

Öffentliche **Beschlussvorlage**

| |
|---------------------------------------|
| Vorlagen-Nr.: |
| V/0976/2015 |
| Auskunft erteilt: Herr Fritzen |
| Ruf: 20 25 80 00 |
| E-Mail: FritzenB@stadt-muenster.de |
| Datum: 22.11.2015 |

Betrifft

Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen in Münster / Entsperrung von Haushaltsmitteln

Beratungsfolge

03.12.2015 Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government
Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt das Konzept zur Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen in Münster zur Kenntnis.
2. Die im Zuge der Beratung des Haushaltsplanes 2015 ff durch den Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government in der Sitzung am 27.11.2014 in der Produktgruppe 0209 unter der Maßnahme-Bezeichnung „Aufbau Sirenen-system“ (Investitionsmaßnahme Nr. 4400) gesperrten Haushaltsmittel werden entsperrt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Teilfinanzplan:

Keine, die über die seinerzeit im Haushaltsplan 2015 und aktuell auch im Haushaltsplan 2016 bzw. in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Haushaltsmittel hinausgehen.

Teilergebnisplan:

Zur Wartung und Instandhaltung des Sirenen-systems sind in der Produktgruppe 0209 Folgekosten in Höhe von 25.000 p.a. zu veranschlagen. Siehe hierzu auch Ziffer 8 b der Begründung.

Begründung:

Die Verwaltung hat im Haushalt unter dem Titel „Aufbau Sirensystem“ (Produktgruppe 0209, Investitionsmaßnahme Nr. 4400) insgesamt eine Summe von 1.450.000 € ausgewiesen.

Die Gesamtsumme ist den einzelnen Haushaltsjahren wie folgt zugeordnet:

- 2015: 200.000 € Planungskosten
- 2016: 500.000 € Investitionskosten
- 2017: 500.000 € Investitionskosten
- 2018: 250.000 € Investitionskosten

Durch das Land NRW wurden der Stadt Münster im Jahr 2015 zweckgebundene Zuschüsse in Höhe von 132.000 € zur Verfügung gestellt. Die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises endete ursprünglich mit Ablauf des Jahres 2015. Da der Aufbau eines Warnsystems sehr komplex ist und sich viele Kommunen außer Stande sahen, die Finanzmittel des Landes innerhalb der gesetzten Frist sinnvoll zu verausgaben, gewährt das Land NRW auf Antrag eine Verlängerung bis Ende 2016. Die Stadt Münster hat einen entsprechenden Antrag gestellt.

Bei der Beratung des Haushaltes 2015 wurde durch den Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government in der Sitzung am 27.11.2014 die Maßnahme „Aufbau Sirensystem“ mit einem Sperrvermerk versehen, der jedoch die Verausgabung von Finanzmitteln für Planungsleistungen bis zur Höhe des Landeszuschusses zuließ. Der Ausschuss hat die Freigabe der Investitionsmittel unter den Vorbehalt der Vorlage eines Konzeptes zur Warnung und Information der Bevölkerung gestellt.

Mit den nachfolgenden Ausführungen legt die Verwaltung das erbetene Konzept vor.

A: Konzept zur Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen in Münster

A 1: Großflächige Warnlagen („Flächenlagen“)

Die Warnung und Information der Bevölkerung bei Gefahrenlagen erfolgt in zwei Schritten:

- a) Aufmerksam machen („Wecken“),
- b) Übermittlung der Warnung und Information.

Das „Aufmerksam machen“ erfolgt

- a) durch die Abstrahlung eines Sirensignals (Heulton von 1 Minute Dauer, dem die Bedeutung „Radio einschalten“ zugeordnet ist) durch stationäre Sirenen und
- b) durch die Aktivierung von Smartphones mittels einer (kostenfreien) Warn-App, die es ermöglicht, ebenfalls das Sirensignal abzustrahlen. Das Signal kann mit weiteren Licht- oder Vibrations-Einstellungen des Smartphones kombiniert werden.

Die Übermittlung der „Warnung und Information“ erfolgt

- a) über die lokal zu empfangenden Radiosender, insbesondere „WDR 2“ und „Antenne Münster“,
- b) durch Text-Mitteilung auf den Smartphones im Rahmen der Warn-App und
- c) über Internet-Portale der Stadt Münster.

Die Steuerung der Warnung und Information der Bevölkerung erfolgt bei Flächenlagen zentral durch die Leitstelle der Feuerwehr Münster

A 2: Räumlich begrenzte Warnlagen („Punktlagen“)

Bei räumlich begrenzten Warnlagen, mit bis zu 500 Meter Radius um eine Gefahrenstelle, sollen i.d.R. mobile Lautsprecherfahrzeuge zum Einsatz kommen, bei denen das „Aufmerksam machen“ und die Informationsübermittlung unmittelbar gekoppelt sind.

Die Steuerung der Warnung und Information der Bevölkerung erfolgt bei Punktlagen lokal durch die Einsatzleitung der Feuerwehr vor Ort.

B: Umsetzung des Konzeptes

1. Rechtsgrundlage

- a. Mit Schreiben vom 13.06.2013 an alle Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte und Kreise in NRW weist das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) des Landes NRW darauf hin, dass die Warnung der Bevölkerung zu den Pflichtaufgaben der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden gehört. Auf die Stadt Münster kommen sowohl die Pflichten zu, wie sie für die (kreisangehörigen) Städte und Gemeinden gelten, als auch die Pflichten, die sich für die Kreise und kreisfreien Städte aus ihrer Funktion als untere Katastrophenschutzbehörden ergeben.
Rechtsgrundlage der o.g. Hinweise des MIK ist das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) NRW.
- b. Eine Weisung zum Aufbau oder zur Vorhaltung bestimmter Warnmittel wird es nach aktueller Erkenntnislage nicht geben. Die Entscheidung zu Art und Umfang eines Warnsystems in Münster liegt somit allein und abschließend bei der Stadt Münster. Der Umstand der finanziellen Förderung durch das Land NRW darf jedoch als deutliche Aufforderung der Landesregierung gewertet werden, sich dem Thema „Warnung und Information der Bevölkerung“ zu widmen.

2. Bedarf

- a. Die Notwendigkeit zur Warnung und Information der Bevölkerung kann in Münster (wie in anderen Städten) insbesondere gegeben sein bei der Freisetzung gefährlicher Stoffe und Güter, die nach Unfällen oder bei Bränden zu explosionsfähigen, giftigen, ätzenden, radioaktiven oder in sonstiger Weise gesundheitsschädlichen Schadstoffkonzentrationen in der Atmosphäre führen. Neben stationären Betriebsbereichen sind auch die Gütertransporte auf Straße, Schiene und dem Wasser zu bedenken, wobei dem Dortmund-Ems-Kanal mit den großen Transporteinheiten und dem innerstädtischen Verlauf besondere Beachtung geschenkt werden muss.
- b. Ein konkreter Bedarf zur sehr zeitnahen Information der Bevölkerung ergibt sich im Zusammenhang mit den Gefahrenabwehrmaßnahmen im Umfeld des Kernkraftwerkes Emsland bei Lingen. Aufgrund einer aktualisierten Gefährdungseinschätzung der Strahlenschutzkommission (SSK) beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) NRW

mit Erlass vom 27.06.2013 festgelegt, dass den Katastrophenschutzbehörden für die in den Planungsgebieten für den Notfallschutz liegenden Städte und Gemeinden die notwendigen Kontingente an Kaliumiodidtabletten zur Einlagerung in örtliche Depots zur Verfügung gestellt werden. Die Übernahme der Tabletten und Einlagerung in die Krankenhausapotheke des UKM hat in Münster im Juli 2013 stattgefunden.

Zwischenzeitlich hat die SSK auch die Havarie im KKW Fukushima ausgewertet. Die aktualisierten Empfehlungen sehen vor, dass nicht nur – wie bislang – Personen unter 18 Jahren und Schwangere, sondern alle Personen bis zum 45. Lebensjahr mit Kaliumiodidtabletten zu versorgen sind. Die Stadt Münster steht somit in der Verantwortung, die Verteilung von Kaliumiodidtabletten für ca. 170.000 Menschen in einem Zeitfenster von wenigen Stunden zu organisieren.

Unabhängig von der (seitens des MIK noch nicht positiv beantworteten) Detailfrage, ob die Kaliumiodidtabletten bereits vor einem Ereignis an die Haushalte ausgeteilt werden dürfen, oder ob die Ausgabe erst im Ereignisfall durch die Stadt Münster als Gefahrenabwehrbehörde zu organisieren ist, bleibt in jedem Falle die Verpflichtung der Stadt Münster, die Bevölkerung zu jeder Zeit (auch während der Nachtstunden) kurzfristig zu „wecken“ und auf die Einnahme bzw. Abholung der Kaliumiodidtabletten hinzuweisen.

3. Historie des Warnsystems in Münster

Als leistungsfähiges „Weckmittel“ konnte bis Ende der achtziger Jahre bundesweit auf die Sirenen des Zivilschutz-Sirennetzes des Bundes zurückgegriffen werden. Im Stadtgebiet Münster waren ca. 150 Sirenen des Bundes vorhanden.

Im Zuge der Konsolidierung des Bundeshaushaltes und der Finanzierung der Wiedervereinigung hat der Bund 1992 entschieden, das Zivilschutz-Sirennetz zum 01.01.1993 abzuschalten. Als Folge daraus hat die Stadt Münster (wie die meisten Großstädte in Deutschland) entschieden, das Sirennetz nicht in kommunale Trägerschaft zu übernehmen, da es seit Ende der achtziger Jahre auch nicht mehr zur Alarmierung der Freiwilligen Feuerwehr benötigt wurde. Der Abbau des Sirennetzes wurde dann durch die Stadt Münster in Bundesauftragsverwaltung auf Kosten des Bundes abgewickelt.

4. Aktuelle Situation

- a. In der Stadt Münster erfolgt bislang die Informationsübermittlung an die Bevölkerung insbesondere über das Radio. Durch die Landesregierung ist der Sender „WDR 2“ zur Abstrahlung amtlicher Warnmeldungen NRW-weit verpflichtet. Die Informationsübermittlung an den WDR als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt erfolgt über das Lagezentrum des Landes NRW beim MIK in Düsseldorf.
Mit dem lokalen, privaten Rundfunksender „Antenne Münster“ besteht eine Vereinbarung zwischen der Stadt Münster und dem privaten Rundfunksender über eine Ausstrahlung von Warnmeldungen der Stadt Münster als Gefahrenabwehrbehörde. Außerhalb der Besetzzeiten der Lokalredaktion hat die Feuerwehr Münster die Möglichkeit, sich in das laufende Programm von „Antenne Münster“ einzuschalten und Warnmeldungen auszustrahlen.

- b. Im Jahr 2015 wurde die Leitstelle der Feuerwehr Münster im Rahmen eines NRW-weiten Programms des MIK-NRW mit dem Warnsystem „MoWaS“ (Modulares Warnsystem) ausgestattet, das durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) entwickelt wurde.
- Bei „MoWaS“ handelt es sich um eine satellitengestützte Kommunikationsplattform, mit deren Hilfe der Bund und alle obersten Katastrophenschutzbehörden der Länder (in NRW das Lagezentrum beim MIK) allen Medien (Radio, TV etc.) zeitnah Warn-texte zur Verfügung stellen können.
- Das Land NRW hat entschieden, das System MoWaS auch allen Kreisen und kreis-freien Städten als unteren Katastrophenschutzbehörden zur Verfügung zu stellen.

Bestandteil von MoWaS ist eine rechnergestützte Informations- und Bedien-Oberfläche mit einer elektronischen Karte des Bundesgebietes, auf der die zu war-nenden Bereiche georeferenziert markiert und anschließend die Warnung differen-ziert ausgelöst werden kann. Die Informationsübermittlung erfolgt dabei über Satellit und ist somit unabhängig von der Verfügbarkeit der öffentlichen Telekommunikation per Festnetz oder Mobiltelefonie. Das System MoWaS bleibt somit auch bei einem großflächigen Stromausfall verfügbar.

- c. Über das System WoWaS kann ferner die Warn-App „NINA“ (*Notfall-Informationen- und Nachrichten-App*) aktiviert werden, die über das BBK zur Verfügung gestellt wird.
- Die Warn-App kann kostenlos von der Internet-Seite des BBK heruntergeladen und auf jedem Smartphone eingesetzt werden. Die Einstellungen der App können so gewählt werden, dass nur solche Warnmeldungen der Behörden zu einer Aktivie-rung des Smartphones führen, die für den jeweiligen Aufenthaltsort relevant sind („regionale Differenzierung“). Die Selektion erfolgt dabei über die Basisstationen der Telekommunikationsanbieter. Dazu muss die Ortungsfunktion des jeweiligen Han-dys nicht aktiviert werden. Die Einstellungen können am Handy so vorgenommen werden, dass (z.B. während der Nachtstunden) nur die Warn-App einen Signalton abgibt, während alle „normalen“ Nachrichten und Anrufe „stumm“ bleiben.

Die Stadt Münster beabsichtigt, die Warn-App „Nina“ ab dem Jahr 2016 aktiv einzu-setzen. Momentan ist die „regionale Differenzierung“ nur mit Smartphones möglich, die über das Betriebssystem „Android“ verfügen. Die Anpassung der App für Apple-Smartphones wird aktuell entwickelt. Das BBK wird den Feldversuch hierzu in Zu-sammenarbeit mit der Stadt Münster durchführen.

Erste Erfahrungen mit Warn-Apps in anderen Kommunen zeigen, dass das System funktional ist, jedoch aktuell (noch) eine nur geringe Akzeptanz bei der Bevölkerung findet. Auch bei intensiver Bewerbung konnte derzeit in keiner Kommune eine An-meldequote von mehr als 10 % der Bevölkerung erreicht werden. Die Behörden ge-hen jedoch davon aus, dass sich die Anmeldequoten erhöhen werden, je mehr Kommunen die Warn-App aktiv einsetzen und entsprechende Berichte über konkre-te Anwendungen vorliegen.

Während somit der „Informations-Kanal“ gut ausgebildet und als gesichert anzusehen ist, verfügt die Stadt Münster aktuell über kein geeignetes „Weckmittel“, um die Bevölkerung im

Gefahrenfall flächendeckend und zeitnah auf die Bereitstellung von Informationen über die Medien hinzuweisen.

- d. Zur Abstrahlung eines Weckeffektes stehen der Feuerwehr Münster derzeit (nur) sieben Mess- und Warnfahrzeuge mit leistungsfähigen Lautsprecheranlagen (die auch ein Sirensignal generieren können) zur Verfügung. Für eine lokal begrenzte Warnung (z. B. im Umfeld einer Brandstelle mit starker Rauchentwicklung) sind die Warnmöglichkeiten dieser Fahrzeuge noch als ausreichend zu erachten. Die Fahrzeuge werden u. a. eingesetzt, um nach Bombenfunden die unmittelbare Umgebung der Fundstelle zeitnah zu warnen und so eine schnelle Evakuierung zu unterstützen. Bei einer großflächigen Freisetzung gefährlicher Stoffe und Güter (z. B. aus einem Störfallbetriebsbereich) kann jedoch mit Hilfe der Warnfahrzeuge allein keine zeitnahe und bedarfsgerechte Warnung der Bevölkerung sichergestellt werden.
- e. In Fachkreisen gilt es mittlerweile als unstrittig, dass Sirenen als Basis eines Wecksystems unverzichtbar sind, sofern große Siedlungsbereiche gleichzeitig und zeitnah gewarnt werden müssen. Konsequenter Weise haben in NRW bereits mehrere Gebietskörperschaften begonnen, den Wiederaufbau eines Sirenenetzes aus kommunalen Mitteln voranzutreiben (u.a. Aachen, Bonn, Düsseldorf, Duisburg, Köln, Krefeld).

5. Erfahrungen in anderen Kommunen

Bezüglich des Aufbaus eines Sirensystems kann die Stadt Münster auf die Erfahrungen anderer Städte in NRW zurückgreifen, die dies bereits vollzogen haben, so z.B. Aachen, Bonn, Düsseldorf, Duisburg, Köln und Krefeld. In anderen Städten und Landkreisen wird der Aufbau von Sirensystemen aktuell ebenfalls verfolgt.

Bezüglich der Nutzung der Warn-App liegen insgesamt nur wenige Erfahrungen vor. Es besteht in Fachkreisen jedoch die einheitliche Auffassung, dass eine Warn-App eine sinnvolle Ergänzung zu einem Sirensystem darstellt.

Über Sirenen und Warn-Apps hinaus sind in Deutschland keine technischen Systeme zur Generierung des „Weck-Effekts“ serien- und marktreif verfügbar.

6. Einbeziehung von Störfallbetrieben in die Finanzierung

Gem. § 24 des Feuerschutzhilfleistungsgesetzes (FSHG) NRW können Betreiber von Anlagen oder Einrichtungen, bei denen Störungen von Betriebsabläufen für eine nicht unerhebliche Personenzahl zu schwerwiegenden Gesundheitsbeeinträchtigungen führen können (besonders gefährliche Objekte), auf Verlangen der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörde (hier: Stadt Münster) verpflichtet werden, im Einzelfall u.a. auch sächliche Vorkehrungen zu treffen, soweit die besonderen Gefahren mit der üblichen Ausstattung der Feuerwehr nicht abgewendet werden können. Ersatzweise kann die Gefahrenabwehrbehörde von den Betreibern verlangen, dass sie die (finanziellen) Mittel bereitstellen, die benötigt werden für Beschaffung, Installation, Erprobung der Betriebsbereitschaft, Unterhaltung und Ersatz von technischen Geräten sowie von Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, die in besonderer Weise vor den Gefährdungen aus ihrer Anlage schützen.

Nach Kenntnis der Verwaltung der Stadt Münster wurde von diesen rechtlichen Möglichkeiten in anderen Städten in NRW in Bezug auf den Aufbau eines Sirenen-systems noch nicht Gebrauch gemacht, um eine Beteiligung an den Kosten eines Warnsystems zu verlangen. Allerdings haben in einigen Fällen die Betreiber von Anlagen, die unter den Regelungsbereich des § 24 bzw. 24a FSHG fallen, die Gelegenheit des Aufbaus eines Sirenen-systems durch die jeweilige Kommune genutzt, um ihre betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu optimieren. In Folge dessen ist es auch zu Beteiligungen an den Kosten des kommunalen Sirenen-systems bzw. zu einem Sponsoring der Maßnahme gekommen.

Die Verwaltung der Stadt Münster steht solchen Angeboten offen gegenüber und wird, nachdem der Grundsatzbeschluss durch den Rat gefasst wurde, die in Frage kommenden Betriebe und Einrichtungen auf die Möglichkeit der Optimierung ihrer betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrplanungen hinweisen.

Der Aufbau eines Sirenen-systems in Münster als Maßnahme der Daseinsvorsorge sollte nach Auffassung der Verwaltung jedoch nicht von einer vorab verlangten oder erwarteten finanziellen Beteiligung privater Dritter abhängig gemacht werden. In jedem Falle kann keine Vollfinanzierung erwartet werden, so dass der Beschluss zum Beginn der Maßnahme unabhängig von der Verfügbarkeit von Drittmitteln getroffen werden sollte.

7. Aufbau Sirenen-system

- a. Die Planung des Sirenen-systems erfolgt im Sachgebiet „Kritische Infrastrukturen“ der Feuerwehr Münster. Aktuell werden auf Basis der GIS-Daten des Katasteramtes der Stadt Münster geeignete, hohe Gebäude identifiziert, auf denen die stationären Sirenenanlagen installiert werden können. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk den Gebäuden der öffentlichen Verwaltung von Kommune, Land und Bund.
- b. In einem zweiten Schritt werden auf Basis von technischen Informationen der Herstellerfirmen Abdeckungsradien ermittelt und geprüft, ob weitere, private Eigentümer von geeigneten Gebäuden angesprochen werden müssen.
- c. Die Beschaffung des Sirenen-systems soll im Rahmen eines europaweit offenen Ausschreibungsverfahrens erfolgen. Bestandteil der Angebotsabgabe wird eine elektroakustische Berechnung der Schalldruckpegel im Versorgungsgebiet sein. Der Beschaffungsumfang soll nach jetzigem Planungsstand die Haushaltsansätze der Jahre 2015 mit 200.000 € sowie der Jahre 2016 und 2017 mit jeweils 500.000 € umfassen. Der Haushaltsansatz des Jahres 2018 in Höhe von 250.000 Euro soll nur verausgabt werden, wenn aufgrund von Praxiserprobungen eine Verstärkung oder Nachverdichtung der Standorte erforderlich wird. Da die Planungsleistung zu erheblichen Teilen selbst erbracht wird und die Haushaltsansätze des Jahres 2015 hierfür verwandt werden können, ist es möglich, dass die Mittel des Haushaltsjahres 2018 nicht mehr im vollen Umfang benötigt werden.
- d. Zur Ausschreibung sollen elektronische Sirenen (Lautsprechertechnik) kommen, die ihre Leistung aus einer Akku-Pufferung ziehen. Einerseits benötigen diese Systeme keine besonders leistungsfähige Stromversorgung, andererseits bleibt das System auch bei Stromausfall funktionsfähig.

e. Der Aufbau des Sirensystems soll im Jahr 2018 abgeschlossen werden.

8. Finanzierung

- a. Mit Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) des Landes NRW vom 30.04.2014 informiert das MIK über die Bereitstellung von 10 Mio. €, um die Städte, Gemeinden und Kreise beim Ausbau ihrer Warnkonzepte zu unterstützen. Der Stadt Münster sind aus diesem Topf zwischenzeitlich 132.000 € zugeflossen. Der Verwendungsnachweis muss spätestens Ende 2016 vorgelegt werden.
- b. Der Betrieb eines Sirensystems in Münster mit geschätzt über 100 Sirenen-Standorten verursacht dauerhafte Kosten zur Wartung (ca. 15.000 € p.a.) und Unterhaltung (Sachkosten in Höhe von ca. 10.000 € p.a.). Inwieweit die hierfür erforderlichen Dienstleistungen am Markt eingekauft werden können oder eine Wahrnehmung mit eigenem Personal wirtschaftlicher ist, muss im Zusammenhang mit der Einführung des Sirensystems geklärt werden. Für die dauerhafte administrative Betreuung eines Sirensystems wird ein Personalaufwand im Umfang von 10% einer Stelle gesehen.

i.V.

gez. Wolfgang Heuer

Stadtrat