ist der ENSI-Rat das strategische und interne Aufsichtsorgan (Absatz 1) und vom Bundesrat gewählt (Absatz 3); in Absatz 6 sind dessen Aufgaben im Einzelnen festgelegt. Artikel 6 Absatz 3 ENSIG legt zudem fest, dass die Mitglieder des ENSI-Rates weder eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben noch ein eidgenössisches oder kantonales Amt bekleiden dürfen, welche ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten. Diese Anforderungen an die Unabhängigkeit hat der Bundesrat in den Artikeln 4, 4a und 4b der Verordnung vom 12. November 2008 (ENSIV) konkretisiert.

Auch das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG) enthält verschiedene, für eine unabhängige Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit wesentliche Bestimmungen. Nach Artikel 70 KEG ist das ENSI in fachlicher Hinsicht nicht weisungsgebunden und formell von den Bewilligungsbehörden zu trennen. In Artikel 72 KEG sind die für die Durchsetzung der Aufsicht nötigen Befugnisse festgelegt. Danach hat das ENSI unter anderem die Kompetenz, alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen anzuordnen (Artikel 72 Absatz 2 KEG) sowie im Fall unmittelbar drohender Gefahr Massnahmen zu veranlassen, die von erteilten Bewilligungen oder Verfügungen abweichen (Artikel 72 Absatz 3).

2 Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben

Eine wirksame Aufsicht setzt voraus, dass viele unterschiedliche Elemente ineinander greifen. Dies umfasst beispielsweise die Organisationsform, Fachkompetenz und Werte der Mitarbeitenden, das Vorgehen bei der Überprüfung der Sicherheit von Kernanlagen und den Umgang mit Meinungen Dritter.

2.1 Organisatorische Unabhängigkeit

Das ENSI ist aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert und geniesst als öffentlich-rechtliche Anstalt eine grosse Autonomie. Das ENSI ist zwar administrativ dem UVEK zugeordnet, aber in der Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit unabhängig und nicht weisungsgebunden.

Die Unabhängigkeit des ENSI verlangt im Gegenzug nach einer Rechenschaftspflicht und einer politischen Oberaufsicht bzw. Steuerung durch den Bund. Die Steuerung des ENSI erfolgt in erster Linie über die Vorgaben in Gesetzen und Verordnungen. Mit der Wahl des ENSI-Rates entscheidet der Bundesrat über die Zusammensetzung des obersten strategischen Organs. Die Mitglieder des ENSI-Rates dürfen weder eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben noch ein eidgenössisches oder kantonales Amt bekleiden, welche geeignet sind, ihre Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Der ENSI-Rat legt die strategischen Ziele für jeweils vier Jahre fest. Er wählt die Direktorin oder den Direktor des ENSI und die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung. Er überwacht die Geschäftsführung und die Aufsichtstätigkeit des ENSI.

2.2 Finanzielle Unabhängigkeit

Für die Kosten der Aufsichtstätigkeit müssen die Beaufsichtigten aufkommen. Diese sind von Gesetzes wegen verpflichtet, den entsprechenden Aufwand des ENSI über Gebühren und Aufsichtsabgaben abzugelten. Damit ist sichergestellt, dass das ENSI über die für die Ausübung der Aufsicht erforderlichen Mittel verfügt.

Rund 5% der Ausgaben des ENSI werden durch Abgeltungen des Bundes für gemeinwirtschaftliche Leistungen finanziert.

Wie jede Behörde muss auch das ENSI haushälterisch mit seinen Ressourcen umgehen. Das ENSIG hält aber in Artikel 1 Absatz 3 fest, dass der nuklearen Sicherheit bei der Aufgabenerfüllung Vorrang gegenüber finanziellen Aspekten einzuräumen ist.

Die Rechnungslegung des ENSI entspricht den International Financial Reporting Standards for Small and Medium-sized Entities (IFRS for SMEs) und stellt dessen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vollständig dar. Die aus den Rechnungslegungsgrundsätzen abgeleiteten Bilanzierungs- und Bewertungsregeln werden offengelegt.

2.3 Personelle Unabhängigkeit

Im ENSI arbeiten rund 140 Mitarbeitende aus unterschiedlichen Fachdisziplinen. Aufsichtsentscheide werden unter Fachleuten verschiedener Disziplinen diskutiert. Sicherheitstechnisch relevante Entscheidungen werden nie von einer Einzelperson gefällt, sondern immer nach dem Vieraugenprinzip.

Die Regelungen des ENSI (Verhaltenskodex) setzen fest, dass das Personal des ENSI keine direkten oder indirekten Interessen in beaufsichtigten Anlagen, Firmen oder Dritten hat, die über die notwendige Aufsichtstätigkeit des ENSI hinausgehen.

Die Mitarbeitenden des ENSI haben sich auf ihre Aufgaben hinsichtlich der Beurteilung der Sicherheit zu konzentrieren, unabhängig von ihren persönlichen Ansichten. Dabei ist die fachliche Kompetenz der Mitarbeitenden eine notwendige Bedingung, um effektiv unabhängig Entscheide zur Sicherheit der beaufsichtigten Anlagen treffen zu können. Dies beginnt bereits bei der Anstellung von ENSI-Personal und wird mit der systematischen Weiterbildung fortgesetzt. Das ENSI setzt die entsprechenden Massnahmen gemäss seiner Human Capital Management Strategie um.

Das ENSI hat mit seinem Projekt Aufsichtskultur und der Erstellung des Leitbildes unter Beteiligung aller Mitarbeitenden das Bewusstsein für die Bedeutung der Unabhängigkeit für seine Aufsichtstätigkeit gestärkt. Das Leitbild hält fest, dass die Mitarbeitenden die Aufsichtstätigkeit wachsam, selbstständig und unabhängig ausüben. Die Entscheide des ENSI werden konsequent durchgesetzt. Das ENSI rekrutiert fachkompetentes Personal, unabhängig von Alter, Geschlecht und der Einstellung zur Kernenergie und sorgt für die Weiterentwicklung der Fachkompetenz aller.

2.4 Unabhängigkeit der Aufsicht

Das ENSI verfügt über die rechtlichen Befugnisse, das Personal und die finanziellen Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben. Der rechtliche Rahmen und kompetente Mitarbeitende stellen sicher, dass das ENSI unabhängige Entscheidungen bei der Aufsicht über Kernanlagen fällt. Es ordnet alle zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen an. Droht eine unmittelbare Gefahr, kann das ENSI umgehend auch Massnahmen anordnen, die von einer erteilten Bewilligung abweichen.

Dem ENSI sind sämtliche Auskünfte zu geben und Unterlagen einzureichen oder auf Verlangen herauszugeben, die für eine umfassende Beurteilung oder Kontrolle erforderlich sind. Das ENSI ist befugt, Grundstücke, Gebäude und Anlagen der auskunftspflichtigen Personen, ohne Voranmeldung zu betreten, Überwachungsgeräte und Siegel anzubringen, Material- und Bodenproben zu nehmen sowie die einschlägigen Unterlagen einzusehen. Wenn nötig, kann das ENSI nukleare Güter oder radioaktive Abfälle beschlagnahmen und die Gefahrenquellen auf Kosten des Inhabers beseitigen.

Die Aufsicht des ENSI ist transparent. Das ENSI informiert die Öffentlichkeit regelmässig über den Zustand der Kernanlagen und über Sachverhalte, welche die nuklearen Güter und radioaktiven Abfälle betreffen. Der ENSI-Rat erstellt jährlich den Tätigkeitsbericht mit Angaben zur Aufsicht, zum Stand der Qualitätssicherung, zur Erreichung der strategischen Ziele und zum Zustand der Kernanlagen sowie den Geschäftsbericht und unterbreitet diese Berichte dem Bundesrat zur Genehmigung.

2.5 Unabhängigkeit der Forschung und beigezogener Experten

Forschungsprojekte tragen zum Kompetenzerhalt und zur Kompetenzerweiterung des ENSI, aber auch bei den Experten des ENSI bei. Forschungsprojekte sollen Grundlagen und Hilfsmittel liefern bzw. weiterentwickeln, welche das ENSI zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, zum Beispiel für die Erstellung von Richtlinien und für konkrete Entscheide des ENSI. In Fachbereichen, in denen das ENSI externe Gutachter heranzieht, tragen Forschungsprojekte zu einer unabhängigen Expertise bei.

Die Unabhängigkeit beigezogener externer Experten wird über die vertraglichen Bedingungen und die enge Begleitung der Expertentätigkeit sichergestellt. Das ENSI stellt vertraglich sicher, dass Interessenskonflikte möglichst vermieden werden. Erkannte Interessenskonflikte werden gemäss den Vorgaben der IAEA behandelt und dürfen keinen Einfluss auf die Entscheidungen des ENSI haben.

2.6 Internationale Überprüfung der Unabhängigkeit des ENSI

Das ENSI ist gesetzlich verpflichtet, sich periodisch im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der IAEA überprüfen zu lassen. Die letzte Überprüfung (IRRS-Mission) fand im Jahr 2011 statt. Die internationalen Experten kamen dabei zu folgenden Schlüssen¹: Das ENSI handelt als unabhängige Aufsichtsbehörde in einer offenen und transparenten Weise. Die Aufsichtsprozesse des ENSI sind gut organisiert und in einem modernen Managementsystem zusammengefasst. Das ENSI profitiert von seinem gut ausgebildeten, erfahrenen Personal und den vorhandenen Spezialisten aus vielen Fachgebieten.

¹ The main observations of the IRRS review team were the following:

- ENSI operates as an independent regulator and does that in an open and transparent manner and its regulatory processes are well organized and integrated in a strong management system.
- ENSI benefits from having mature, competent staff with a wide range of specialists

Brugg, März 2015

EIDGENÖSSISCHES NUKLEARSICHERHEITSINSPEKTORAT

sig.

Dr. A. Eckhardt

Präsidentin ENSI-Rat

sig.

Dr. Hans Wanner

Direktor ENSI

ENSI-AN-9169

ENSI, CH-5200 Brugg, Industriestrasse 19, Telefon +41 (0)56 460 84 00, E-Mail Info@ensi.ch, www.ensi.ch