

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung

– Drucksache 16/12787 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 858. Sitzung am 15. Mai 2009 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Artikel 1 (§ 1 Absatz 1 Satz 2,
§ 2,
§ 5 Absatz 1 und
§ 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 NiSG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) § 1 Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"Es gilt für den Betrieb von Anlagen zur Anwendung nichtionisierender Strahlung außerhalb der Medizin, soweit die Anlagen gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Anwendung finden."

- b) § 2 ist zu streichen.
c) § 5 Absatz 1 ist zu streichen.
d) § 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 ist zu streichen.

Begründung:

Die genannten Regelungen konkurrieren mit bereits bestehendem Regelwerk und

sollten aus Gründen der Rechtssicherheit gestrichen werden.

Die für die betrachtete medizinische Anwendung benötigten Geräte (Magnetresonanztomographen, UV-Bestrahlungstherapiegeräte, chirurgische Laser, Mikrowellen-Therapiegeräte, Ultraschalldiagnostikgeräte etc.) unterliegen dem Medizinproduktegesetz, nach dem der Hersteller in einem Konformitätsbewertungsverfahren nachweisen muss, dass die Sicherheit, Eignung und Leistung der Medizinprodukte gegeben und die Gesundheit und der erforderliche Schutz der Patienten, Anwender und Dritter gewährleistet ist. Mit der CE-Kennzeichnung wird die Übereinstimmung mit den "grundlegenden Anforderungen" der europäischen Medizinprodukte-Richtlinie dokumentiert, die auch den Schutz vor nichtionisierender Strahlung umfasst. Medizinprodukte müssen also derart ausgelegt und hergestellt sein, dass die Strahlenexposition von Patienten, Anwendern und sonstigen Personen so weit verringert wird, wie dies mit der Zweckbestimmung der jeweiligen für therapeutische oder diagnostische Zwecke angezeigten Dosiswerte vereinbar ist (Anhang I Grundlegende Anforderungen Nummer 11.1.1. Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte).

In der Medizinprodukte-Betreiberverordnung ist die Anwendung von Medizinprodukten geregelt, die sich auch auf die erforderlichen Kenntnisse erstreckt und wiederkehrende Prüfungen für diese Medizinprodukte festlegt. Die Medizinprodukte-Betreiberverordnung verweist auch auf einschlägige Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften, wie beispielsweise die Vorschrift "Laserstrahlung", die eine Fachkunde für den Anwender definiert und vorschreibt. Es sind keine Daten bekannt, die ein besonderes Gefahrenpotential bei der Anwendung nichtionisierender Strahlung belegen.

Zusätzliche Regelungen sollten aus rechtssystematischen Gründen vermieden werden.

2. Zu Artikel 2 nach Nummer 2 (§ 60a - neu - BImSchG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob tatsächlich die Notwendigkeit besteht, den BOS-Digitalfunk in den Regelungsbereich des Gesetzes einzubeziehen.

Der Bundesrat regt vor diesem Hintergrund an, im Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Ausnahmeregelung für den BOS-Digitalfunk (in Anlehnung an die Ausnahmeregelung des § 60 BImSchG) nach folgendem Muster zu schaffen:

"§ 60a

Ausnahmen für Anlagen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)

(1) Das Bundesministerium des Innern kann für Anlagen nach § 3 Absatz 5 Nummer 1 und 3, die der Aufgabenerfüllung der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben dienen, in Einzelfällen, auch für bestimmte Arten von Anlagen, Ausnahmen von diesem Gesetz und von den auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zulassen, soweit dies zwingende Gründe für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordern. Dabei ist der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu berücksichtigen.

(2) Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben dürfen bei Anlagen nach § 3 Absatz 5 Nummer 2, die ihrer Bauart nach ausschließlich zur Verwendung in ihrem Bereich bestimmt sind, von den Vorschriften dieses Gesetzes und der auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen abweichen, soweit dies zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben zwingend erforderlich ist."

Begründung:

Die konkreten Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf den BOS-Digitalfunk sind gegenwärtig nicht vollumfänglich abschätzbar. Es wird davon ausgegangen, dass die festgelegten Grenzwerte im BOS-Digitalfunk eingehalten werden. Alle Antennenstandorte werden von der Bundesnetzagentur geprüft und abgenommen. In der Bundesnetzagentur liegen alle erforderlichen Daten vor. Insofern ist die Notwendigkeit einer weiteren Regelung auch vor dem Hintergrund des daraus resultierenden Verwaltungsaufwandes zu hinterfragen.

Es bedarf der besonderen Berücksichtigung, dass es sich bei dem BOS-Digitalfunknetz um ein Hochsicherheitsnetz handelt. Die Gesamtheit der Basisstationen wird als VS-geheim eingestuft werden. Es muss sichergestellt werden, dass die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes erhobenen Daten ausschließlich auf Anlagen gespeichert und verarbeitet werden, die den hohen Anforderungen der Verschlusssachenanweisung des Bundes entsprechen. Keinesfalls dürfen die Daten veröffentlicht oder sonst zugänglich gemacht werden. Insofern sind Ausnahmen von dem Gesetz erforderlich (auch vor dem Hintergrund von eventuellen Berichtspflichten und möglichen späteren Veränderungen der Regelungen - beispielsweise in Richtung mehr Transparenz gegenüber der Bevölkerung -).

Gesetzliche Regelungen unterliegen regelmäßig Anpassungen, auch durch europarechtliche Vorgaben. Welche Veränderungen (Verschärfungen) der Regelungen in den nächsten Jahren erfolgen werden, ist nicht absehbar. Es ist aber nicht auszuschließen, dass mögliche Änderungen im Gesetz in dem hochkomplexen BOS-Digitalfunknetz mit einer Vielzahl von verschiedenen beteiligten Organisationen mit jeweils spezieller und sehr aufwändiger Technik - auch im Hinblick auf die dadurch entstehenden Kosten - nicht sofort umgesetzt werden können. Auch insofern sind Ausnahmeregelungen erforderlich.

3. Zu Artikel 2 (Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes)

Der Bundesrat begrüßt die von der Bundesregierung vorgeschlagene Anpassung der Regelungen des Immissionsschutzes an den europaweit anerkannten Schutzstandard für alle Frequenzbereiche und die Empfehlung des EU-Ministerrates vom 12. Juli 1999 zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass die Umsetzung dieser Vorgaben ohne Kenntnis der von der Bundesregierung konkret geplanten Änderungen in der 26. BImSchV nicht beurteilt werden kann. Insbesondere können keine Aussagen über die auf die Länderhaushalte für den Vollzug der geplanten Änderungen zukommenden Kosten getroffen werden, solange die untergesetzliche Umsetzung den Ländern nicht bekannt ist.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Vorbemerkung

Das Bundeskabinett hat am 11. März 2009 vier Gesetzentwürfe zur Neuordnung des Umweltrechts,

darunter den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung, beschlossen. Diese Gesetzentwürfe enthalten Vorschriften, die ursprünglich im Rahmen des Umweltgesetzbuchs (UGB) vorgesehen waren.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung basiert auf einem mehrjährigen Beratungsprozess, in dem Länder und Verbände umfassend beteiligt worden sind. Dabei sind zahlreiche Vorschläge berücksichtigt worden.

Die Bundesregierung hält an dem Ziel fest, die Gesetze noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden. Bund und Länder sollten jetzt gemeinsam alle Anstrengungen unternehmen, um zu einer Verständigung zu kommen. In der vorliegenden Gegenäußerung hat die Bundesregierung substantielle Teile der Änderungsvorschläge des Bundesrates bereits aufgegriffen. Dabei geht sie davon aus, dass im Rahmen der anschließenden parlamentarischen Beratungen noch einzelne Punkte des Wasser-, Naturschutz- und Strahlenschutzrechts sowie des Rechtsbereinigungsgesetzes Umwelt (RGU) Gegenstand von Gesprächen zwischen den Beteiligten sein werden, damit die Gesetzentwürfe fristgerecht in Kraft treten können.

Die Erarbeitung und Beschlussfassung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung beruhen auf folgenden Prinzipien:

1. Die Ergebnisse der Föderalismusreform müssen zeitgerecht innerhalb der vom Verfassungsgeber vorgesehenen Frist umgesetzt werden.
2. Das anspruchsvolle Schutz- und Anforderungsniveau des bestehenden Umweltrechts bleibt unverändert
3. Das Umweltrecht soll transparenter, einfacher und vollzugsfreundlicher ausgestaltet werden.
4. Die bisherige Rechtszersplitterung im Umweltrecht soll, trotz der im Grundgesetz verankerten Abweichungsmöglichkeiten, durch bundeseinheitliche Regelungen überwunden werden.
5. Die Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts muss gewährleistet sein und durch eine bundeseinheitliche Umsetzung gestärkt werden.

Zur Stellungnahme des Bundesrates im Einzelnen

Zu Nummer 1 (Artikel 1 § 1 Absatz 1 Satz 2, § 2, § 5 Absatz 1 und § 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 NiSG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Das Medizinproduktegesetz (MPG) und die auf dem MPG gestützte Medizinprodukte-Betreiberverordnung zielen auf ein sicheres Betreiben und Anwenden von Medizinprodukten ab. Anforderungen an die individuelle, indikationsbezogene, ärztlich kompetente Entscheidung im konkreten Einzelfall enthalten sie dagegen nicht. Angesichts des Wirkungs- und Nebenwirkungspotenzials der Anwendung nichtionisierender Strahlung in der Medizin sind gerade an die Indikationsstellung für die Untersuchung oder Behandlung bei Hochrisikoanwendungen besondere Anforderungen zu stellen, für die die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden soll. Nur für diese Anwendungen sollen die Anforderungen an die rechtfertigende Indikation konkretisiert werden. Insofern konkurriert die vorgesehene Regelung nicht mit den Medizinproduktregelungen des MPG und seiner Verordnungen, sondern ergänzt sie um die rechtfertigende und damit qualitätsgesicherte Entscheidung des Anwenders im Hinblick auf das Ob und das Wie der Strahlenanwendung im Einzelfall.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 nach Nummer 2 (§60a – neu – BImSchG))

Zur Prüfbitte des Bundesrates nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Es ist ein zentrales Anliegen der Gesetzesänderung, der Empfehlung des EU-Ministerrates vom 12. Juli 1999 zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern (0 Hz bis 300 GHz) (1999/519/EG, Abl. L 199/59 vom 30.07.1999) entsprechend alle Strahlungsquellen im Frequenzbereich von 0 bis 300 GHz zu erfassen. Das Verfahren zum Nachweis der Einhaltung dieser Grenzwerte (sog. Standortbescheinigungsverfahren) ergibt sich aus der Verordnung über das Nachweisverfahren zur Begrenzung elektromagnetischer Felder (BEMFV). Diese legt grundsätzlich keine eigenen Grenzwerte fest, sondern bezieht sich auf die Grenzwerte der 26. BImSchV. In diesem Sinne ist es beabsichtigt, die bisherigen Regelungslücken der Verordnung über elektromagnetische Felder (26. BImSchV) zu schließen und eine entsprechende rechtssystematische Anpassung in der Verordnung über das Nachweisverfahren zur Begrenzung elektromagnetischer Felder (BEMFV) vorzunehmen.