

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. September 2017

819. Notfallschutzverordnung (Totalrevision, Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unterbreitete am 2. Juni 2017 den Entwurf einer neuen Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen (Notfallschutzverordnung, NFSV) zur Vernehmlassung. Die NFSV soll die bisherige gleichnamige Verordnung von 2010 (SR 732.33) ersetzen.

Die Verordnung bezeichnet die Kernanlagen und legt die Notfallschutzzonen rund um jede dieser Anlagen fest. Ferner werden die Pflichten der Betreiber der Anlagen, des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektors (ENSI) und weiterer Bundesstellen, der Kantone sowie der Regionen und Gemeinden umschrieben. Gegenüber dem bisherigen Recht werden die Notfallschutzpflichten räumlich ausgeweitet.

Grund für die Überarbeitung der Verordnung ist eine Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen bei einem KKW-Unfall, die nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima vom März 2011 von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des Bundes vorgenommen wurde. Die Arbeiten einer weiteren Arbeitsgruppe wurden unter Einbezug der Kantone durchgeführt. Als wichtigstes Ergebnis dieser Überprüfung wurde im Juni 2015 ein überarbeitetes Notfallschutzkonzept verabschiedet. Ferner waren diese Arbeiten Anlass für die vorliegende Verordnungsrevision.

Die totalrevidierte Notfallschutzverordnung ist grundsätzlich zu begrüssen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Energie, Sektion Kernenergierecht, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an nfsv@bfe.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Totalrevision der Notfallschutzverordnung Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeines

Vor dem Hintergrund möglicher Freisetzung von Radioaktivität aus Kernanlagen ist der Entwurf für eine Totalrevision der Verordnung grundsätzlich zu begrüssen. Im Übrigen gibt die Vorlage zu folgenden allgemeinen Bemerkungen Anlass:

1. Umfassender Notfallschutz

Der Notfallschutz steht und fällt mit einem ganzheitlichen Konzept. Mit dem Notfallschutzkonzept 2015 liegt erstmals ein solches Konzept vor: Planungszonen (über die bisherigen «Zone 1» und «Zone 2» hinaus) gehen von weitergehenden Freisetzungen (Szenario A4) als bisher aus, und den (wichtigsten) Partnern im Notfallschutz werden klare Aufgaben zugewiesen.

Antrag: Angesichts der überragenden Bedeutung des Notfallschutzkonzepts und der hiervon abzuleitenden Schutzmassnahmen ist es unabdingbar, das Notfallschutzkonzept stärker im Verordnungstext zu verankern und verbindlich zu erklären. Da im Ereignisfall nicht nur Bundesstellen für wichtige Schutzmassnahmen verantwortlich sind, sondern auch Kantone, Regionen und Gemeinden, ist auch die Mitwirkung dieser Körperschaften bei der Umsetzung der vorliegenden Verordnung sicherzustellen.

2. Aufgaben der Kantone

Das neue Notfallschutzkonzept anerkennt im Gegensatz zu früheren Vorstellungen, dass sich ein Unfallszenario dynamisch und unvorhergesehen entwickeln kann. Es muss mit sogenannten Hot Spots weit ausserhalb der bisherigen Zonen, also jenseits von 20 km rund um eine Anlage, gerechnet werden. Dies wiederum bedeutet, dass entfernt liegende Kantone stark betroffen sein können und beispielsweise grossräumige Evakuierungen der Bevölkerung durchführen müssen. Diese Personen sind in einem nicht betroffenen Landesteil unterzubringen. Allein solche Überlegungen führen deutlich vor Augen, dass stets das ganze Land in einen Unfall einbezogen wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage weiter zu vertiefen, wie vorzugehen ist, wenn Evakuierungen in andere Kantone erforderlich werden. Ein Kanton kann nicht gegen den Willen eines Kantons, der die Personen aufnehmen soll, solche Evakuierungen anordnen.

Antrag: Es ist zu prüfen, ob Art. 11 Bst. c des Entwurfs eine hinreichende Grundlage für die kantonsübergreifende Zuweisung von zu evakuierenden Personen darstellt oder ob die Vorschrift präzisiert werden muss.

3. Mittel

Aus dem Gesagten geht hervor, dass der Notfallschutz mit hohen Kosten und personellem Aufwand verbunden ist. Sowohl die Sach- als auch die Personalkosten der Kantone sind schweizweit einheitlich abzugelten. Art. 18 des Entwurfs ist in dieser Hinsicht zu präzisieren. Aus rechtsstaatlichen Gründen bedarf die Pflicht zur Kostenübernahme durch die Betreiber der Kernanlagen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.

Daher ist durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) unter massgeblichem Einbezug der Kantone ein Reglement zu erarbeiten, in dem die Gebühren und der Ersatz von Auslagen der Kantone im Zusammenhang mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Notfallschutzmassnahmen für Kernanlagen im Sinn von Art. 13 ff. NFSV einheitlich festgelegt werden. Alternativ ist eine Regelung direkt auf Verordnungsstufe zu treffen (ergänzender Anhang zu Art. 18 des Entwurfs).

Antrag: Der Bund regelt unter massgeblichem Einbezug der Kantone die schweizweit einheitliche Überwälzung von Kosten und Auslagen auf die Betreiber von Kernanlagen.

B. Weitere Bemerkungen und Anträge

Festlegung des Begriffs «ernster Störfall»

Es ist festzulegen, ab wann eine «erhebliche Freisetzung von Radioaktivität nicht ausgeschlossen werden kann». Gemäss Internationaler Ereignisskala (INES) der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) ist ab einem ernsten Störfall («serious incident») eine Freisetzung möglich, was das Ergreifen von Notfallmassnahmen notwendig macht (INES-Stufe 3). Der Klarheit halber sollte in den allgemeinen Bestimmungen der «ernste Störfall» definiert werden.

Ferner ist die Begrifflichkeit zu vereinheitlichen (vgl. etwa Art. 3 Abs. 1, wo von einem «schweren Störfall» gesprochen wird).

Art. 2 Bst. b

Notfallschutz hat so lange wie nötig zu dauern. Die Angabe «zeitlich begrenzt» ist unscharf und nicht zielgerichtet. Der Bundesrat wird zu entscheiden haben, wann eine Notfallsituation aufgehoben wird und ab wann eine (neue) «bestehende» oder «geplante Expositionssituation» (Art. 141 in Verbindung mit Art. 171 Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017, StSV; AS 2017, 4261) gelten soll.

Änderungsantrag: b. die betroffene Bevölkerung so lange wie nötig zu betreuen und mit dem Nötigsten zu versorgen, bis sie sich wieder selber versorgen kann.

Art. 3 Abs. 1

Der Begriff eines «schweren Störfalles» ist durch «ernsten Störfalles» zu ersetzen.

Art. 8 Bst. c

Die Schnittstelle zu Art. 11 Bst. b (Aufgaben des BABS) ist unklar: Das Risiko einer geteilten Verantwortung kann zu ungenügender Unterstützung der Kantone führen. Dies ist durch eine eindeutige Abgrenzung zu vermeiden.

Art. 9 Bst. d

Der bisherige Bundesstab ABCN heisst künftig Bundesstab Bevölkerungsschutz (siehe den entsprechenden Entwurf des VBS). Die Bezeichnung ist zeitgerecht anzupassen.

Art. 11 Bst. c

Die Schnittstelle zu Art. 8 Bst. c (Aufgaben des ENSI) ist klarer abzugrenzen.

Zu 6. Abschnitt: Aufgaben der Kantone

Alle Kantone haben die gleichen Vorgaben einzuhalten: Die Bestimmungen müssen entsprechend formuliert sein (z. B. Art. 13 Abs. 1 Bst. c muss gleich lauten wie Art. 13 Abs. 2 Bst. b).

Art. 13 Abs. 1 Bst. b

Die Evakuationszeiten sind gemäss Erfahrung und Simulationen zu kurz. Gemäss dem Nationalen Planungs- und Massnahmenkonzept des BABS «Grossräumige Evakuierung bei einem KKW-Unfall» vom 1. Juni 2016 ist davon auszugehen, dass rund ein Drittel der evakuierten Bevölkerung im Aufnahmegebiet (ausserhalb der Notfallschutzzonen 1 und 2) kurzfristig untergebracht und versorgt werden muss.

Die Evakuierungsvorgaben sind daher zu überprüfen.

Art. 13 Abs. 1 Bst. e

Das Konzept Beratungsstelle Radioaktivität (BsR) vom 28. November 2016 sieht lediglich vor, dass die Standortkantone zu deren Betrieb verpflichtet sind. Es fehlt ein umfassendes entsprechendes Konzept des BABS.

Antrag: Das Konzept BsR ist zu überarbeiten und bei Bedarf auf weitere Kantone auszudehnen.

Art. 16 Abs. 2

Die bestehende Normdokumentation ist veraltet und möglichst rasch zu aktualisieren.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi