

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Mai 2018

426. Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (V-NISSG, Vernehmlassung)

Die eidgenössischen Räte haben am 16. Juni 2017 das Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (NISSG) beschlossen. Mit Schreiben vom 14. Februar 2018 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung zum NISSG eröffnet.

Die V-NISSG ist eine Ausführungsverordnung, welche die Verwendung von Solarien sowie Behandlungen mit kosmetischen Zwecken regelt und ein umfassendes Verbot von gefährlichen Laserpointern statuiert. Zudem wird die bereits heute bestehende Schall- und Laserverordnung vom 28. Februar 2007 (SR 814.49) in die neue Verordnung integriert und damit auf eine erweiterte gesetzliche Grundlage abgestützt. Gesetz und Verordnung sollen voraussichtlich in der ersten Hälfte 2019 in Kraft gesetzt werden.

Das EDI bittet zudem um Verifizierung der Aussagen zum Mittelbedarf des kantonalen Vollzugs sowie um Prüfung, ob auch Anpassungen im kantonalen Recht nötig sind und bis wann diese gegebenenfalls in Kraft gesetzt werden können.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustelladresse: Bundesamt für Gesundheit, Schwarzbühlstrasse 157, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an dm@bag.admin.ch und nissg@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 14. Februar 2018 haben Sie uns die Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (V-NISSG) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Verwendung von Solarien

Art. 2 Pflichten der Betreiberin oder des Betreibers

Ein effizienter und einheitlicher Vollzug ist nur möglich, wenn die den Vorschriften unterliegenden Anlagen den Vollzugsbehörden auch bekannt sind. Wir beantragen daher die Einführung einer Meldepflicht für Solariumbetreiberinnen und -betreiber.

Art. 3 Auflagen zur Benutzung

Wir begrüssen, dass Betreiberinnen und Betreiber sicherstellen müssen, dass Personen unter 18 Jahren kein Solarium benützen können (Abs. 2). Gleichzeitig könnte diese Einschränkung aber bewirken, dass Minderjährige zunehmend auf private Geräte ausweichen, die nicht geprüft sind oder deren Betrieb nicht fachmännisch erfolgt. Eine solche Tendenz wäre nicht im Sinne des Gesetzgebers und muss verhindert werden. Aus Sicht des Gesundheitsschutzes ist es deshalb wichtig, dass die in Art. 2 und 3 statuierten Pflichten und Auflagen für Solariumbetreiberinnen und -betreiber analog auch für Verkäuferinnen und Verkäufer von Solarien gelten.

Gemäss Art. 3 Abs. 3 müssen die Nutzerinnen und Nutzer bestätigen, dass sie keiner Risikogruppe angehören. In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen: Wie soll so eine Bestätigung der Nutzerinnen und Nutzer aussehen? Genügt es, dass dies die Nutzerinnen und Nutzer selber tun oder benötigen sie ein ärztliches Attest? In welchen Abständen muss eine neue Bestätigung vorliegen? Wenn am Erfordernis der Bestätigung festgehalten wird, dann sollten die Modalitäten in der Verordnung geregelt sein, insbesondere wer diese ausstellen kann und in welcher Form (z. B. immer schriftlich).

Solarien des UV-Typs 4 sind als besonders problematisch einzustufen. Wir begrüssen deshalb, dass diese nur Personen zur Verfügung gestellt werden dürfen, die eine ärztliche Empfehlung vorweisen können (Abs. 4).

Art. 4 Unbediente Solarien

Bei unbedienten Solarien ist die Sicherstellung der Einhaltung der Altersbeschränkung und weiterer Benutzungsauflagen gemäss Art. 3 nicht einfach zu bewerkstelligen. Deshalb ist der Betrieb von unbedienten Solarien grundsätzlich problematisch.

Art. 5 Bediente Solarien

Die Vorgabe, dass ausschliesslich ausgebildetes Personal eingesetzt werden darf, ist nicht verhältnismässig. Es ist ausreichend, wenn – allenfalls abhängig von der Grösse des Betriebs – mindestens eine ausgebildete Fachkraft anwesend ist, welche die Beratung der Kundinnen und Kunden sicherstellen kann.

2. Abschnitt: Verwendung von Produkten für kosmetische Zwecke

Allgemein

Werden Behandlungen nach Art. 6 und 7 durchgeführt, sollen diese – zum Schutz der Kundinnen und Kunden – durch eine Berufshaftpflichtversicherung gedeckt sein. Diese Voraussetzung ist ausdrücklich in die Verordnung aufzunehmen.

Art. 6 Behandlungen mit Sachkundenachweis

Die kantonalen Vollzugsbehörden müssen Kenntnis haben von den Betrieben, in denen Behandlungen mit Sachkundenachweis durchgeführt werden, damit sie stichprobeweise überprüft werden können. Entsprechend beantragen wir, für Tätigkeiten, die einen Sachkundenachweis voraussetzen, eine Meldepflicht einzuführen. Falls keine Meldepflicht eingeführt wird, sollte der Bund den Vollzugsstellen periodisch eine Liste der Personen mit einem Sachkundenausweis einschliesslich Angaben der Behandlungen, welche die Inhaberin bzw. der Inhaber durchführen darf, zur Verfügung stellen.

Art. 7 und Anhang 2 Ziff. 3.1 und 3.3 Behandlungen mit ärztlichem Vorbehalt

In den Erläuterungen soll klargestellt werden, dass es sich bei «direkt unterwiesenem Praxispersonal» um von einer Ärztin oder einem Arzt angestelltes Personal handeln muss. Dritte, die z. B. Räumlichkeiten in einer Arztpraxis mieten, sind damit nicht erfasst.

Schliesslich soll in den Erläuterungen ausgeführt werden, ab welcher Impulsdauer von einem «langgepulsten Nd:Yag Laser» gesprochen werden kann.

Art. 9 Trägerschaft für den Sachkundenachweis

Es ist wichtig, dass der Ausbildungsplan und die Prüfungsbestimmungen laufend den technischen und wissenschaftlichen Fortschritten angepasst werden. Entsprechend ist sicherzustellen, dass diese regelmässig überprüft und angepasst und durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) kontrolliert werden.

Art. 10 Ausbildungs- und Prüfungsstellen

Unklar ist, welche Qualifikation eine Prüfungsexpertin bzw. ein Prüfungsexperte nach Bst. c erfüllen muss und durch wen diese überprüft wird.

Anhang 2 Ziff. 1 Behandlungen mit Sachkundenachweis

Analog zu Anhang 2 Ziff. 3 sollten hier die Behandlungen wie folgt klarer umschrieben werden: «Nur eine Ärztin oder ein Arzt nach dem MedBG oder eine Person mit einem Sachkundenachweis darf folgende Behandlungen mittels nichtionisierender Strahlung und Schall durchführen: ...»

4. Abschnitt: Veranstaltungen mit Schall

Grundsätzlich sollte noch einmal geprüft werden, ob für Grossveranstaltungen und grössere wiederkehrende Veranstaltungen mit Schallpegeln ≥ 96 dB(A) (z. B. mehr als 10 000 Eintritte pro Jahr, Open-Airs, Diskotheken) nicht besondere Vorschriften eingeführt werden sollten. Insbesondere wären für solche Veranstaltungen eine Meldefrist von 30 Tagen und ein Messauftrag einschliesslich Messbericht an eine unabhängige Tontechnikerin oder einen unabhängigen Tontechniker wünschenswert.

Anhang 4 Ziff. 1 Meldungen

Die Meldung nach Anhang 4 Ziff. 1.1 soll um folgende Angaben ergänzt werden: Angaben zur für die Schallpegelmessung zuständigen Person und zum ausführenden Veranstaltungstechnikunternehmen: Name, Adresse, Erreichbarkeit (E-Mail, Telefon). Häufig ist die Veranstalterin oder der Veranstalter bei Kontrollen selber nicht in der Lage, die notwendigen technischen Informationen zu liefern.

Anhang 4 Ziff. 2 Veranstaltungen mit einem mittleren Schallpegel grösser als 93 dB(A) und kleiner als oder gleich 96 dB(A)

Anhang 4 Ziff. 2.2

Der Zusatz «im Eingangsbereich» ist wegzulassen. In der Vollzugshilfe Schall könnten mögliche Präzisierungen wie «im Eingangsbereich, an der Bar, auf Bildschirmen, im Programmheft, auf der Website usw.» gemacht und so eine umfassende Information und Sensibilisierung des Publikums bereits im Voraus sichergestellt werden.

Anhang 4 Ziff. 2.6

Die Aufbewahrungsdauer der Daten ist auf ein Jahr zu verlängern. Erfahrungsgemäss ist die Kontaktaufnahme zu Veranstalterinnen und Veranstaltern nach dem Ende der Veranstaltung oft schwierig, und die kurze Frist kann dazu führen, dass Daten bereits gelöscht sind, bevor die Vollzugsstelle die Herausgabe verfügen kann. Zudem können dadurch Veranstaltungen auch noch rückwirkend überprüft werden. Die Kosten und der administrative Mehraufwand für Veranstalterinnen und Veranstalter ist dagegen vernachlässigbar.

Anhang 4 Ziff. 3 Veranstaltungen mit einem mittleren Schallpegel grösser als 96 dB(A) und kleiner als oder gleich 100 dB(A)

Anhang 4 Ziff. 3.2 Beschallung während mehr als 3 Stunden

Anhang 4 Ziff. 3.2.2 Bst. c

Der rauchfreie Teil hat angemessen zu sein und mindestens 50% der Ausgleichszone zu betragen.

Anhang 4 Ziff. 5 Messungen und Berechnungen

Anhang 4 Ziff. 5.1 Mess- und Ermittlungsort

Anhang 4 Ziff. 5.1.3 Bst. a

In der Vollzugshilfe Schall ist zu definieren, was eine «gleichwertige Methode» ist. Auch sollte die Schallpegeldifferenz bestimmt oder ermittelt und nicht berechnet werden.

Anhang 4 Ziff. 5.1.3 Bst. b

Die Daten sollen einheitlich mit einem Formular erhoben werden, das Bestandteil der Vollzugshilfe Schall ist. Die Cercle-Bruit-Fachgruppe hat hierzu bereits einen Entwurf verfasst.

Anhang 4 Ziff. 5.2 Messmittel

Für die Schallmessung sind die Veranstalterinnen und Veranstalter zuständig. Die Kosten für die Zulassung und die Nacheichung sind zumindest für kleine Veranstaltungen unverhältnismässig hoch und führen absehbar zu grossen Vollzugsproblemen. Zumindest für Veranstaltungen mit weniger als 10 000 Zuhörerinnen und Zuhörern pro Jahr sind kalibrierte Geräte völlig ausreichend. Die Art und Weise der Kalibrierung und gegebenenfalls empfehlenswerte Geräte sind in der Vollzugshilfe genauer zu regeln.

Anhang 4 Ziff. 5.3 Schallpegelaufzeichnung

In die Vollzugshilfe Schall ist ein Musterprotokoll mit den notwendigen Angaben (z. B. Dokumentation bei mehrtägigen Veranstaltungen mit mehreren Bühnen, grundsätzlich grafische Darstellung vom Pegelverlauf und nur Kritisches in LAeq5min-Werten ausweisen) aufzunehmen. Ebenso soll beschrieben sein, was nicht akzeptiert wird (z. B. nur grafische Darstellung).

5. Abschnitt: Laserpointer

Mitarbeitende von Blaulichtorganisationen sind in der Praxis nicht selten der missbräuchlichen Verwendung von Laserpointern als Blendinstrumente ausgesetzt. Die in den Art. 20 ff. des Verordnungsentwurfs in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Regelungen tragen dem Schutz der Gesundheit von Einsatzkräften, aber auch der breiten Öffentlichkeit Rechnung, weshalb wir sie ausdrücklich begrüssen.

6. Abschnitt: Vollzug

Befugnisse der Vollzugsorgane

Gemäss Art. 9 NISSG sind die Vollzugsorgane ausdrücklich befugt, Kontrollen durchzuführen und gewisse Verwaltungsmassnahmen zu verfügen. Art. 9 NISSG ist in der V-NISSG zu konkretisieren, in dem eine

Bestimmung eingefügt wird, wonach einerseits die Rechtsunterworfenen zur Mitwirkung verpflichtet sind: Sie sollen Auskünfte erteilen, Einsicht in die Unterlagen geben und Zutritt zu allen relevanten Räumlichkeiten gewähren müssen. Andererseits sind den Vollzugsorganen entsprechende Befugnisse einzuräumen: Sie sollen ermächtigt werden, jederzeit unangemeldet Kontrollen durchzuführen und Beweismittel zu erheben.

Bei (wiederholten) Verstössen gegen Messvorschriften sind zusätzliche Auflagen an Veranstalterinnen und Veranstalter (z. B. Schallpegelmessung durch ein veranstalterunabhängiges Fachunternehmen oder Aufzeichnung des Schallpegelverlaufs mit Cloud-fähigen Messgeräten) vorzusehen. Es ist zu prüfen, ob die Verordnung diesbezüglich noch angepasst werden muss oder ob entsprechende Regeln in der Vollzugshilfe ausreichend sind.

Art. 23 Aufgaben des BAG

Wir gehen davon aus, dass die Zuständigkeit der Polizei zur unmittelbaren Gefahrenabwehr bei Laserveranstaltungen vorbehalten ist.

Die Vollzugshilfen gemäss Abs. 5 sollten auch die Frage thematisieren, wie die Kantone vorzugehen haben, wenn sie im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit von Veranstaltungen mit Schall auf Verstösse im Bereich Laser treffen.

Art. 24 Meldeportal

Abs. 1

Antrag: In Abs. 1 ist «mit Laserstrahlung» wegzulassen.

Durch die Einrichtung eines einheitlichen Meldeportals werden Veranstalterinnen und Veranstalter von Veranstaltungen mit Schall und Laser sowie Veranstalterinnen und Veranstalter, die auch ausserkantonale tätig sind, administrativ entlastet und gleichzeitig die Voraussetzungen für einen einheitlichen Gesetzesvollzug verbessert. Der Zusatzaufwand, der dem Bund durch den Einbezug von Veranstaltungen mit Schall in sein Meldeportal für Veranstaltungen mit Laser entsteht, dürfte zudem um ein Vielfaches geringer ausfallen als 26 kantonale Lösungen.

Abs. 2

Diese Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen, dass auch die kantonalen Vollzugsstellen Zugang zu den gespeicherten Daten erhalten. Durch einen direkten Zugang zum Meldeportal wird der Vollzug wesentlich erleichtert. Als kantonale Vollzugsstellen kommen auch Gemeinden infrage. Dies ist bei der Programmierung des Portals zu berücksichtigen.

Eine aktive Information der Kantone über Laserveranstaltungen oder ein direkter Zugang zum Meldeportal wird ausdrücklich gewünscht.

B. Weitere Bemerkungen

Technische Normen der Schweizerischen Normen-Vereinigung

Es ist von grundlegender Bedeutung für den Erfolg von neuen verbindlichen Regelungen, dass diese allen Betroffenen ohne Weiteres zugänglich sind. Dies ist im vorliegenden Entwurf nicht der Fall:

In verschiedenen Bestimmungen wird auf technische Normen der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV) verwiesen. Diese sind nicht öffentlich zugänglich, müssen gegen Rechnung bei der SNV bezogen oder können beim BAG kostenlos in Liebefeld eingesehen werden. Ob die Einsicht beim BAG auch die Möglichkeit von Kopien umfasst, ist unklar und zu bezweifeln. Nur schon die Bestellung bei der SNV ist jedoch kompliziert und mit Kosten verbunden. Zudem stellen diese Normen umfangreiche und komplizierte Regelwerke dar, die – insbesondere für Laiinnen und Laien – schwer verständlich sind. Es bestehen teilweise Referenzdokumente und Beiblätter, die noch separat zu bestellen und zu bezahlen sind. Beispielsweise gibt es gemäss Website des SNV-Shops zu der in Art. 12, 21 und 22 erwähnten Norm SN EN 60825-1 ein Korrekturdokument aus dem Jahr 2017. Inwiefern dies von Bedeutung ist, kann den Erwägungen nicht entnommen werden.

Es muss davon ausgegangen werden, dass Solariumbetreiberinnen und -betreiber Mühe bekunden werden, sich über die Anforderungen an einen Bestrahlungsplan (Art. 2 Abs. 3) sowie an die Ausbildung ihres Personals (Art. 5) zu informieren; Gleiches gilt sinngemäss für nichtprofessionelle Veranstalterinnen und Veranstalter von Veranstaltungen mit Schall. Wir beantragen deshalb, dass entweder sämtliche massgebenden und verbindlichen Regelungen, die Teil der technischen Normen sind, in die Verordnung und deren Anhänge Eingang finden oder dass das BAG diese baldmöglichst in Merkblättern oder Informationsschreiben vollständig darlegt.

Vollzugshilfen

Für einen effizienten und effektiven Vollzug sind Vollzugshilfsmittel des Bundes eine wichtige Grundvoraussetzung. Diese müssen hinreichend detailliert und umfassend sein und z. B. auch Musterverfügungen umfassen, damit die in Art. 9 NISSG für alle Vollzugsorgane umschriebenen Verwaltungsmassnahmen auch einheitlich vollzogen werden. Diese Unterlagen sollten bereits beim Erlass der V-NISSG vorliegen, weil Anfragen von Rechtsunterworfenen nicht erst zum Zeitpunkt des Inkrafttretens oder nach Ablauf der Übergangsfristen zu erwarten sind.

Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone übernehmen einen grossen Teil der Vollzugsaufgaben der neuen Verordnung, die risikobasiert (stichprobenweise und schwerpunktorientiert) ausgestaltet werden sollen. Während die Kantone für den Vollzug bei Veranstaltungen mit Schall bereits heute zuständig sind, sollen die Kontrollen des Abgabe- und Besitzverbotes von gefährlichen Laserpointern im Rahmen der bereits bestehenden Kontrolltätigkeiten erfolgen. Gänzlich neu sind die Kontrollen der Solarien und im Bereich der Verwendung von Produkten für kosmetische Zwecke. Diese neue Kontrolltätigkeit wird zwangsläufig zu Kosten für den Kanton führen, da nach Art. 10 Abs. 2 NISSG – analog zum Lebensmittelrecht – keine Gebühren erhoben werden dürfen, wenn keine Mängel festgestellt werden.

In den Erläuterungen (Abschnitt 1.3.2) wird von drei Vollzugskampagnen bis 2027 gesprochen (zwei Kontrollkampagnen für Solarien und eine Kontrollkampagne für die Verwendung von Produkten für kosmetische Zwecke). Da die Kampagnen durch die Kantone durchgeführt werden müssen, sind diese vom Bund bei der Vorbereitung bzw. Ausarbeitung schon früh miteinzubeziehen. Der jeweilige Aufwand einer Kampagne wird ausgehend von 30 zu kontrollierenden Betrieben auf rund 30 Personenarbeitstage pro Kanton geschätzt. Diese Einschätzung erachten wir als nicht realistisch: Für diese Betriebe ist im Entwurf keine Meldepflicht vorgesehen, weshalb vorab die Adressen in aufwendiger Arbeit selbst beschafft werden müssen. Zudem muss das mit den Kontrollen betraute Personal geschult und die dazu notwendige Ausrüstung beschafft werden, was weitere Mittel in Anspruch nehmen wird. Weiter wurde mutmasslich nur der Aufwand für die Erstkontrollen abgeschätzt. Falls sodann Mängel festgestellt werden, sind weitere Aufwendungen notwendig. Schliesslich soll der Aufwand in allen Kantonen ungeachtet deren Grösse gleich sein, was aber nur dann der Fall wäre, wenn in allen Kantonen pro Kampagne je 30 Betriebe kontrolliert würden, was in vielen kleineren Kantonen kaum möglich sein wird.

In den Erläuterungen wird sodann nicht darauf eingegangen, dass neben den Kampagnen zusätzlicher Aufwand für die nachträgliche Marktkontrolle anfallen wird. So müssen die Vollzugsbehörden auch Hinweisen Dritter oder Selbstbeobachtungen nachgehen. Dieser Aufwand darf gerade im Kanton Zürich, wo mit mehreren Hundert betroffenen gewerblichen Solarien und Kosmetikstudios zu rechnen ist, nicht unterschätzt werden.

Für den Vollzug im Bereich Veranstaltungen mit Schall sind im Kanton Zürich gegenwärtig 140 Stellenprozente für festangestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden. Daneben werden für Kontrollen auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Stundenlohn angestellt. Der Vollzug in den Städten Zürich und Winterthur wird von diesen selber

ausgeführt. Zahlen hierzu liegen uns nicht vor, es ist jedoch davon auszugehen, dass der Aufwand im Kanton mindestens drei Vollzeitstellen beträgt. Der Aufwand ist zwar gross, aber in Anbetracht der möglichen Gesundheitsschäden vertretbar. Vollzugsprobleme sind häufig. Aus diesem Grund wird ein einfach zu nutzendes Meldeportal mit sämtlichen sachdienlichen Informationen für Veranstalterinnen und Veranstalter und ein griffiges Sanktionsregime ausdrücklich gewünscht.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Der Vollzug der Schall- und Laserverordnung (SR 814.49) wurde im Kanton Zürich mit einem Beschluss des Regierungsrates geregelt (RRB Nr. 71/2009). In den Städten Zürich und Winterthur sind die Stadtbehörden zuständig und im übrigen Kantonsgebiet die Baudirektion. Ob der Vollzug des NISSG erneut mit einem Beschluss des Regierungsrates oder allenfalls auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt wird, steht noch nicht fest. Damit die notwendigen Vorarbeiten rechtzeitig abgeschlossen werden können, sollte das NISSG frühestens ein Jahr nach Erlass der Verordnung durch den Bundesrat in Kraft gesetzt werden. Damit wäre auch sichergestellt, dass dem BAG genügend Zeit für die Ausarbeitung der äusserst wichtigen Vollzugshilfen bleibt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli