

Das „modernisierte, neue deutsche Strahlenschutzrecht“: eine erste Einschätzung aus Praxiskreisen

AUTOREN

Jörn Dieter Beckmann	Bernd Lorenz
Daniela Bertinetti	Danica Melzer
Angela Bickel	Christian Raetzke
Detlef Brautmeier	Stefan Thierfeldt
Daniel Hornung	Udo Wolf

DANK

Die Schriftleitung dankt dem Sekretär des FS-Arbeitskreises Rechtsfragen (AKR) **Bernd Lorenz** für die kompetente Zusammenstellung der Beiträge und das Anwerben der Autoren.

ZUSAMMENFASSUNG

Deutschland hat seit dem 31. Dezember 2018 ein gänzlich neues Strahlenschutzgesetz und eine neue Strahlenschutzverordnung. Die RöV ist darin integriert worden und weitere Verordnungen sind entstanden.

Eines der wichtigsten Themen für Deutschland ist die Freigabe. Dosisrichtwerte, der Umgang mit radioaktiven Abfällen, Vorkommnisse und Uranyl-Verbindungen werden betrachtet.

SUMMARY

The “Modernized, New German Radiation Protection Law”: A First Assessment from Practitioners

Germany has since January 1, 2019 a new Radiation Protection Act and a revised Radiation Protection Ordinance. The RöV has been integrated into it and other regulations have emerged.

One of the most important topics for Germany is clearance. Others like dose constraints, management of radioactive waste, significant events and handling of uranyl compounds are also considered.

Continuity and Stability?

Als 2007 die neue Grundsatzempfehlung der ICRP zum System des Strahlenschutzes als Publikation 103 veröffentlicht wurde, stand das noch unter dem Motto „Continuity and Stability“. Lars-Erik Holm, seinerzeit Vorsitzender der ICRP, verkündete sogar, dass ein Gesetzeswerk im Strahlenschutz, das auf der vorherigen Grundsatzempfehlung (ICRP-Publikation 60 aus 1990) beruhte, nicht geändert werden müsse. Von dieser hehren Vorstellung ist nichts übrig geblieben. „Continuity and Stability“ blieb auf der Strecke, sowohl bei der folgenden IAEA-Grundsatzempfehlung zum Strahlenschutz, GSR Part 3, als auch bei der Direktive 2013/59/Euratom, die nun auch in Deutschland im „modernisierten deutschen Strahlenschutzrecht“ umgesetzt wurde. Das neue deutsche Strahlenschutzrecht bringt uns eine völlig neue Situation durch Erfindung eines Strahlenschutzgesetzes und die Vereinigung von bisheriger StrlSchV und RöV in diesem StrlSchG+SchrISchV (neu). Kein Paragraph bleibt, wie er war. Alle müssen das neue System erlernen, nicht nur Anwender ionisierender Strahlung, auch die damit befassten Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden. Angesichts der niedrigsten Strahlenexpositionen aller Zeiten in Deutschland und der verschwindend geringen Zahl von Vorkommnissen fragt man sich, ob das wirklich nötig war. Die folgenden Beiträge werden das beleuchten. Aber egal, was hier vielleicht beklagt werden wird, wir müssen da alle durch. Es gibt keinen Weg zurück zu den alten Regelungen.

Der Weg zum „modernisierten, neuen Strahlenschutzrecht“: Quo vadis, Strahlenschutz?

„Modernisiertes Strahlenschutzrecht“: Das klingt fast so wie Windräder anstelle von Kohlekraftwerken oder Elektroautos anstelle von Dieselfahrzeugen oder, für die etwas Älteren unter uns, wie Tastentelefon anstelle von Wählscheibe. Nun, ich habe den Begriff nicht geprägt, es war der BMU, genauer der BMUB, der uns aber eine Erklärung schuldig blieb, was denn dieses „modernisierte“ bedeuten soll. Vielleicht ist es einfach das Bestreben, mit der Zeit zu gehen, was hier bedeutet, dem Zeitgeist zu folgen, und der wird im Strahlenschutz von der ICRP bestimmt.

Internationale Vorgaben zur Neuordnung des Strahlenschutzes

Als 2007 die neue Grundsatzempfehlung der ICRP zum System des Strahlenschutzes als Publikation 103 veröffentlicht wurde, stand das noch unter dem Motto „Continuity and Stability“. Lars-Erik Holm, seinerzeit Vorsitzender der ICRP, verkündete sogar, dass ein Gesetzeswerk im Strahlenschutz, das auf der vorherigen Grundsatzempfehlung (ICRP-Publikation 60 aus 1990) beruhte, nicht geändert werden müsse. Von dieser hehren Vorstellung ist nichts übrig geblieben. Als erstes, wichtiges Gremium beschloss die IAEA, ihre „Basic Safety Standards“ am Muster der ICRP 103 zu überarbeiten. Entgegen den Stimmen, die zu bedenken gaben, dass Basic Safety Standards überhaupt nicht mehr in die Hierarchie der IAEA Safety Standards passen würden, setzten sich die Traditionalisten durch. Das nach vielen Diskussionen entstandene Werk nennt sich nun GSR Part 3, ein Name, der nicht mehr erkennen lässt, worum es sich handelt. Parallel arbeitete die EU an der Neuordnung ihrer Strahlenschutzrichtlinien, u. a. der sogenannten Grundnormen zum Strahlenschutz. Alles, was es zum Strahlenschutz gab, sollte nun in einer Richtlinie zusammengeführt werden. Auch dabei blieb die „Continuity and Stability“ auf der Strecke. Der anfängliche Ansatz, die bestehenden Richtlinien im „Recasting“ in eine neue Richtlinie einzubauen, also ohne inhaltliche Änderungen, ging nicht auf. Das ist an und für sich nicht verwunderlich, wenn man etwas in die Hand nimmt, was vor Jahren entstanden ist, ist man oft geneigt, das aus heutiger Sicht anders zu formulieren. Und dann gibt es auch eine zeitliche Dynamik der Einflüsse, was früher Konsens war, muss es heute längst nicht mehr sein.

2034 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil I Nr. 41, ausgegeben zu Bonn am 5. Dezember 2018

**Verordnung
zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts¹**
Vom 29. November 2018

Auf Grund

- des § 6 Absatz 3, des § 7 Absatz 3, des § 24 Satz 1 Nummer 4 und 6, jeweils auch in Verbindung mit Satz 2, Nummer 1, 2, 3, 8, 9, 10 und 11, des § 30, des § 37 Absatz 1 Satz 1 und 2, jeweils auch in Verbindung mit Satz 3, des § 38 Absatz 2, des § 49, des § 61 Absatz 2 Satz 2, des § 62 Absatz 6, des § 68 Absatz 1, des § 72 Absatz 2 Satz 2, des § 73, des § 74 Absatz 3 und 4, des § 76 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 Nummer 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, jeweils auch in Verbindung mit Satz 3, des § 79 Absatz 1 Satz 1, Satz 2 Nummer 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 12, 13, jeweils auch in Verbindung mit Satz 3, Satz 2 Nummer 7, 9, 10 und 11, des § 81 Satz 1, Satz 2 Nummer 1, 2, 4, 5, 7, 10, jeweils auch in Verbindung mit Satz 4, Satz 2 Nummer 3 und 6, Satz 3, des § 82 Absatz 1, des § 85 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 und 3, jeweils in Verbindung mit Satz 2, des § 86 Satz 1, Satz 2 Nummer 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, jeweils auch in Verbindung mit Satz 5, Satz 2 Nummer 1, 7, 8, 9, Satz 3 und 4, des § 87 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2, des § 88 Absatz 6, des § 89 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, des § 90 Absatz 1, des § 91 Satz 1 und 2 Nummer 1, 2 und 3, des § 121 Absatz 2, des § 123 Absatz 2, des § 132 Satz 1 und Satz 2 Nummer 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, des § 135 Absatz 1 Satz 3, des § 136 Absatz 2, des § 139 Absatz 4 Nummer 2, des § 143 Absatz 1 Satz 3, des § 145 Absatz 5, des § 149 Absatz 6, des § 159 Absatz 5, des § 169 Absatz 4 Nummer 2, 3 und 4, des § 170 Absatz 10, des § 171, des § 172 Absatz 4, des § 173, des § 174, des § 180 Absatz 1 Satz 2 und 3, des § 183 Absatz 4 und des § 185 Absatz 2 des Strahlenschutzgesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) verordnet die Bundesregierung,
- des § 10 Satz 2, des § 11 Absatz 1 Nummer 1 und 6 und Absatz 2, des § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 7, 8, 9, 10, 11 und 13 und Satz 2, des § 12b Absatz 9, des § 13 Absatz 3, jeweils in Verbindung mit § 54 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 des Atomgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juni 1985 (BGBl. I S. 1565), von denen § 10 Satz 2 durch Artikel 1 Nummer 9 des Gesetzes vom 6. April 1998 (BGBl. I S. 694) eingefügt, § 11 Absatz 1 Nummer 1 zuletzt durch Artikel 9 Nummer 7 Buchstabe a des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) und § 11 Absatz 1 Nummer 6 zuletzt durch Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc des Gesetzes vom 3. Mai 2000 (BGBl. I S. 636), § 11 Absatz 2 zuletzt durch Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe b des Gesetzes vom 6. April 1998 (BGBl. I S. 694), § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 durch Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a des Gesetzes vom 3. Mai 2000 (BGBl. I S. 636), § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 zuletzt durch Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe a des Gesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351), § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 durch Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe b des Gesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351), § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 13 Buchstabe c des Gesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351), § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11 zuletzt durch Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe h des Gesetzes vom 3. Mai 2000 (BGBl. I S. 636), § 12b Absatz 9 durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 556), § 13 Absatz 3 durch Artikel 1 Nummer 15 des Gesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351) und § 54 Absatz 1 Satz 2 zuletzt durch Artikel 1 Nummer 5 des Gesetzes vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2365) geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung,
- des § 41 Nummer 1 des Mess- und Eichgesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2722, 2723) verordnet die Bundesregierung,
- des § 7 Absatz 4 Satz 3 und Absatz 5, des § 7a Absatz 2, des § 10 Satz 1, jeweils in Verbindung mit § 54 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 Satz 1 des Atomgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), von denen § 7 Absatz 4 Satz 3 zuletzt durch Artikel 9 Nummer 3 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) und § 54 Absatz 1 Satz 3 zuletzt durch Artikel 151 Nummer 6 Buchstabe a der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785; 2002 I S. 2972) geändert worden ist, sowie in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 (BGBl. I S. 374) verordnet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit,
- des § 94 Absatz 1 und 4 und des § 117 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 und Absatz 4, jeweils in Verbindung mit § 97 Absatz 4 Satz 1 des Strahlenschutzgesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) sowie in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 (BGBl. I S. 374) verordnet das Bundesministerium für Umwelt, Natur-

¹ Die Artikel 1 bis 3, 5 bis 14 und 16 bis 20 dieser Verordnung dienen der Umsetzung der Richtlinie 2013/59/Euratom des Rates vom 5. Dezember 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 (ABl. L 13 vom 17.12.2013, S. 3). Die Artikel 1 und 16 dieser Verordnung dienen auch der Umsetzung des Artikels 8d der Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen (ABl. L 172 vom 27.2.2009, S. 18), in der durch die Richtlinie des Rates 2014/87/Euratom vom 8. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2009/71/Euratom über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen (ABl. L 219 vom 25.7.2014, S. 42) geänderten Fassung.

Das Bundesgesetzblatt im Internet: www.bundesgesetzblatt.de | Ein Service des Bundesanzeiger Verlag www.bundesanzeiger-verlag.de

Abb. 1: Verordnung zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts, Seite 1; Quelle: mit freundlicher Genehmigung des Bundesanzeiger Verlags

Deutsche Umsetzung in nationales Recht

Über die Entstehung und den Inhalt der EU-Richtlinie hat der Fachverband für Strahlenschutz 2013 in Essen die Jahrestagung veranstaltet. Fast alles, was es dazu zu sagen gibt, kann man im Tagungsband nachlesen. Wenden wir uns deshalb der deutschen Umsetzung zu. Das ist es, was jeder künftig in der Praxis beachten muss.

Das neue Strahlenschutzgesetz

Als Erstes fällt auf, dass es nun ein Strahlenschutzgesetz gibt. Das gab es bisher nicht. Das zuständige Gesetz war das Atomgesetz, das eine Verordnungsermächtigung enthielt, auf dessen Grundlage StrlSchV und RöV erschaffen wurden.

Wir müssen uns nun daran gewöhnen, nicht mehr mit einer Vorschrift auszukommen. Das werden vor allem die Röntgenanwender bedauern. Wir werden immer nachsehen müssen, was im

StrlSchG steht und was ergänzend in der neuen StrlSchV zu finden ist.

Leider gibt es dabei keine logische Herleitung. Wir wissen nicht, nach welchen Kriterien etwas im StrlSchG gelandet ist.

Was nicht im StrlSchG

steht und dann noch übrig blieb, findet sich vermutlich in der neuen StrlSchV wieder. Leider ist das StrlSchG nicht für Anwender ionisierender Strahlung

gemacht, sondern für gesetzgeberisch tätige Juristen. Es finden sich an etwa 40 Stellen sogenannte Verordnungsermächtigungen mit sehr vielen Details, was denn in einer zukünftigen Verordnung zu regeln wäre. Natürlich nicht, wie es dann geregelt wird, das ist dann den folgenden Verordnungen überlassen. Jemand, der ionisierende Strahlung anwenden will, muss überhaupt nicht wissen, was ein Gesetzgeber noch plant, das ist überflüssiges Wissen.

Kompliziertere Strahlenschutzrechtswelt

etwas übersehen hat und vielleicht 27 Verordnungen hätten geändert werden müssen? Ähnlich war es mit dem

1) Basis aller Beiträge ist die Bundesratsdrucksache 423/18 vom 5. September 2018 und der ergänzende Bundesratsbeschluss vom 19.10.2018

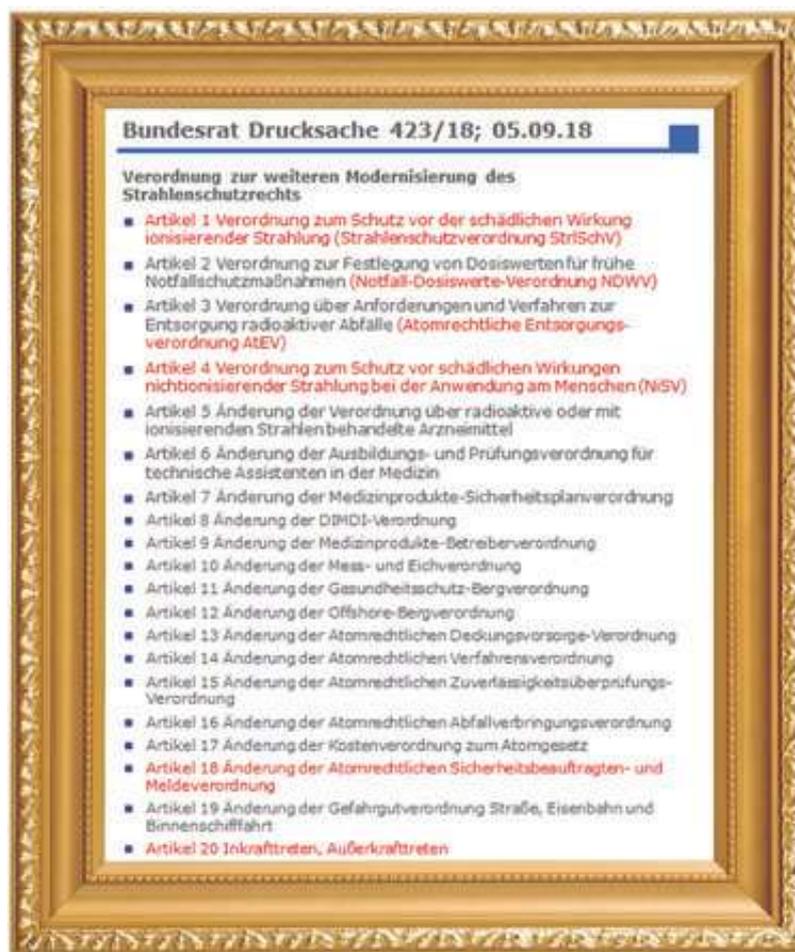


Abb. 2: Der Rahmen der Verordnungen des Strahlenschutzrechts

Entscheidend ist, was letztlich wie geregelt wird. Also die Folgeverordnungen sind wichtig. Es werden nicht 40 sein, das kann man beruhigend feststellen, aber es sind jetzt schon viele. Die Artikelverordnung listet laut Bundesratsdrucksache 423/18¹⁾ immerhin

schon einmal 20 Artikel auf, also 20 Verordnungen, die geändert oder neu erfunden wurden. Man denke an Dornröschen: Die 13. Fee wurde nicht beachtet. Das hatte Folgen. Was nun, wenn man

StrlSchG. Das hierfür geschaffene Artikelgesetz listete sogar 32 Artikel auf. Die Strahlenschutzrechtswelt ist also komplizierter geworden. Viele werden geneigt sein, nicht alles zu lesen (und schon gar nicht verstehen zu wollen). Vorsichtige Genehmigungsbehörden werden in der Zukunft vielleicht noch mehr aus Gesetz und Verordnung in die Genehmigungsbescheide aufnehmen.

Was ist neu?

Alle haben genug damit zu tun, zu verstehen, was neu ist und was nur anders angeordnet wurde. Versuchen Sie nicht, ein logisches System hinter den geänderten Anordnungen zu entdecken, das gibt es nicht. Bei den Änderungen schauen wir auf die ICRP und die EU-Richtlinie und entdecken gewisse Gemeinsamkeiten. So

Für gesetzgeberisch tätige Juristen gemacht

Expositionen in 3 Kategorien

werden Expositionen in 3 Kategorien von Expositionssituationen gezwängt:

- geplante Expositionssituationen (bisher waren das Arbeiten und Tätigkeiten, das war schon mal schwer zu verstehen: Wer arbeitet und wer wird tätig?),
- existierende Expositionssituationen, worunter man die Exposition durch natürliche Quellen versteht und solche durch Freisetzung infolge von Störfällen (das hätte man auch gleich so sagen können), und
- Notfallexpositionen (das erklärt sich von selbst, bis auf die schwierige Frage, wann denn eine Notfallexposition in eine existierende übergeht).

Dieser von noblen Gedanken getragenen ICRP-Nomenklatur folgt man gemäß EU-Richtlinie nun auch im deutschen Recht. Das macht den Strahlenschutz an keiner Stelle besser, schafft nur Aufwendungen, das allen strahlenexponierten²⁾ Personen beizubringen.

Stichwort Aufwendungen

Der BMU ist verpflichtet, die Erfüllungsaufwendungen für die Umsetzung des neuen Rechts zu beziffern. Das ist in der erwähnten Bundesrats-

drucksache nachzulesen. Sehr lesenswert. Das neue Recht ist nicht zum Nulltarif zu haben. Es ist schon sehr kurios, dass durch den Wegfall des Röntgenpasses (!) eine Entlastung der

Wirtschaft um 130 Millionen EUR erfolgen soll. Da bleibt durch die Erhöhung des künftigen Aufwandes um 30 Millionen EUR immer noch ein Gewinn, abgesehen von einem einmaligen Aufwand von 126 Millionen EUR. Wer hätte gedacht, dass der Röntgenpass so aufwendig ist?

Selbst wenn man den kuriosen Rechnungen folgt, es bleiben mehrstellige Millionenbeträge übrig. Der Aufwand für die Behörden steigt ebenfalls. Und

2) Man ist künftig nicht mehr strahlenexponiert, nur noch exponiert!

das, obwohl wir eine super Strahlenschutzsituation in Deutschland haben, die gekennzeichnet ist durch die niedrigsten Strahlenexpositionen in der Geschichte der neueren Strahlungsanwendung. Das ALARA-Prinzip, nach wie vor eine der 3 Säulen des ICRP-Strahlenschutzsystems, enthält das Attribut „vernünftig“. Was also ist angesichts der niedrigsten Expositionen aller Zeiten an einem Gesetz vernünftig, das uns Aufwendungen in Millionenhöhe beschert? Da mag sich jeder seine eigene Meinung bilden.

Uns bleibt noch viel zu tun

Man könnte nun weiter und weiter klagen, wie unschön alles wird, aber das hilft nicht bei der Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Gesetze müssen befolgt werden, jedenfalls ist das so deutsche Rechtskultur und -tradition. Dabei haben wir uns bemüht, die Dinge besser zu machen. Es gab 2 Verbändeanhörungen, zu denen wir aus dem FS fleißig unsere Kommentare beigesteuert haben, aus Sicht der Strahlenschutzpraxis, wohlgermerkt. Es war dafür nicht viel Zeit und von uns wurde viel Mühe aufgewendet, in dieser kurzen Zeitspanne vernünftige und durchdachte Kommentare abzugeben. Dafür allen Beteiligten an dieser Stelle mein herzlicher Dank.

Und bitte, wenn es wieder gilt, sich einzumischen, dranbleiben und nicht frustriert ins Haus zurückziehen. Es müssen schließlich viele nachgeordnete Richtlinien angepasst werden, z. B. die Fachkunderichtlinie allein aus dem Grund, dass es neue Fachkundanforderungen gibt, wie etwa an den neuen Strahlenschutzbeauftragten für die Beförderung.

Die neuen Verordnungen

Zu den neuen Verordnungen, einschließlich der neuen Strahlenschutzverordnung, gab es etwa 1.000 Anmer-

kungen. Ich habe die eingearbeiteten nicht gezählt, aber 1.000 waren es bei Weitem nicht. Vielmehr muss-

te man ein gewisses Beharrungsvermögen des BMU verzeichnen. Nun, es lag dann im Bundesrat an den Ländern, doch noch Dinge zu bereinigen, die insbesondere Probleme beim Vollzug be-

reiten könnten. Schließlich verfügen die Landesbehörden nicht über beliebig große Ressourcen. Die Änderungen in „letzter Minute“ sind dem Bundesratsbeschluss zu entnehmen. Der BMU hat versprochen, das einzuarbeiten.

An einigen wichtigen Punkten hatte der BMU vorher schon eingelenkt, etwa bei zu knapp bemessenen Übergangsfristen. Das bedeutet aber nicht, dass alle sich viel Zeit lassen können, die neuen Regelungen umzusetzen. Es geht hier um 1 oder 2 Jahre, nicht

mehr. Und da, wo die Zulieferer des BMU nicht rechtzeitig liefern, hat der BMU jüngst schon einen Tolerierungsauftrag gestartet, nämlich bei der Eintragung der neuen Strahlen-

schutzregistriernummern. Dabei wäre es so einfach gewesen, hätte man die jedem Bürger zugeordnete Identitätsnummer genommen. Aber in Deutschland wird der Datenschutz GROSS geschrieben und da geht so was nicht.

Fazit

Es gibt nun einiges zu tun. Packen wir es an. Einige Aspekte werden in den folgenden Beiträgen beleuchtet, wobei weder die Auswahl noch die Darstellung einen Anspruch auf allumfassend und repräsentativ erheben. Wir werden uns alle noch viele Jahre mit der Umsetzung befassen, vielleicht wird dabei auch dieses und jenes Gerichtsverfahren anstehen.

Bernd Lorenz □

Super-Strahlenschutzsituation in D

Probleme beim Vollzug

Bitte dranbleiben!

Neues Recht nicht zum Nulltarif