

DER MINISTER FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft · Postfach 300652 · 4000 Düsseldorf 30

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen

4000 Düsseldorf



Postanschrift:

Schwannstraße 3, 4000 Düsseldorf 30

Telefon (0211) 45 66-0

Durchwahl (0211) 45 66-650/651

Telex 858 4965 umnwd

Telefax (0211) 45 66-388

Datum 3. Dezember 1986

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)

I C / III A

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Sitzung des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung am 15.10.1986 bin ich gebeten worden, über den Diskussionsstand zum Entwurf eines Strahlenschutzvorsorgegesetzes und zur künftigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Land auf diesem Gebiet zu berichten.

Hiermit darf ich Ihnen den von mir erarbeiteten Bericht in 150 Exemplaren übersenden. Ich bitte, den Bericht an die Mitglieder des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung sowie des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

(Klaus Matthiesen)

775-B-1

Der Minister für Umwelt,
Raumordnung und Landwirtschaft
des Landes Nordrhein-Westfalen
Schwannstraße 3
4000 Düsseldorf 30

Düsseldorf, 25. November 1986

B e r i c h t

des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
über den Diskussionsstand zum Entwurf eines Strahlenschutz-
vorsorgegesetzes

I. Ausgangslage

Bei der Bewältigung der Folgen des nuklearen Unglücks von Tschernobyl hat es eine Reihe von Problemen gegeben. Die Landesregierung hat daraus schon sehr bald für ihren Zuständigkeitsbereich Konsequenzen gezogen und ein Maßnahmenkonzept entwickelt, dessen Schwerpunkte dem Ausschuß für Umweltschutz und Raumordnung bereits am 14. Mai 1986 (Anlage 1 zu APr 10/266) vorgestellt worden sind.

Wesentliche Probleme bei der Bewältigung der Folgen von Tschernobyl haben sich aber gerade auch im Zuständigkeitsbereich des Bundes ergeben.

Die Aufgaben der Radioaktivitätsüberwachung in der Umwelt und der Abwehr von Störfällen und Katastrophen teilen sich Bund und Länder. Ein einheitliches Vorgehen bei der Festlegung von Richtwerten, bei der Schadensregulierung, bei der Festlegung von vorbeugenden Maßnahmen, bei der Erarbeitung von Basisdaten zur Ermittlung von Schutzplanungen ist daher notwendig und nur auf der Grundlage einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu gewährleisten.

Ausgehend von Anträgen des Landes Nordrhein-Westfalen (BR-Drs. 266/86) und des Freistaates Bayern (BR-Drs. 278/86) hat der Bundesrat deshalb am 11. Juli 1986 eine EntschlieÙung gefaÙt (BR-Drs. 266 /86), in der die Bundesregierung unter anderem ge-

beten wird, unter Beteiligung der Länder

- Dosisgrenzwerte für die Bevölkerung festzulegen, bei deren Überschreitung bestimmte Gesundheitsvorsorgemaßnahmen erforderlich sind,
- auf der Grundlage der Dosisgrenzwerte verbindliche Berechnungsverfahren zu erstellen,
- die Haftungs- und Entschädigungsfragen zu regeln,
- geeignete Maßnahmen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr vorzusehen,
- sicherzustellen, daß in der Bundesrepublik ein System zur einheitlichen Erfassung, Auswertung und Weitergabe von Messungen der Radioaktivität geschaffen wird. Schon bestehende Meßsysteme des Bundes und der Länder sind auszubauen und aufeinander abzustimmen,
- für eine EG-weite Absicherung der nationalen Regelungen zu sorgen.

II. Entwurf eines Strahlenschutzvorsorgegesetzes durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung hat Ende September 1986 einen Entwurf eines Gesetzes zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (Strahlenschutzvorsorgegesetz) vorgelegt (BR-Drs.428/86). Ein wortgleicher Entwurf ist von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im Bundestag eingebracht worden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist am 7. November 1986 im Bundesrat beraten worden.

Wie sich aus der Übersicht über den Bewilligungsrahmen 1987 ergibt, stehen zur Förderung von Schulbaumaßnahmen insgesamt 200.756.000 DM zur Verfügung. Dieser Mittelrahmen reicht in jedem Fall aus, die vorliegenden Anträge kommunaler Schulträger (94.160.800 DM) sowie die erforderlichen Nachbewilligungen (18.800.000 DM) abwickeln zu können. Darüber hinaus verbleibt 1987 ein Betrag von 87.795.200 DM, der zur Förderung von Schulbaumaßnahmen eingesetzt werden kann, für die den Regierungspräsidenten nach dem Stand von November 1986 noch keine Förderanträge vorlagen.

Gesamtübersicht
Bedarfsmeldungen der Regierungspräsidenten für Mittel zur Förderung des Schulbaus (HJ 1987)

Regierungspräsident	vorliegende, bereits abschließend geprüfte Anträge auf Zuweisung		vorliegende, noch nicht abschließend geprüfte Anträge auf Zuweisung		Angekündigte Anträge		geschätzter weiterer Bedarf		Nachbewilligungen	Gesamtvolumen (ohne Aufteilung Sportstätten) Sp.2a + 3a + 4a + 5a + 6
	Landeszuschuß insgesamt 2a	darunter für Sportstätten 2b	Landeszuschuß insgesamt 3a	darunter für Sportstätten 3b	Landeszuschuß insgesamt 4a	darunter für Sportstätten 4b	Landeszuschuß insgesamt 5a	darunter für Sportstätten 5b		
1									6	7
Arnsberg	33.628.000	6.974.000	18.860.000	6.380.000	11.300.000	2.645.000	-	-	8.000.000	71.788.000
Detmold	3.249.200	3.249.200	14.715.500	7.190.500	1.719.500	1.259.500	4.600.000	1.916.800	3.500.000	27.784.200
Düsseldorf	-	-	1.209.000	844.000	27.585.000	9.852.000	26.394.000	6.848.000	6.800.000	61.988.000
Köln	5.565.000	1.007.200	2.736.900	1.385.000	42.386.100	4.514.900	-	-	-	50.688.000
Münster	-	-	14.197.200	7.057.800	14.526.900	5.168.600	3.828.300	-	500.000	33.052.400
Insgesamt	42.442.200	11.230.400	51.718.600	22.857.300	97.517.500	23.440.000	34.822.300	8.764.800	18.800.000	245.300.600

775 B-4

π

Brick C-1 *re*

Übersicht

über den Bewilligungsrahmen 1987
zur Förderung von Schulbaumaßnahmen

Nach § 19 des Entwurfs des Gemeinde-
finanzierungsgesetzes 1987 sind zur
Förderung von Schulbaumaßnahmen
vorgesehen. 229.400.000 DM

Diese Ausgabemittel sind mit
aus in früheren Jahren eingegangenen
Verpflichtungen vorgebunden, so daß
an Ausgabemitteln 158.644.000 DM

70.756.000 DM
verbleiben.

Als neue Verpflichtungsermächtigung
sieht der Entwurf des Landeshaus-
halts (Epl. 14 Kap. 14 030
Titel 883 13) einen Betrag von 130.000.000 DM
vor, so daß ein Bewilligungsrahmen von 200.756.000 DM
===== im Haushaltsjahr 1987 zur Verfügung steht.

C-2
B-2 W

Übersicht

über die Bedarfssituation zur
Förderung von Schulbaumaßnahmen 1987

Nach dem Stand von November 1986 haben die Regierungspräsi-
denten als zuständige Bewilligungsbehörden folgendes Zuwei-
sungsvolumen angemeldet:

1. für vorliegende, bereits abschließend geprüfte Anträge	42.442.200 DM
2. für vorliegende, noch nicht abschließend geprüfte Anträge	<u>51.718.600 DM</u>
Summe I.	94.160.800 DM
3. für Anträge, die von Schulträgern angekündigt worden sind	97.517.500 DM
4. geschätzter weiterer Bedarf	<u>34.822.300 DM</u>
Summe II.	132.339.800 DM
Summe I. und II.	226.500.600 DM =====
Zu dem Betrag von	226.500.600 DM
treten	18.800.000 DM
hinzu, den die Regierungspräsidenten für rechtlich notwendige Nachfinan- zierungen von Schulbaumaßnahmen benötigen, die bis zum 31.12.1982 nach den bis dahin geltenden Förder- richtlinien als Schulbauprogramm gefördert wurden und die im Haushalts- jahr 1987 zur Abrechnung anstehen.	
Das angemeldete Zuweisungsvolumen beträgt demnach	245.300.600 DM =====

Nach Auffassung der Landesregierung erfüllt der Gesetzentwurf die an eine künftige Regelung zu stellenden Erfordernisse und Erwartungen nicht. Der Gesetzentwurf ist ohne jede vorherige sachliche Beteiligung der Länder und ohne ausreichende Beteiligung auch der Wissenschaft zustande gekommen. Die intensive Beteiligung der Länder wäre schon deswegen geboten gewesen, weil die beabsichtigten bundeseinheitlichen Regelungen gravierende verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Fragen im Bundesländer-Verhältnis aufwerfen.

In Folge des übereilten Vorgehens der Bundesregierung weist der vorgelegte Gesetzentwurf erhebliche Mängel auf:

1. Der Gesetzentwurf verbessert weder den Schutz der Bevölkerung, noch schafft er die Voraussetzung für eine koordinierte Strahlenschutzvorsorge, da keine materiellen Inhalte geregelt werden. In den zentralen Fragen enthält der Entwurf lediglich Ermächtigungen für die Bundesregierung, die auch verfassungsrechtlich zweifelhaft sind.
2. Der Gesetzentwurf gibt keinen Rahmen und keine Vorgaben für die zentrale Aufgabe, Grenzwerte zur Strahlenschutzvorsorge festzulegen.
3. Der Gesetzentwurf sieht keine Regelungen vor, welche Folgerungen aus der Festlegung von Grenzwerten zu ziehen sind.
4. Der Gesetzentwurf ignoriert in wesentlichen Fragen das Mitwirkungsrecht der Länder und steht damit im Widerspruch zum föderativen Aufbau der Bundesrepublik und zum verfassungsrechtlichen Gebot des kooperativen Miteinander von Bund und Ländern.
5. Der Bund strebt ein Informations- und Bewertungsmonopol an; die Länder sollen weitgehend ausgeschaltet werden.

6. Der Gesetzentwurf äußert sich nicht zu den Haftungs- und Entschädigungsfragen, deren Regelung gerade auch von den Betroffenen mehrfach angefordert worden ist.

Die Landesregierung bedauert, daß sich die Mehrheit der Länder nicht entschließen konnte, in der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf die Bundesregierung zu einer grundlegenden und substantiellen Überarbeitung aufzufordern.

Aus der Sicht der Landesregierung sind deshalb an das Gesetz und an das künftige Gesetzgebungsverfahren nach wie vor folgende Anforderungen zu stellen:

- Die neue Regelung der Materie ist notwendig in enger Abstimmung und unter Beteiligung der Bundesländer.
- Das Gesetzgebungsverfahren muß ausreichend Zeit zur gründlichen Beratung (auch mit der Wissenschaft) lassen.
- Kernpunkt der Regelung müssen bundeseinheitliche Grenzwerte zum Schutz der Bevölkerung sein. Zumindest die Rahmenwerte und Rahmenregelungen müssen im Gesetz selbst festgelegt werden. Art und Ausmaß bestimmter Vorsorgemaßnahmen sollten dabei stufenweise von dem Überschreiten bestimmter Grenzwerte abhängig gemacht werden. Für das gesamte Stufenkonzept muß das Minimierungsgebot unter Berücksichtigung der letztgültigen wissenschaftlichen Erkenntnisse bei der Grenzwertberechnung und -festlegung gelten.
- Die sachgerechte und verfassungsmäßig gebotene Beteiligung der Länder muß in allen sie berührenden Fragen sichergestellt sein. Das gilt insbesondere für alle Fragen der Bewertung und der daraus abgeleiteten Maßnahmen.
- Das Gesetz muß Grundlage sein für ein umfassendes Informations- und Meßsystem zur Erfassung, Auswertung und Weitergabe von Messungen der Radioaktivität. Die Länder müssen den unmittelbaren Zugriff auf die Daten erhalten.

- Die Haftungs- und Entschädigungsfragen müssen geregelt werden.
- Es muß eine eindeutige, materielle Abgrenzung zu anderen Rechtsmaterien, wie dem Atomgesetz, der Strahlenschutz-V0 und dem Gefahrenabwehrrecht getroffen werden.

III. Zum Verhältnis von Bund und Land bei künftigen Messungen und Maßnahmen

Nach dem Gesetzentwurf (§ 2) behält sich der Bund die großräumige Ermittlung der Radioaktivität vor

- in Luft und Niederschlägen,
- in Bundeswasserstraßen und
- in Nord- und Ostsee sowie
- durch Messung der Gamma-Ortsdosisleistung.

Nach Auffassung der Landesregierung ist diese Zuständigkeitsverteilung teilweise zu eng, teilweise zu weitgehend. Die Erfahrungen der ersten Wochen nach dem Reaktorunglück in Tschernobyl haben gezeigt, daß die beiden Meßstellen des Deutschen Wetterdienstes in Aachen und Essen keinen repräsentativen Überblick über die Luftradioaktivität in Nordrhein-Westfalen geben konnten. Aus der Sicht des Landes ist es daher erforderlich, daß die Bundesregierung das Luftüberwachungsnetz des Deutschen Wetterdienstes bundesweit so verdichtet, daß ein funktionierendes Alarmierungssystem zur Frühwarnung entsteht. Der Gesetzentwurf stellt dies nicht sicher. Lediglich "großräumige" Ermittlungen des Bundes und der Ausbau der Meßstellen nur in Grenznähe würden entweder die Gefahr eines lückenhaften Meßsystems entstehen lassen oder zu einer unklaren Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern führen.

Im Hinblick auf die Messungen an Bundeswasserstraßen haben die beiden landeseigenen Meßstellen am Rhein auch nach Tschernobyl zuverlässig gearbeitet; denn die Ermittlung von Radioaktivitätsdaten gehört zu ihrem normalen Programm der Überwachung der Gewässergüte. Nach dem Gesetzentwurf möchte der Bund diese Aufgabe an sich ziehen. Abgesehen von den entstehenden verfassungsrechtlichen Problemen ist dafür kein sachlicher Grund ersichtlich. Vielmehr droht die Gefahr von Doppelarbeit, weil Radioaktivitätsüberwachungen zum normalen Meßprogramm der Länder bei der Kontrolle der Gewässergüte gehören.

Aufgabe der Länder nach dem Gesetzentwurf (§ 3) soll es sein, die Radioaktivität in den übrigen Bereichen zu ermitteln, insbesondere

- in Lebensmitteln, Arzneimitteln und Bedarfsgegenständen,
- in Futtermitteln,
- im Trinkwasser, im Grundwasser und in oberirdischen Gewässern außer Bundeswasserstraßen,
- in Abwässern, im Klärschlamm, in Reststoffen und in Abfällen,
- im Boden und in Pflanzen.

Die Länder haben die ermittelten Daten dann an die Zentralstelle des Bundes für die Überwachung der Umweltradioaktivität weiterzugeben. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat dazu ergänzend vorgeschlagen, daß die im Informationssystem des Bundes erfaßten Daten auch den zuständigen Landesbehörden direkt zur Verfügung stehen sollen.

Die Bewertung der Daten obliegt nach dem Gesetzentwurf allein dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (§ 5). Die Bundesregierung trifft auch die sich aus der Bewertung ergebenden Maßnahmen. Insbesondere ist es dem Bundesminister für Umwelt nach dem Gesetzentwurf (§ 9) vorbehalten, der Bevölkerung Empfehlungen für bestimmte Verhaltensweisen zu geben. Nur soweit der Bund von seiner Befugnis keinen Gebrauch macht, können die

zuständigen obersten Landesbehörden mit seiner Zustimmung Empfehlungen an die Bevölkerung richten.

Diese Vorschrift war für die Länder unakzeptabel, da sie praktisch die völlige Ausschaltung der Länder bedeutet hätte. Der Bundesrat hat daher in seiner Stellungnahme vorgeschlagen, daß die Empfehlungen im Benehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden ergehen sollen und daß die Kompetenz der Länder, im regionalen Bereich Empfehlungen auszusprechen, unberührt bleiben müsse.

Wie die Abstimmung zwischen Bund und Ländern allerdings im Ernstfall praktisch aussehen soll, bleibt unklar. Die Landesregierung vermißt hierzu eine schlüssige und praktikable Konzeption der Bundesregierung.

Einvernehmlich mit den Regierungen der anderen Bundesländer geht die Landesregierung davon aus, daß die Aufgaben und Befugnisse zur Überwachung der Radioaktivität und zur Abwehr von Gefahren nach dem Atomgesetz, der Strahlenschutzverordnung, dem Katastrophenschutzrecht, aber auch anderen betroffenen Rechtsgebieten durch das Strahlenschutzvorsorgegesetz unberührt bleiben. Das gilt - im Verhältnis von Bund und Ländern - insbesondere für die Kompetenzen der Länder auf den Gebieten des allgemeinen Sicherheitsrechts und des friedensmäßigen Katastrophenschutzes.

In diesem Zusammenhang wird es nach Auffassung der Landesregierung auch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens darum gehen,

- sowohl lückenhafte Meßsysteme,
- als auch eine unklare Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern,
- aber auch Doppelarbeit und vervielfältigte Kosten zu vermeiden.

Was die Kompetenzen innerhalb des Landes betrifft, hat die Landesregierung beschlossen, sie - von der Fachaufsicht für die allgemeine Radioaktivitätsüberwachung abgesehen - unverändert beizubehalten; d.h. es bleiben

- für die Überwachung der Kernkraftwerke der MWMT
 - für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der MAGS und
 - für den Katastrophenschutz der IM
- zuständig.

Jedenfalls durch Verwaltungsvorschriften werden diese Zuständigkeiten mit zunehmenden Erkenntnissen und Erfahrungen im Detail abzugrenzen und eine optimale Zusammenarbeit sicherzustellen sein.

In bereits eingeleiteten interministeriellen Besprechungen wird besonders darauf geachtet, daß die neuen Aufgaben

- ohne Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der weiteren Entwicklung bewährter Instrumente und Systeme, aber auch hier
- ohne Doppelarbeit und vervielfältigte Kosten

wahrgenommen werden.

Zusammenfassung:

Art und Weise der notwendigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Radioaktivitätsüberwachung sind noch nicht geklärt. Nach dem gegenwärtigen Diskussionsstand ist freilich zu befürchten, daß die von der Bundesregierung angestrebte gesetzliche Regelung zu Kompetenzeinbußen für die Länder im Bereich der Datenbewertung und der Maßnahmen führen wird. Die Zuständigkeit für die Datenerhebung bleibt dagegen auch nach den vorgesehenen Regelungen weitgehend bei den Ländern. Es bleibt daher nach Auffassung der Landesregierung nach wie vor dringend erforderlich, die Meßkapazität der nordrhein-westfälischen Dienststellen in dem im Haushaltsentwurf 1987 vorgesehenen Umfang auszubauen.