

Stellungnahme zu dem

# Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Bearbeitungsstand 14.09.2016)

31. Oktober 2016

## 1 | Hintergrund

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wandte sich mit Schreiben vom 22.09.2016 gemäß § 47 GGO an kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände, um diese an der Erstellung eines *Gesetzes zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung* zu beteiligen (AZ: RS II 1 - 11402/01). Die Adressaten wurden um Prüfung und Stellungnahme des übersandten Referentenentwurfes gebeten.

Das BMUB erläutert die Gesetzesinitiative damit, dass diese der Umsetzung der Richtlinie 2013/59/Euratom<sup>1</sup> und der Erfüllung des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode dient, um u.a. das Strahlenschutzrecht zu modernisieren. Der Gesetzentwurf knüpft an die Vorgaben an, die bisher in der auf dem Atomgesetz basierenden Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) und Röntgenverordnung (RöV) sowie im Strahlenschutzvorsorgegesetz geregelt sind. Die Struktur des Gesetzesentwurfs orientiert sich u.a. an den durch die Richtlinie 2013/59/Euratom vorgegebenen Expositionskategorien der geplanten und bestehenden Expositionssituation. Soweit erforderlich, wurden bereits geregelte Vorgaben grundlegend den neuen Anforderungen der Richtlinie 2013/59/Euratom angepasst. Spezifische Anforderungen sollen weiterhin auf Verordnungsebene geregelt werden.

## 2 | Im Allgemeinen

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL) dankt dem BMUB für die Zusage des Referentenentwurfes eines *Gesetzes zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung* (Bearbeitungsstand: 14.09.2016) sowie die Möglichkeit zu dessen Prüfung und Kommentierung.

Im Allgemeinen hält der BDL fest, dass der Referentenentwurf in den die deutsche Luftverkehrswirtschaft betreffenden Passagen in Teilen verschärfend zur bisherigen Regelungslage und damit unverhältnismäßig ist.

Die im Erfüllungsaufwand betonte 1:1-Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2013/59/Euratom findet nicht statt. Die Richtlinie hält die Mitgliedsstaaten zur verhältnismäßigen, weil angemessenen und gestuften Umsetzung an (Artikel 24, Abgestufte Vorgehensweise bei der regulatorischen Kontrolle). Stattdessen erfolgen Änderungen nicht im von der Richtlinie vorgegebenen Umfang, sondern gehen darüber hinaus.

Die vom BMUB erbetene Übermittlung von Angaben zum Erfüllungsaufwand der neuen Vorgaben ist gegenwärtig nicht hinreichend bewertbar, da dafür notwendige, spezifizierte Informationen im dafür ausreichenden Maß fehlen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass diese in Verordnungen enthalten sein werden; gegenwärtig ist dies jedoch noch nicht der Fall.

<sup>1</sup> Richtlinie 2013/59/EURATOM des Rates vom 05.12.2013 zur Festlegung grundlegender Sicherheitsnormen für den Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung und zur Aufhebung der Richtlinien 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom und 2003/122/Euratom

## 3 | Im Speziellen

Zu Artikel 1 (Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung; Strahlenschutzgesetz – StrlSchG) nimmt der BDL im Speziellen wie folgt Stellung:

### Zu § 4 (Sonstige Begriffsbestimmungen)

Unter Absatz 37 werden verschiedene *Tätigkeiten* definiert. Dabei fällt auf, dass der Nummer 8, also der *Betrieb von Luft- und Raumfahrzeugen, in Zusammenhang mit der Berufsausübung des fliegenden und raumfahrenden Personals*, sich von den vorher genannten Punkten unterscheidet. Bei den „echten“ Tätigkeiten (Nummern 1-7) wird mit ionisierenden Quellen umgegangen, bzw. Expositionspfade von diesen ausgehend durch menschliches Handeln verändert. Das entspricht der herrschenden Auffassung; insbesondere auch der Internationalen Strahlenschutzkommission ICRP (siehe deren Veröffentlichung 103<sup>2</sup>).

Richtigerweise wird die Radonexposition in Nummer 7d von den Handlungen ausgenommen, da dessen Austreten nicht durch Handlungen ausgelöst wird bzw. verhindert werden kann, und folgerichtig in diesem Abschnitt nichts verloren hat.

In Nummer 8 wiederum wird beim Luftverkehr der Begriff „Höhenstrahlung“ nicht einmal erwähnt. Wäre dem so, würde klar sein, dass die Situation identisch der mit dem Radon wäre. Auch der Höhenstrahlung kann man nicht ausweichen, sie ist einfach da und anders als beim Radon sogar überall, sprich ubiquitär. Flugzeuge bewegen sich durch dieses Feld, genau wie jedes andere Wesen auf der Erde. Fliegendes Personal handelt also nicht mit dieser Strahlung.

Der *Betrieb von Luftfahrzeugen* hat demnach mit den anderen in Absatz 37 aufgezählten *Tätigkeiten*, bei denen Röntgenstrahler, Störstrahler oder Anlagen zur Erzeugung ionisierender Strahlung betrieben werden, nichts gemein und ist somit nicht korrekt verortet. Alle folgenden Passagen des Gesetzentwurfes zur Luftfahrt bauen auf dieser falschen Verortung auf.

### Zu § 18 (Anzeigebedürftiger Betrieb von Röntgeneinrichtungen)

- Der vorgeschlagene Absatz 1 soll regeln, dass die beabsichtigte Inbetriebnahme der Röntgeneinrichtung spätestens vier Wochen vorher der zuständigen Behörde anzuzeigen ist. Damit wird der vorgesehenen Zeitraum nach aktueller Rechtslage von zwei Wochen (§ 4 Absatz 1 RöV) um zwei Wochen verlängert. Die zeitliche Ausdehnung begründet der Referententwurf mit dem Erfordernis, dass der Behörde zur Prüfung der der Anzeige beigelegten Unterlagen ein längerer Zeitraum einzuräumen sei.
- Im vorgeschlagenen Absatz 4 werden die Unterlagen benannt, die der Anzeige nach Absatz 1 beizufügen sind, bspw. ein Abdruck der Bescheinigung einschließlich des Prüfberichts eines Sachverständigen nach § 158 StrlSchG (§ 18 Absatz 4 Nummer 1 StrlSchG) sowie der Nachweis, dass die notwendige Anzahl von Strahlenschutzbeauftragten bestellt ist und jeder Strahlenschutzbeauftragte die erforderliche Fachkunde im Strahlenschutz besitzt (§ 18 Absatz 4 Nummer 3 StrlSchG).

<sup>2</sup> [http://www.icrp.org/docs/P103\\_German.pdf](http://www.icrp.org/docs/P103_German.pdf)

In der Regel finden die Prüfung der Röntgeneinrichtung durch einen Sachverständigen und ihre Inbetriebnahme in einem kürzeren Zeitraum als vier Wochen statt. Es ist daher kaum realistisch, vier Wochen vor der Inbetriebnahme einer Röntgeneinrichtung alle Unterlagen nach § 18 Absatz 4 StrlSchG einreichen zu können, die dann von der Behörde geprüft werden können. Zumal die zuständige Behörde den Betrieb der Röntgeneinrichtungen nach Eingang der Anzeige gemäß § 19 Absatz 1 StrlSchG untersagen kann, wenn eine der nach § 18 Absatz 4 StrlSchG nachzuweisenden Anforderungen nicht erfüllt ist.

Die in § 18 Absatz 4 Nummer 1 und 3 StrlSchG in Bezug auf die Röntgeneinrichtung und die Strahlenschutzbeauftragten geforderten Nachweise stehen nicht im Einklang zu dem mit dem Referentenentwurf des StrlSchG verfolgten Zweck, das deutsche Strahlenschutzrecht zu verbessern, übersichtlicher und vollzugsfreundlich zu gestalten. Die Pflicht zur Bestellung der erforderlichen Anzahl an Strahlenschutzbeauftragten ergibt sich aus § 64 Absatz 3 StrlSchG. Dabei sind die Aufgaben, der innerbetriebliche Entscheidungsbereich und die zur Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Befugnisse schriftlich festzulegen. § 64 Absatz 5 StrlSchG sieht bereits eine Regelung vor, wonach die Bestellung des Strahlenschutzbeauftragten inklusive seiner Aufgaben und Befugnisse, deren Änderung sowie das Ausscheiden des Strahlenschutzbeauftragten aus seiner Funktion, der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen sei. Zudem soll jede wesentliche Änderung einer Röntgeneinrichtung nach wie vor der zuständigen Behörde angezeigt werden (§ 18 Absatz 6 StrlSchG, § 4 Absatz 5 RöV). Vor diesem Hintergrund sind keine Gründe ersichtlich, weshalb jeder Anzeige nach § 18 StrlSchG die in Absatz 4 Nummern 1 und 3 genannten Unterlagen bzw. Nachweise beizulegen sind. Dies wäre auch nicht mit dem Ziel vereinbar, das deutsche Strahlenschutzrecht übersichtlicher und vollzugsfreundlicher zu gestalten. Vielmehr sei die Einhaltung der Vorgaben aus § 64 StrlSchG bereits ausreichend.

#### Zu § 46 (Anzeigebedürftiger Betrieb von Luftfahrzeugen) i.V.m. § 47 (Untersagung des angezeigten Betriebs von Luftfahrzeugen)

Im Vergleich zur derzeit geltenden Regulierung in der StrlSchV sieht der Entwurf eines StrlSchG Verschärfungen vor:

- Im Hinblick auf den *Schutz des fliegenden Personals vor Expositionen durch kosmische Strahlung* ist aktuell durch § 103 Absatz 1 Sätze 1 und 2 StrlSchV geregelt, dass ein Luftfahrtunternehmer die effektive Dosis, die das fliegende Personal durch kosmische Strahlung während des Fluges zu ermitteln hat, soweit die effektive Dosis durch kosmische Strahlung 1 Millisievert im Kalenderjahr überschreiten kann. Die Ermittlungsergebnisse müssen spätestens sechs Monate nach dem Einsatz vorliegen.
- Die vorgeschlagene Regulierung in § 46 Absatz 1 Sätze 1 und 2 StrlSchG sieht hingegen vor, dass ein Luftfahrtunternehmer den Betrieb als Tätigkeit nach § 4 Absatz 37 Nummer 8 der zuständigen Behörde *innen 4 Wochen vor der Aufnahme der Tätigkeit anzeigen* soll, wenn die effektive Dosis, die das fliegende Personal durch kosmische Strahlung erhält, 1 Millisievert im Kalenderjahr überschreiten kann bzw. wenn ein der Anzeigepflicht zuvor nicht unterfallender Betrieb derart geändert wird, dass die effektive Dosis, die das fliegende Personal durch kosmische Strahlung erhält, 1 Millisievert im Kalenderjahr überschreiten kann.

Die vorgeschlagene, prophylaktische Anzeigepflicht stellt u.E. bereits eine unverhältnismäßige Änderung gegenüber dem Status quo dar. Dies gilt zusätzlich insbesondere dann, wenn die Regelungen des vorgeschlagenen § 47 StrlSchG zur Anwendung kommen. Dieser sieht nämlich vor, dass

die zuständige Behörde neu binnen 4 Wochen nach Eingang der Anzeige die Aufnahme der Tätigkeit untersagen kann, wenn gewisse Anforderungen nicht erfüllt sind.

Eine dieser Anforderungen soll die neue nach § 46 Absatz 2 Satz 2 StrlSchG erforderliche Fachkunde im Strahlenschutz sein, die der Verantwortliche im Unternehmen nachweisen soll. Ein solcher Fachkundenachweis ist nach heute geltendem Recht der StrlSchV nicht gefordert. Hier liegt eine weitere Verschärfung gegenüber dem Status quo vor. Was die geforderte Fachkunde beinhalten soll, müsste indes noch per Verordnung festgelegt werden. Eine solche Verschärfung lehnen wir ab. Sollte der Vorschlag der vorzuweisenden Fachkunde jedoch weiterhin verfolgt werden, so sprechen wir uns dafür aus, dass entweder a) mindestens denjenigen Mitarbeitern, die sich bereits langjährig mit dem Thema bei den Fluggesellschaften beschäftigen und durch mehrere Audits des Luftfahrt-Bundesamtes gegangen sind, die entsprechende Fachkenntnis anerkannt wird, oder b) entsprechende Schulungen bspw. vom Bundesamt für Strahlenschutz direkt kostenfrei angeboten werden.

#### Zu § 70 (Erforderliche Fachkunde und Kenntnisse im Strahlenschutz; Verordnungsermächtigungen)

Mit § 70 Absatz 3 und 4 StrlSchG werden Verordnungsermächtigungen vorgeschlagen, mit denen die Bundesregierung ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres über die erforderliche Fachkunde und die erforderlichen Kenntnisse im Strahlenschutz zu verfügen. Durch Rechtsverordnung soll bestimmt werden können, welche Nachweise über die erforderliche Fachkunde oder die erforderlichen Kenntnisse im Strahlenschutz zu erbringen sind, welche Anforderungen an die Anerkennung von Kursen zum Erwerb der erforderlichen Fachkunde zu stellen sind und welche Inhalte in den Kursen und deren Aktualisierung zu vermitteln sind sowie in welchen Abständen und auf welche Weise die Aktualisierung zu erfolgen haben. Der vorgeschlagene § 70 StrlSchG stützt sich dabei auf Artikel 14 der Richtlinie 2013/59/Euratom in dem die allgemeinen Verantwortlichkeiten für Ausbildung, Fortbildung und Unterweisung geregelt sind. Demnach soll die Ausbildung, Fortbildung und Unterweisung im Strahlenschutz angemessen sein und eine Wiederholung in geeigneten Abständen erfolgen. Mit den Verordnungsermächtigungen, die auch in anderen Rechtsgebieten üblich sind, besteht grundsätzlich Einverständnis. Zu beachten ist dabei, dass eine Verschärfung der bisher in StrlSchV und RöV und deren Fachkunde-Richtlinien Technik enthaltenen Regelungen nicht geboten ist.

Die Ausgestaltung der in der zukünftigen Strahlenschutzverordnung enthaltenen Regelungen u.a. zur Fachkunde bzw. den erforderlichen Kenntnissen im Strahlenschutz aber auch zu spezifischen Anforderungen an die Bauartzulassung, an die durch den Hersteller oder Lieferanten bereitzustellenden Informationen oder Unterlagen über Geräte, steht derzeit noch aus und kann daher erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden. Wir bitten in diesem Zusammenhang um entsprechende Beteiligung.

#### § 74 (Grenzwerte für beruflich exponierte Personen)

Der Referentenentwurf sieht für beruflich exponierte Personen eine Berechnung und Ausweisung von Organ-Äquivalentdosen vor, wie sie für das fliegende Personal nach gegenwärtig geltendem Recht nicht explizit gefordert wird. Eine entsprechende Verschärfung gegenüber dem Status quo lehnen wir ab. Aufgrund der Randbedingungen für das fliegende Personal erachten wir eine Ermittlung der Ganzkörperdosis für ausreichend.

## Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)  
Marian S. Kortas | Leiter Flugbetrieb, Technik & Safety

– Haus der Luftfahrt –  
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: [Marian.Kortas@bdl.aero](mailto:Marian.Kortas@bdl.aero)

Telefon: +49 30 520077-170

*Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.*