

Nuklearaufsicht nach «Fukushima»

Gastkommentar

von RETO MÜLLER

Am 11. März 2011 traf eine gewaltige Flutwelle auf die japanische Ostküste. Gebannt und teilweise in Echtzeit verfolgte die Welt die zerstörerischen Folgen des Tsunami. Im Fokus des Medieninteresses stand das durch die Naturkatastrophe schwer beschädigte Kernkraftwerk (AKW) von Fukushima-Daiichi. Wasserstoffexplosionen, welche das Ausmass der Zerstörungen noch erhöhten, brannten sich ins kollektive Gedächtnis ein. Die Folgen der Havarie in mehreren Reaktorblöcken sind noch nicht vollständig geklärt – hingegen sind die Untersuchungen über die Gründe für die drei Kernschmelzen weitgehend abgeschlossen. Die schweren Verfehlungen der Werkbetreiberin Tepco, aber auch Unzulänglichkeiten in der japanischen Nuklearaufsicht sind dokumentiert. Verschiedene Expertenberichte liefern Zeugnis ab vom bewussten Abweichen von internationalen Empfehlungen und Standards.

Die erschreckenden Ereignisse in Fernost zeitigten sofortige und tiefgreifende Konsequenzen für die künftige Ausrichtung der schweizerischen Energiepolitik. Kernenergierechtlich beschränkte sich der Bundesrat allerdings auf den Vorschlag eines Bauverbots für neue AKW. Das Kernenergiegesetz (KEG) bestimmt die AKW-Betreiber als primär für die Sicherheit verantwortlich. Es verlangt von ihnen, in ihren Werken dem Stand der Technik und den wissenschaftlichen Erkenntnissen zu folgen. Der gesetzlichen Verpflichtung nachkommend, haben in den letzten Jahren alle Betreiberinnen verschiedene Nachrüstungen getätigt. Nach «Fukushima» setzte das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (Ensi) als unabhängige Aufsichtsbehörde zudem vier konkrete Aktionspläne ins Werk.

Gleichwohl sollte auch in der Schweiz der institutionelle Rahmen der Nuklearaufsicht zumindest überprüft werden. So mahnte die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) in ihrem neuesten Bericht zur Schweiz verschiedene Empfehlungen und Vorschläge an. Überraschen mag prima vista die erste Empfehlung der Experten, wonach erwogen werden sollte, das Ensi mit «regulatorischen» Befugnissen (regulatory requirements) auszustatten.

Tatsächlich teilt das KEG verwaltungs- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben bezüglich der Kernanlagen auf zwischen einerseits (ministerialen) Verwaltungsbehörden und andererseits der eigentlichen Aufsichtsbehörde. Der Bundesrat ist als Bewilligungsbehörde für die Rahmenbewilli-

gung und das Uvek entsprechend für die Bau- und die Betriebsbewilligung zuständig.

Das Ensi ist dem Grundsatz nach «nur» Aufsichtsbehörde. Doch keine Regel ohne Ausnahmen: Teilweise werden der Aufsichtsbehörde auch verwaltungspolizeiliche, und ganz vereinzelt werden dem Bundesrat auch sicherheitspolizeiliche Befugnisse eingeräumt. Insgesamt hat der Gesetzgeber, indem er sich diesbezüglich am früheren Atomgesetz orientierte, ein gewisses Spannungsfeld bezüglich der jeweiligen behördlichen Befugnisse geschaffen. Dazu kommt, dass die ministerialen Behörden (Uvek, BFE) selbst nicht mehr über das notwendige Fachwissen verfügen. Dieses ist vielmehr beim Ensi angesiedelt (deutlich die Feststellung des Bundesgerichts in seinem Mühleberg-Entscheid 139 II 185).

Das Ensi ist also unabhängig und sachkompetent, wesentliche Kompetenzen zur Erteilung, aber auch zur allfälligen Anpassung von Bewilligungen bleiben aber den politikabhängigen ministerialen Behörden vorbehalten. Vor diesem Hintergrund war denn auch der Vorschlag zur Schaffung eines «Langzeitbetriebskonzepts» für AKW zu verstehen. Die im Parlament diskutierte, nun aber verworfene Gesetzesänderung hätte indes die geschilderte grundsätzliche Problematik nicht zu lösen vermocht.

Als echte Alternative kommt einzig das international postulierte «Regulator-Modell» infrage. Denn ein eigentlicher Regulator vereinigt sowohl verwaltungs- als auch sicherheitspolizeiliche Befugnisse mit einer weitreichenden Fachkompetenz. Umso wichtiger erscheint seine wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit – beides wäre im Falle des über eine eigene Rechtspersönlichkeit und eine vorbildliche Corporate Governance verfügenden Ensi bereits erfüllt.

Der Wechsel zu einem Regulator-Modell würde gleichsam das Kernenergiegesetz auf den Prüfstand stellen. Doch eine weitere Stärkung der Aufsichtsbehörde erscheint kaum möglich, ohne dass man ihr nicht auch (in der Schweiz) traditionell ministerial wahrgenommene Befugnisse zugestände. Falls das Neubauverbot für AKW dereinst in Kraft tritt, bleibt sowieso nur noch wenig Raum für politische Gestaltung – die Gründe zur Aufrechterhaltung ministerialer Zuständigkeiten fallen dann weitgehend dahin. Eine institutionelle Reform könnte zudem Klarheit darüber schaffen, wie die kommende Phase der Nutzung der Kernenergie rechtlich zu bewältigen wäre.