

BGer 2C_545/2018 vom 5. Oktober 2018

Bundesgericht, 2018-10-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_545_2018

FR: TF 2C_545/2018 du 5 octobre 2018

IT: TF 2C_545/2018 del 5 ottobre 2018

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den angefochtenen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG) und die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG ; BGE 140 II 315). Die Beschwerde ist indessen nur zulässig gegen Endentscheide (Art. 90 BGG) sowie gegen Teilentscheide (Art. 91 BGG), d.h. Entscheide, die nur einen Teil der gestellten Begehren behandeln, wenn diese Begehren unabhängig von den anderen beurteilt werden können (lit. a), oder die das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossen und Streitgenossinnen abschliessen (lit. b). Gegen Vor- und Zwischenentscheide ist die Beschwerde nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG zulässig.

E. 1.2

Ein Rückweisungsentscheid ist ein Zwischenentscheid, und zwar auch dann, wenn er materiellrechtliche Grundsatzentscheide enthält, die einen Teilaspekt einer Streitsache (z.B. eine von mehreren materiellrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen) beantworten, aber die Sache zur Abklärung und Beurteilung weiterer Aspekte an die untere Instanz zurückweisen (BGE 133 V 477 E. 4.1.3 S. 481 und E. 4.2 S. 481 f.; 142 II 20 E. 1.2 S. 23 f.).

Ausgenommen sind Rückweisungsentscheide, die nur der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dienen, ohne dass der unteren Instanz ein eigener Entscheidungsspielraum verbleibt; solche gelten als Endentscheide (sog. Quasi-Endentscheide; BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127 f.; 142 II 20 E. 1.2 S. 23 f.). Ein (Teil-) Endentscheid liegt auch vor, wenn bezüglich eines Teilaspekts, der unabhängig von anderen beurteilt werden kann, endgültig entschieden wird, bezüglich anderer Teilaspekte aber die Sache zurückgewiesen wird (BGE 135 V 141 E. 1.4 S. 144 ff.).

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil die Verfügung des ENSI vom 25. Mai 2016 aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an das ENSI zurückgewiesen. Es handelt sich somit grundsätzlich um einen Zwischenentscheid, zumal die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend machen, dem ENSI würde kein Entscheidungsspielraum mehr verbleiben. Die Beschwerdeführer berufen sich aber darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht im Dispositiv seines Entscheids die Beschwerde ausdrücklich nur teilweise gutgeheissen, im Übrigen aber abgewiesen habe. Sie sind der Meinung, im Umfang dieser teilweisen Abweisung liege ein Endentscheid vor.

E. 2.2

Das Bundesverwaltungsgericht hat zum Argument der Beschwerdeführer, die mobilen Pumpen sowie die Einspeisestelle könnten als sicherheitstechnisch nicht klassierte

Ausrüstung nicht als qualifizierte Sicherheitssysteme der Schutzebene 3 gelten, erwogen, die geltende Rechtsordnung verlange nicht, dass auf der Sicherheitsstufe 3 nur sicherheitstechnisch klassierte - und demnach festinstallierte - (Sicherheits) systeme zum Einsatz gebracht werden dürfen (E. 5.5.4). Zur Bewältigung eines Auslegungsfalles der Sicherheitsebene 3 sei auch mobile Ausrüstung zuzulassen, sofern die notwendige Wirkung erwiesenermassen erzielt werde (E. 5.5.7). Das Konzept der gestaffelten Sicherheitsvorsorge sehe vor, dass die verschiedenen Sicherheitsebenen unabhängig voneinander seien; dieses Konzept würde ausgehöhlt, wenn die für eine bestimmte Ebene "reservierten" Mittel zugunsten der Behebung von Lücken auf einer anderen Ebene abgezogen würden (E. 5.6.1). Dennoch sage diese Konzeption nicht aus, dass Mittel, welche zur Bewältigung von Accident-Management-Aufgaben konzipiert seien, auf keiner anderen Sicherheitsebene eingesetzt werden dürften. Die Tatsache, dass die Beschwerdegegnerin vorsehe, die mobilen Pumpen, welche ein Mittel des Accident-Managements seien, auf der Sicherheitsebene 3 zum Einsatz zu bringen, bedeute nicht automatisch, dass diese der Sicherheitsebene 4 entzogen würden. Allerdings sei weder der angefochtenen Verfügung noch den Stellungnahmen von ENSI oder Beschwerdegegnerin zu entnehmen, dass die Mittel zur Störfallbekämpfung des KKM den Sicherheitsebenen in Qualität und Quantität derart zugeteilt seien, dass das Funktionieren des Konzepts der gestaffelten Sicherheitsvorsorge gewährleistet sei, ohne die Leistung der Mittel auf der Sicherheitsebene 4 durch den Einsatz der vier mobilen Pumpen auf der Sicherheitsebene 3 zu schwächen. Dies werde noch nachzuholen sein (E. 5.6.2).

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass eine Kreditierung von mobilen Pumpen sowie der unklassierten Einspeisestelle zur Bewältigung der Notkühlung im KKM im Rahmen eines Extremhochwassers nicht von vorneherein ausgeschlossen werden könne. Die Beschwerde sei in diesem Punkt abzuweisen. Hingegen habe es das ENSI unterlassen, die Rolle der mobilen Pumpen im Gesamtkonzept der gestaffelten Sicherheitsvorsorge zu untersuchen. Insbesondere habe es nicht dargelegt, dass ein Einsatz der mobilen Pumpen auf der Sicherheitsebene 3 das Leistungspotential auf der Sicherheitsebene 4 nicht beeinträchtige (E. 5.8). Entscheidend für den vorliegend zu beurteilenden Einsatz von mobilen Pumpen seien u.a. die zeitlichen Verhältnisse, insbesondere jene des Hochwasserszenarios (E. 6). Für die Erarbeitung der Modelle für das 10'000-jährliche Hochwasser sei ein Drittunternehmen beigezogen worden. Den Akten sei nicht zu entnehmen, dass diese Modellberechnungen durch eine Fachstelle des Bundes oder durch kantonale Fachbehörden überprüft oder kommentiert worden wären (E. 6.1). Ein Beizug der Fachstellen wenigstens zum verwendeten Hochwasserszenario sei unumgänglich. Dies werde nachzuholen sein (E. 6.3). Auch sei nicht ausgeschlossen, dass das Hochreservoir Runtigenrain - obwohl nicht sicherheitstechnisch klassiert - seine Aufgabe im Rahmen der gestaffelten Sicherheitsvorsorge erfüllen könne, doch müsse dem Hochreservoir mit seinem Leitungssystem die Aufmerksamkeit zukommen, wie es die Grundsätze für die Erstellung von nuklearen Bauten verlangen (E. 7.4.1). Selbst wenn das Hochreservoir als Accident-Management-Mittel betrachtet werde, sei ein Einsatz im Rahmen eines Auslegungsfalles nicht von vorneherein auszuschliessen (E. 7.4.3) : Das Hochreservoir mit seinem Leitungssystem sei grundsätzlich für den deterministischen Nachweis kreditierbar. Aus den Akten gehe allerdings nicht hervor, wie das ENSI zu der Erkenntnis gekommen sei, die Kreditierung des Hochreservoirs schlussendlich gutzuheissen. Insbesondere wäre beispielsweise darzulegen, wie die Versorgung resp. der Nachschub an Kühlwasser ausgestaltet sei, wie die Vernetzung der Zuleitungen mit der regionalen

Wasserversorgung und die Kapazitäten des Netzes unter Einbezug des gleichzeitigen Bedarfs der Trinkwasserversorgung für die Zivilbevölkerung aussehe. Es fehle sodann der Einblick in ein Konzept, wie das Hochreservoir zum Einsatz komme, wie es bewirtschaftet und bespiessen werde, wie die Bedienn Mannschaft seine Handlungen trainiert habe und ob das Konzept aussexerziert und für zuverlässig sowie jederzeit funktionierend befunden worden sei.

Kurz gefasst sei nicht ersichtlich, wie die Notkühlung des Reaktors über das Hochreservoir über längere Zeit aufrechterhalten werden solle und könne. Eine erneute Untersuchung durch das ENSI resp. die Beschwerdegegnerin werde diesen Aspekten Rechnung zu tragen haben, um eine Kreditierung des Hochreservoirs als diversitäre Wärmesenke gutheissen zu können (E. 7.4.4). Zusammenfassend stehe fest, dass auch die Kreditierung des Hochreservoirs Runtigenrain zur Erbringung des deterministischen Nachweises zur Beherrschung eines 10'000-jährlichen Hochwassers nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden könne. Insbesondere sei die Beschwerde bezüglich des Feststellungsbegehrens, dass für den Nachweis der Einhaltung der grundlegenden Schutzziele durch die deterministische Störfallanalyse ausschliesslich sicherheitstechnisch klassierte Bauwerke und Ausrüstungen kreditiert werden dürfen, abzuweisen (E. 7.5).

Abschliessend erwog das Bundesverwaltungsgericht, das ENSI habe gemäss den bisherigen Erwägungen darzulegen, dass die Anforderungen an die Konzeption und Kapazität der Wasserversorgung zugunsten des Hochreservoirs Runtigenrain gegeben seien. Letztendlich fehle eine tiefere Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung des Konzeptes der gestaffelten Sicherheitsvorsorge betreffend der Frage, ob die zur Bewältigung von Auslegungsstörfällen auf der Sicherheitsebene 3 eingebundenen mobilen Pumpen sowie das Hochreservoir Runtigenrain die Leistung auf der Sicherheitsebene 4 nicht schwächen würden. Diesbezüglich habe das ENSI die entsprechenden Untersuchungen zu veranlassen und einem Entscheid betreffend die Erbringung des deterministischen Nachweises zugrunde zu legen (E. 9.2). Es erscheine angezeigt, die Angelegenheit zur materiellen Prüfung und neuem Entscheid an das ENSI zurückzuweisen. Insofern sei die Beschwerde gutzuheissen (E. 9.3).

E. 2.3

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Bundesverwaltungsgericht zwar die Auffassung der Beschwerdeführer nicht teilt, dass die mobilen Pumpen und das Hochreservoir Runtigenrain für den deterministischen Sicherheitsnachweis grundsätzlich nicht berücksichtigt werden dürften. Es hat aber weder in Bezug auf die mobilen Pumpen noch auf das Hochreservoir die Auffassung des ENSI vorbehaltlos geteilt. Vielmehr hat es in Bezug auf beide Aspekte die Sache zur näheren Überprüfung zurückgewiesen. Das ENSI wird aufgrund des angefochtenen Entscheids namentlich zu prüfen haben, ob der Einsatz der mobilen Pumpen bei deren Einsatz auf der Sicherheitsebene 3 das Leistungspotenzial auf der Sicherheitsebene 4 nicht beeinträchtigt; es wird Fachstellen beizuziehen haben zur Beurteilung des verwendeten Hochwasserszenarios und es wird abzuklären haben, wie die Notkühlung des Reaktors über das Hochreservoir über längere Zeit aufrecht erhalten werden kann. Nur nach diesen noch vorzunehmenden Abklärungen wird beurteilt werden können, ob die Pumpen und das Hochreservoir effektiv für den deterministischen Sicherheitsnachweis kreditiert werden dürfen. Diese Elemente bilden ihrerseits Teil eines umfassenden Konzeptes der Sicherheitsvorsorge (BGE 140 II 315 E. 5.2.3 S. 333 f.). Der Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise abgewiesen hat,

bedeutet somit nicht, dass es im Sinne eines Teilentscheids über einen Teil der Begehren entschieden hat, der unabhängig von den anderen beurteilt werden kann (Art. 91 lit. a BGG). Vielmehr wird der

ganze deterministische Sicherheitsnachweis als Teil des umfassenden Sicherheitskonzepts aufgrund der ergänzenden Abklärungen neu zu beurteilen sein. Die teilweise Abweisung bedeutet nur, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer für den deterministischen Sicherheitsnachweis nicht ausschliesslich sicherheitstechnisch klassierte Bauwerke und Ausrüstungen kreditiert werden dürfen und dass namentlich eine Kreditierung der mobilen Pumpen und des Hochreservoirs nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Es handelt sich dabei um einen typischen materiellrechtlichen Grundsatzentscheid, der zwar einen Teilaspekt einer Streitsache beantwortet (vorne E. 1.2), die Sache

insgesamt aber noch unentschieden lässt. Dass die Beschwerdeführer ein separates Rechtsbegehren gestellt haben, es sei festzustellen, dass die Kreditierung widerrechtlich sei und dass das Bundesverwaltungsgericht dieses Begehren abgewiesen hat, ändert daran nichts: Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführer an einem Entscheid über das Realhandeln des ENSI (Art. 25a VwVG) besteht nicht darin, dass abstrakt über die Widerrechtlichkeit einzelner Aufsichtshandlungen Feststellungen getroffen werden, sondern darin, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Schutzmassnahmen gegen Gefährdungen getroffen werden (BGE 140 II 315 E. 5.2.3 S. 333 f.). Der blosser Umstand, dass die Beschwerdeführer eine einzelne Teilfrage in einem separaten Rechtsbegehren formuliert haben, kann nicht dazu führen, dass die Antwort auf diese Frage als (Teil-) Endentscheid im Sinne von Art. 91 BGG zu betrachten wäre. Der angefochtene Entscheid ist somit kein Endentscheid, sondern ein Zwischenentscheid.

E. 3

Im Eventualstandpunkt machen die Beschwerdeführer geltend, der Zwischenentscheid sei jetzt unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar.

E. 3.1

Vor- und Zwischenentscheide sind abgesehen von den hier nicht zur Diskussion stehenden Fällen von Art. 92 BGG nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen für die Anfechtung eines Zwischenentscheids ist von den Beschwerdeführern darzulegen, wenn sie nicht offensichtlich auf der Hand liegen (Urteil 8C_464/2017 vom 20. Dezember 2017 E. 2.2.2.1, nicht publ. in: BGE 144 V 35 ; 138 III 46 E. 1.2 S. 47 f.; 137 III 324 E. 1.1 S. 327 ff.; 137 III 522 E. 1.3 S. 525; 136 IV 92 E. 4 S. 95).

E. 3.2

Der nicht wieder gutzumachende Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG muss rechtlicher Natur sein; massgebend ist, ob der Nachteil auch mit einem günstigen Entscheid in Zukunft nicht behoben werden kann (BGE 139 V 42 E. 3.1 S. 47 f.; 137 III 324 E. 1.1 S. 327 ff.; 137 V 314 E. 2.2.1 S. 317; 135 III 127 E. 1.3 S. 129). Die blosser Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens stellt in aller Regel keinen solchen Nachteil dar (BGE 142 II 20 E. 1.4 S. 24 f.; 140 V 282 E. 4.2 S. 285 ff.; 136 II 165 E. 1.2.1 S. 170 f.; 133 IV 139 E. 4

S. 140 f.). Das Bundesgericht hat ausnahmsweise einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil angenommen, um insgesamt eine angemessene Verfahrensdauer zu gewährleisten, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (BGE 142 II 20 E. 1.4 S. 24 f.; 136 II 165 E. 1.2.1 S. 171). Die Beschwerdeführer berufen sich auf eine solche Konstellation: Sie bringen dazu vor, das Verfahren habe nun bereits bald sieben Jahre gedauert; eine weitere jahrelange Verzögerung müsse bei sicherheitsrelevanten Fragen als unzumutbar gelten.

E. 3.3

Im Einzelfall mag es der Verfahrensbeschleunigung und Prozessökonomie dienen, wenn über einzelne Fragen vorab letztinstanzlich entschieden werden kann. Diesem Anliegen dient namentlich Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG (BGE 133 V 477 E. 4.1.3 S. 481). Allerdings ist zu beachten, dass jedes bundesgerichtliche Verfahren seinerseits wieder Zeit beansprucht. Würden ständig Streitgegenstände in mehrere Teilfragen aufgeteilt, jede davon in einem Zwischentscheid beurteilt, dem Bundesgericht vorgelegt und von diesem materiell beurteilt, so würden

insgesamt die Verfahren nicht verkürzt, sondern im Gegenteil verlängert (BGE 133 V 477 E. 5.2.1 S. 483; Urteile 2C_700/2017 vom 24. August 2017 E. 2.4; 2C_475/2011 vom 13. Dezember 2011 E. 3.3). Die selbständige Anfechtung von Zwischenentscheiden sollte daher die Ausnahme bleiben und restriktiv gehandhabt werden (BGE 138 III 94 E. 2.2 S. 95; 134 III 188 E. 2.2 S. 191). Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern es zur Sicherstellung eines rechtsstaatlichen Verfahrens unabdingbar wäre, die von den Beschwerdeführern aufgeworfene Frage jetzt zu beantworten. Insbesondere wäre auch bei Gutheissung des Standpunkts der Beschwerdeführer das Verfahren nicht mit dem bundesgerichtlichen Entscheid beendet: Wie dargelegt, besteht das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführer nicht in der abstrakten Beantwortung einzelner Fragen, sondern darin, dass das gesetzliche Sicherheitskonzept eingehalten wird (vorne E. 2.3). Mit der Beantwortung der Teilfrage im Sinne der Beschwerdeführer wäre aber nur entschieden, dass für den deterministischen Sicherheitsnachweis die mobilen Pumpen und das Hochreservoir Runtigenrain nicht berücksichtigt werden dürfen. Damit stünde aber nicht umgekehrt fest, dass der deterministische Sicherheitsnachweis nicht erbracht werden kann; vielmehr wäre dieser unter den neuen Rahmenbedingungen von der Beschwerdegegnerin neu darzulegen und vom ENSI neu zu prüfen. Sodann haben die Beschwerdeführer selber beantragt, dass das ENSI zu verpflichten sei, sämtliche Aufsichtshandlungen, welche auf solchen Kreditierungen beruhen, zu widerrufen und die Folgen dieser bisherigen Aufsichtshandlungen zu beseitigen. All dies würde ohnehin weitere Verfahrensschritte mit sich ziehen, selbst wenn die Grundsatzfrage jetzt im Sinne der Beschwerdeführer beantwortet würde.

E. 3.4

Aus den soeben genannten Gründen ist auch die Voraussetzung nicht erfüllt, dass mit der Gutheissung der Beschwerde sofort ein Endentscheid herbeigeführt werden könnte (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Zudem ist auch die zweite kumulative Voraussetzung dieser Eintretensvariante nicht dargetan, nämlich, dass damit ein bedeutender Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart würde. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht die Rückweisung an das ENSI u.a. damit begründet, ihm sei es mangels Kenntnissen von Grundlagen und Materie nicht möglich, ohne aufwendige

Untersuchung über diese Materien abschliessend zu befinden. Das ENSI, das von diesem als Fachbehörde beizuziehende Bundesamt für Umwelt (BAFU) sowie kantonale Umweltfachstellen seien besser mit der Materie vertraut (E. 9.3). Daraus geht nur hervor, dass es

für das Gericht aufwendiger Untersuchungen bedürfte, um in der Sache zu entscheiden. Dass auch für die fachkompetenten Behörden ein bedeutender Aufwand entstände, ist weder von der Vorinstanz festgestellt noch von den Beschwerdeführern dargetan.

E. 4

Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten. Das gilt auch in Bezug auf den Kostenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts, der im Anschluss an den Endentscheid angefochten werden kann (BGE 142 II 363 E. 1.1 S. 365 f.).

E. 5

Die unterliegenden Beschwerdeführer tragen die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Die Beschwerdegegnerin wurde nicht zur Vernehmlassung eingeladen, so dass ihr keine Kosten entstanden sind, die zu ersetzen wären.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.