

Zürich, 22. September 2017

Bundesamt für Energie
Sektion Kernenergierecht KR
3003 Bern



Schweizerische
Energie-Stiftung
Fondation Suisse
de l'Énergie

Sihlquai 67
8005 Zürich
Tel. 044 275 21 21

info@energiestiftung.ch
PC-Konto 80-3230-3

STELLUNGNAHME VERNEHMLASSUNG ZUR TOTALREVISION DER NOTFALLSCHUTZVERORDNUNG

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, an der Vernehmlassung zur Revision der Verordnung über den Notfallschutz teilzunehmen und unterbreiten Ihnen hiermit Stellungnahme. Diese gliedert sich in drei Teile:

1. Allgemeiner Kommentar
2. Spezifische Anträge zu einzelnen Artikeln
3. Fehlende Bestimmungen

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nils Epprecht', written in a cursive style.

Nils Epprecht
Projektleiter Strom & Atom

1. Allgemeiner Kommentar

Wir stellen fest, dass die revidierte Verordnung das Endprodukt einer mehrjährigen Überarbeitung der Notfallschutz-Grundlagen darstellt, veranlasst durch die Empfehlungen der Kommission IDA NOMEX im Nachgang des Fukushima-Unfalls. Grundsätzlich begrüssen wir die Überprüfung und Überarbeitung dieser Grundlagen im Lichte des Fukushima-Unfalls. Über fünf Jahre nach der Katastrophe ist es auch höchste Zeit, die Gesetzgebung entsprechend anzupassen.

Wir bedauern jedoch sehr, dass die zentralen Elemente dieses Prozesses nicht einem ordentlichen Anhörungsverfahren unterzogen wurden. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des massgeblichen Referenzszenarios, das den vorliegenden Entwurf stark prägt, aber nicht Gegenstand der Revision ist. Nur die davon abgeleiteten Massnahmen finden Eingang in der revidierten Verordnung. Über die Referenzszenarien durften sich nur ausgewählte Stellen äussern. Die Zivilgesellschaft – zu der sich die Schweizerische Energie-Stiftung SES zählt – bekam keine Gelegenheit, ihre Anliegen in das Auswahlverfahren einzubringen. Umso irritierender ist dieses Vorgehen, als den Verursachern des Risikos – den AKW-Betreibern selbst – ein durchgehendes Mitspracherecht gewährt wurde.

Seit 2011 wurde von verschiedenen Kreisen, Industrie wie Behörden, versucht, die Auswirkungen des Fukushima-Unfalls zu relativieren, um – vorwiegend aus Kostengründen – nicht die entsprechenden angemessenen Lehren für den hiesigen Notfallschutz zu ziehen. Dabei gilt, dass erstens der Fukushima-Unfall gravierende, einschneidende und langfristige Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung hatte und weiterhin hat und Japan noch während Jahrzehnten beschäftigen wird. Zweitens, dass das Ausmass der Katastrophe hätte weitaus schlimmer sein können, wenn nicht dank purem Zufall eine günstige Wetterlage geherrscht und rund 80% des freigesetzten radioaktiven Inventars weg von besiedelten Gebieten, Richtung Meer transportiert hätte.

Wir begrüssen zwar, dass als zentrale Planungsgrundlage für den Notfallschutz ein konservativeres Szenario (A4) als das bisherige bestimmt wurde. Das gewählte Szenario deckt allerdings nur einen kleinen Teil einer möglichen radioaktiven Freisetzung bei einem Atomunfall in einem Schweizer AKW ab, dies zudem bei einer mittleren Wetterlage. Ernst zu nehmender Bevölkerungsschutz müsste auf Worst-Case-Szenarien basieren. Davon müssten die entsprechenden Massnahmen abgeleitet werden, auch wenn sie viel Aufwand und Kosten verursachen und (hoffentlich) doch nie gebraucht werden müssen.

Der vorliegende Entwurf anerkennt zwar, dass die bisherigen Annahmen zu optimistisch waren und schlägt eine leichte Verschärfung der Vorgaben vor. Er bleibt aber unter dem Niveau, das vom einem wirtschaftlich hochentwickelten Industrieland hätte erwartet werden können, um seine Bevölkerung gegen nukleare Risiken zu schützen – dies im Lichte eines schweren Unfalls in einer Reaktoranlage, die auf einem technisch vergleichbaren Niveau der hiesigen Reaktoren war. Man wird den Eindruck nicht los, dass die Behörden die

Möglichkeit eines Atomunfalls in der Schweiz weiterhin verdrängen bzw. sich scheuen, einen angemessenen Bevölkerungsschutz zu gewährleisten. Entsprechend halbherzig fällt aus unsere Sicht die vorliegende Revision aus. Im Folgenden beantragen wir Ergänzungen und Präzisierungen zu den einzelnen Artikeln.

2. Spezifische Anträge zu den einzelnen Artikeln

Zeitliche Begrenzung des Notfallschutzes (Art. 2 Bst. b)

Gemäss Art. 2 Bst. b hat der Notfallschutz zum Ziel, die Bevölkerung «zeitlich begrenzt zu betreuen». Diese Formulierung lässt offen, wie lang genau die Bevölkerung auf eine Betreuung gemäss den Bestimmungen dieser Verordnung Anspruch hat. Eine radioaktive Kontamination nach einem Nuklearunfall kann die Bevölkerung langfristig – also für mehrere Jahrzehnte – treffen, ihr bisheriges Leben stark beeinträchtigen bzw. unmöglich machen. Wie die Unfälle von Kyshtym, Tschernobyl und Fukushima zeigen, ist der Übergang von einer «Notfallexpositionssituation» zu einer «bestehenden Expositionssituation» einzig eine Definitionsfrage. Mit der Zeit werden Situationen mit Exposition zu Radioaktivität als «Normalsituation» betrachtet, obwohl die Herausforderungen (gesundheitlich, ökonomisch und sozial), mit denen die Betroffenen umgehen müssen, vorhanden bleiben.

Antrag: Diese Bestimmung muss umformuliert und ergänzt werden. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

Art. 2 Ziel des Notfallschutzes ist:

a. [...]

b. die betroffene Bevölkerung zu betreuen, kurzfristig mit dem Nötigsten zu versorgen und ihr mittel- bis langfristig ein Leben in Würde zu garantieren. Dabei muss insbesondere auf eine gesundheitliche und materielle Versorgung der Betroffenen geachtet werden.

Art. 3 Abs. 1 Bst. b.: Gefahrensektoren für die Notfallschutzzone 2

Die Unterteilung der Notfallschutzzone 2 in Gefahrensektoren ist eine Massnahme, deren Praxistauglichkeit stark hinterfragt werden muss. Es ist kaum vorstellbar, dass die Bevölkerung im Notfall versteht, weshalb in gewissen Sektoren der Notfallschutzzone 2 Massnahmen angeordnet werden und in anderen nicht. Die Unterteilung in Gefahrensektoren lässt sich – besonders in dicht besiedelten Gebieten – nur am Schreibtisch umsetzen. Erfährt die Bevölkerung von einem Notfall in einem Atomkraftwerk – und das wird dank den modernen Kommunikationsmitteln und sozialen Netzwerken schnell passieren – werden Sektorenunterteilungen rasch obsolet werden. Die Leute werden nicht verstehen, weshalb ihre Nachbarn evakuiert werden, sie aber nicht. Um die Kommunikation zu vereinfachen und Konfusion zu vermeiden, sollen Massnahmen für die gesamte Notfallschutzzone 2 angeordnet werden. Dies gilt

umso mehr, als auch Bevölkerungsteile ausserhalb der vorgesehenen Sektoren aufgefordert werden könnten, prophylaktisch Jodtabletten einzunehmen.

Antrag: Auf die Sektorenunterteilung der Notfallschutzzone 2 soll verzichtet und Notfallschutzmassnahmen für die gesamte Zone angeordnet werden. Entsprechend soll auch Anhang 2 gestrichen werden.

Art 5. Gemeindefusionen

Die aktuelle Bestimmung zum Vorgehen bei Gemeindefusionen ist für die Praxis untauglich. Im Fall einer Alarmierung werden sich die EinwohnerInnen einer Gemeinde im besten Fall an die Anweisungen der Behörden halten. Die Alarmierung und die darauffolgenden Massnahmen werden sowohl für kantonale wie für kommunale Stellen erschwert, wenn diese sich nicht an den administrativen Grenzen orientieren können und gewisse Gebiete der gleichen Gemeinde unterschiedlich behandelt werden.

Bei einem Notfall werden sich die EinwohnerInnen einer Gemeinde zweifellos am Verhalten ihres sozialen Umfelds orientieren. In der Schweiz prägen die Gemeindegrenzen dieses Umfeld stark. Eine unterschiedliche Behandlung von verschiedenen Gemeindegebieten wird im Ereignisfall zu Konfusion führen und die Umsetzung der Schutzmassnahmen erschweren.

Antrag: Bei Gemeindefusionen soll das gesamte Gebiet der neuen Gemeinde der gleichen Notfallschutzzone zugeordnet werden. Die neue Gemeinde wird der Notfallschutzzone mit der tieferen Nummer zugeordnet.

Aufgaben der Bundstellen, der Kantone und der Regionen und Gemeinden (4. bis 8. Abschnitte, Art. 8 bis 17)

Die Bezeichnung der Aufgaben der verschiedenen Stellung und administrativen Einheiten ist zu allgemein formuliert. In diesem Punkt unterscheidet sich der Entwurf stark vom Notfallschutzkonzept, das am 1. Juli 2015 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen wurde.

Mit einer derart allgemeinen Formulierung ist absehbar, dass die verschiedenen Akteure den Umfang der Massnahmen sehr unterschiedlich interpretieren und umsetzen werden. Es geht nicht an, dass zum Beispiel zwei verschiedenen Kantone von gleichen Notfallschutz zonen betroffen sind, jedoch unterschiedliche Massnahmen vorbereiten und somit einen unterschiedlichen Schutz der Bevölkerung gewährleisten.

Zudem ist absehbar, dass die sehr allgemeine Formulierung im Verordnungsentwurf zu Streitigkeiten zwischen Kantonen und AKW-Betreibern führen wird, wenn es um die Kostenübernahme geht. Es wird für die Kantone schwierig, für gewisse Massnahmen entschädigt zu werden, wenn die entsprechende gesetzliche Grundlage dazu sehr allgemein formuliert ist. Um diese Rechtsunsicherheit zu vermeiden, soll die Verordnung eine klare und ausführliche Aufgabenliste beinhalten.

Weiter weisen wir darauf hin, dass der Begriff «Regionen» der Schweiz (7. Abschnitt) nicht in allen Kantonen klar geregelt ist. Es ist nicht klar, welche administrativen Einheiten dieser Begriff umfasst und entsprechend, welche Aufgaben ihnen zukommen.

Antrag: Die Art. 8 bis 17 sollen auf einen neuen Anhang der Verordnung verweisen, der die Massnahmenliste aus dem Notfallschutzkonzept (Anhänge 1-5) verankert. Der Begriff «Regionen» soll gestrichen oder präzisiert werden

Art. 13 Abs. 1 Bst. b.: Geschwindigkeit der Evakuierung

Wir begrüssen, dass Vorgaben für die Geschwindigkeit der Evakuierung in der Verordnung verankert werden. Auch wenn wir der Meinung sind, dass diese Zeitvorgaben zu grosszügig bemessen sind, weil das Referenzszenario zu optimistisch ist (siehe einleitenden Kommentar), ist es richtig, entsprechend dem gewählten Szenario Planungsvorgaben zu benennen. Wir wünschen, dass die Evakuierung unter dem Gebot der Konservativität geplant wird: Es muss von erschwerenden Umständen wie Zerstörung von Infrastrukturanlagen, nicht mehr verfügbaren Kommunikationsmitteln oder unvorhergesehenem und teilweise unkooperativem Verhalten der Bevölkerung ausgegangen werden.

In diesem Zusammenhang stellen sich zudem zwei Fragen. Erstens: Wie wird überprüft, dass diese Vorgaben von den Kantonen eingehalten werden? Zweitens: Was geschieht, wenn festgestellt wird, dass diese Vorgaben nicht eingehalten werden können und der Schutz der Bevölkerung nicht gewährleistet werden kann? Dieser Artikel muss eine Erfolgskontrolle beinhalten und das Vorgehen definieren, falls die Vorgaben nicht eingehalten werden können.

Antrag: Diese Bestimmung muss ergänzt werden:

- Mit der Vorgabe, dass die Planung konservativ durchgeführt werden muss.
- Mit einer Bestimmung, die festlegt, dass der Bund (BABS) periodisch die Einhaltung dieser Planungsvorgaben überprüft und Bericht erstattet.
- Mit einer Bestimmung die festlegt, dass bei Nichteinhaltung dieser Vorgaben der Bundesrat eine Überprüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung gemäss Kernenergiegesetz Art. 20 (im Speziellen Abs. 1 Bst. g) vornimmt

Art. 13 Abs. 2 Aufgaben der Kantone auf dem Gebiet der übrigen Schweiz Bst. a Evakuierung in Hot Spots

Die Beschränkung dieser Bestimmung auf Hot Spots ist zu hinterfragen. Im Ereignisfall könnten Gebiete der übrigen Schweiz, speziell diejenigen die unmittelbar an die Notfallschutzzone 2 grenzen, ebenfalls von einer grossflächigen Kontamination betroffen werden. Die Kantone der übrigen Schweiz müssen also ebenfalls über konzeptionelle Grundlagen verfügen, um eine allfällige Evakuierung von grösseren Gebieten rasch umsetzen zu können.

Antrag: Die Beschränkung auf Hot Spots ist zu streichen. Die Bestimmung kann eine Priorisierung auf einzelne Gebiete aufgrund der räumlichen Nähe zur Notfallschutzzone 2 zulassen.

Art. 18: Gebühren und Ersatz von Auslagen

Die Massnahmen, die in den Anhängen des Notfallschutzkonzepts aufgeführt werden, müssen dem Verursacherprinzip entsprechend den AKW-Betreibern verrechenbar sein. Da aber einige der Massnahmen auch als Vorbereitung auf andere Arten von Notfallsituationen getroffen werden können, muss geklärt werden, welcher Kostenanteil auf das nukleare Risiko zurückzuführen ist. Vor dem Hintergrund, dass die AKW-Betreiber in den letzten Jahren keinerlei Bereitschaft signalisiert haben, entsprechende Mehrkosten auf sich zu nehmen (man erinnert an das Verfahren gegen die Übernahme der Mehrkosten für die Ausweitung der Jodtabletten-Verteilung), sind langwierige Rechtsstreite mit Bundesstellen und Kantonen programmiert. Die Aufschlüsselung von «gemischten» Kosten, also solchen, die auch andere Bereiche des Katastrophenschutzes als den Schutz gegen AKW-Unfälle betreffen, soll der Bund in einer Weisung präzisieren.

Antrag: Der Artikel soll ergänzt werden und einen Auftrag an den Bund enthalten, in einem verbindlichen Dokument einen Kostenschlüssel für «gemischte» Massnahmen zu bestimmen.

3. Fehlende Bestimmungen

Unserer Ansicht nach fehlen im Verordnungsentwurf gewisse Themen, die nachfolgend dargestellt sind.

Gebiete des benachbarten Auslands

Die Standorte der Schweizer Atomkraftwerke (drei Reaktoren in wenige Kilometer Distanz von der deutschen Grenze) verpflichten die Schweizer AKW-Betreiber und Behörden, den Notfallschutz der Bevölkerung des benachbarten Auslands zu garantieren bzw. zu vereinfachen. Entsprechend muss in den Abschnitten 3 bis 8 klar festgehalten werden, wer für die Koordination mit ausländischen Behörden zuständig ist.

Ausserdem muss die Verordnung explizit festhalten, dass administrative Gebiete des benachbarten Auslands Auslagen für die Planung und Vorbereitung von Notfallschutzmassnahmen den Schweizer AKW-Betreibern verrechnen dürfen. Die verrechenbaren Massnahmen orientieren sich an denjenigen, welche die Schweizer Behörden umsetzen müssen.

Antrag: Die Verordnung wird an den entsprechenden Stellen mit Bestimmungen zur Information und Koordination mit den Grenzgebieten im Ausland ergänzt. Zudem verankert die Verordnung das Recht der betroffenen administrativen Einheiten im Ausland, für ihren Aufwand in Zusammenhang mit dem Notfallschutz entschädigt zu werden.

Periodische Überprüfung des Stands der Vorbereitung

Ob die von der Verordnung bezeichneten Massnahmen tatsächlich bereit sind, kann nur mittels einer periodischen Kontrolle überprüft werden. Bestimmungen zu dieser «Erfolgskontrolle» fehlen im Entwurf weitgehend. Vorgaben bestehen zwar betreffend Übungen von gewissen Massnahmen. Verschiedene Massnahmen können allerdings nicht geübt, sondern höchstens modelliert werden (z.B. Evakuierungen). In vielen Fällen können sie aber auch nur auf dem Papier vorbereitet werden. Weiter fehlen Bestimmungen, die festlegen, was geschieht, falls die vorgesehenen Massnahmen nicht bereitstehen. Es darf nicht sein, dass auf solche Massnahmen verzichtet wird, weil die zuständige Stelle sich widersetzt oder weil Massnahmen sich schwer oder nur mit grossem Aufwand umsetzen lassen.

Wir möchten hier erinnern, dass vorbereitete Notfallschutzmassnahmen zu den Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung für den Betrieb einer Kernanlage darstellen (Kernenergiegesetz Art. 20 Abs. 1 Bst g). Die Versuchung wäre gross, die Vorgaben der Verordnung abzuschwächen oder ungenügend umzusetzen, um den Weiterbetrieb einer Kernanlage nicht in Frage zu stellen. Die Verordnung muss das Gegenteil garantieren: Der Bund legt den Umfang des Bevölkerungsschutzes fest und besteht auf dessen Umsetzung. Geschieht das nicht, muss überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung noch erfüllt sind.

Antrag: Die Verordnung wird so ergänzt, dass eine Überprüfung des Vorbereitungsstandes des Notfallschutzes in den verschiedenen Kompetenzbereichen periodisch stattfindet und darüber berichtet wird. Sie definiert die Zuständigkeiten auf Bundesebene. Weiter ermächtigt die Verordnung den Bundesrat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung erfüllt sind und, wenn nicht, ein Verfahren zum Entzug der Bewilligung einzuleiten.