

**Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz
Referat Strahlenschutz (1087)**

108-84 010-02/2018-4

Mainz, 27.06.2018
Dr. Roswitha Eisbach ☎ 06131 16-4648

Vermerk

**Referentenentwurf der Strahlenschutzverordnung (Stand 30.05.2018)
– Kommentierung der §§ 164 - 170 –**

1. Zum § 164 – Bestimmung von Sachverständigen

Nach unserer Auffassung ist die Bestimmung von Sachverständigen nach § 172 Abs. 1 des Strahlenschutzgesetzes als Ermessensentscheidung auszugestalten und im Grundsatz wie folgt zu formulieren (Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf sind unterstrichen; „dito“ ≙ Text des Referentenentwurfs):

- (1) Die zuständige Behörde kann auf Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen Einzelsachverständige und Sachverständigenorganisation nach § 172 Absatz 1 des Strahlenschutzgesetzes bestimmen.
- (2) Die zuständige Behörde darf Einzelsachverständige nach § 172 Absatz 1 des Strahlenschutzgesetzes nur bestimmen, wenn
 1. dito
 2. dito
 3. dito
- (3) Die zuständige Behörde darf Sachverständigenorganisationen nach § 172 Absatz 1 des Strahlenschutzgesetzes nur bestimmen, wenn
 1. dito
 2. dito
 3. dito
 4. dito
 5. dito

- (4) Dem Antrag sind die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen beizufügen. Im Fall einer Sachverständigenorganisation sind in dem Antrag insbesondere die einzelnen prüfenden Personen und die Prüfbereiche, in denen diese tätig werden sollen, aufzuführen.
- (5) Die zuständige Behörde soll davon ausgehen, dass die Anforderungen nach Absatz 2 und 3 erfüllt sind, wenn der Antragsteller schon in einem anderen Land bestimmt worden ist.
- (6) Die Bestimmung zum Sachverständigen ist auf zehn Jahre zu befristen.

2. Begründung

2.1 Länderhoheit – länderspezifische Gegebenheiten

Die Bestimmung trifft in erster Linie diejenigen Strahlenschutzverantwortlichen, die sich eines bestimmten Sachverständigen aufgrund von Regelungen des Strahlenschutzgesetzes und der Strahlenschutzverordnung bedienen müssen.

Zwei Aspekte sind dabei zu bedenken:

Die jeweilige oberste Landesbehörde hat nach unserem Verständnis dafür zu sorgen, dass die finanzielle Belastung der Strahlenschutzverantwortlichen durch die Pflicht, einen von der Behörde bestimmten Sachverständigen hinzuzuziehen, sich in einem angemessenen und innerhalb des Landes einheitlichen Rahmen bewegt. Die mit der Pflichterfüllung verbundenen Kosten sollen nicht maßgeblich von regionalen Gegebenheiten und Attraktivitätsfaktoren für die Anbieter der SV-Prüfungen wie Anfahrtswegen, Kundendichte etc. bestimmt werden.

Die jeweilige oberste Landesbehörde hat auch den Einsatz von bestimmten Sachverständigen zu beobachten und ggf. zu steuern, um die Versorgung mit SV-Leistungen flächendeckend sicherzustellen, damit die Strahlenschutzverantwortlichen ihren Pflichten fristgerecht nachkommen können. (Die Patientenversorgung stellt hierbei einen Teilaspekt dar.) Nach unseren Informationen gibt es durchaus unbeliebte SV-Leistungen (z.B. Dichtheitsprüfungen), für die es jetzt schon schwierig ist, Sachverständige zu finden.

Diese vorgenannten Aspekte stellen sich in den Ländern in sehr unterschiedlicher Ausprägung dar. Einflussfaktoren sind u.a. Bevölkerungsdichte (Stadtstaat, Flächenstaat, große Ballungsräume, großräumige dörfliche Landstriche), Arzt- und Kranken-

hausdichte, Behördenstruktur. Dies ist aus unserer Sicht ein maßgeblicher Grund dafür, dass die Hoheit über das System der Bestimmung von Sachverständigen bei den Ländern liegen soll. So sollte jedes Land nach eigenen Erwägungen der Zweckmäßigkeit entscheiden, ob z.B. eine Bedarfsprüfung und die daraus resultierende begrenzte Anzahl von bestimmten Sachverständigen erforderlich ist. So ist für uns nachvollziehbar, dass z.B. eine Zuweisung von regionalen Arbeitsgebieten für Sachverständige in einem Stadtstaat vermutlich wenig sinnvoll ist. Es mag auch andere vernünftige Gründe geben, die ein Land dazu veranlassen, bei der Bestimmung ein Ermessen auszuüben. Andererseits bleibt es mit der Kann-Bestimmung im § 164 jedem Land unbenommen, jeden Sachverständigen auf Antrag zu bestimmen.

2.2 Auswirkungen einer Bestimmung als gebundene Entscheidung

Als negative Folgen einer Bestimmung als gebundene Entscheidung sind aus unserer Sicht zu befürchten:

- Die flächendeckende Versorgung mit Sachverständigen-Leistungen wird gefährdet. Sowohl Sachverständige als auch Sachverständigenorganisationen sind in der Regel Wirtschaftsunternehmen und werden vernünftigerweise betriebswirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl der Kunden und Kundengebiete ins Kalkül ziehen; ein „Rosinenpicken“ in Ballungsräumen ist vorprogrammiert.
- Strahlenschutzverantwortliche in für Sachverständige unattraktiven Regionen können mit überzogenen Kostenforderungen belastet werden.
- Gerade in für Sachverständige beliebten Regionen kann es zu erheblichen Konkurrenzen kommen; häufige Folge von Konkurrenz sind hoher Preisdruck und damit verbundene Einbußen in der Qualität der Leistung.
- Eine adäquate Kontrolle und Aufsicht über die Tätigkeiten der Sachverständigen wird sehr erschwert. Die Durchführung des bislang geforderten jährlichen Erfahrungsaustauschs ist auf Länderebene nicht sinnvoll durchführbar. Dies müsste konsequenterweise auf Bundesebene stattfinden.
- Ein besonders gravierendes Problem stellt der Verlust an Fachkompetenz in den zuständigen Behörden dar. Schon jetzt gibt es nur wenige bestimmte Sachverständige aus Behörden. Wenn als Sachverständige bestimmte öffentliche Institutionen wie Landesämter u.ä. zukünftig nicht mehr konkurrenzfähig sind und ihre Aufgaben verlieren, gehen mittelfristig interner Sachverstand und Erfahrungen verloren, die zur Unterstützung der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden dringend benötigt werden (man denke auch an das zukünftige Aufsichtsprogramm).
- Der Verlust an neutralem Sachverstand kann sich auch bei der Beratung der obersten Landesbehörden und beim BMU negativ niederschlagen. Schon jetzt wird in aktuellen Diskussionen vom BMU kritisch angemerkt, dass in technischen

Arbeitskreisen, die Fachausschüssen und dem BMU zuarbeiten sollen, nicht-behördliche Sachverständige ein erhebliches Übergewicht darstellen und Sachverständige aus Behörden kaum existent sind. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, wenn die Bestimmung der Sachverständigen als gebundene Entscheidung geregelt wird.

2.3 Rechtliche Aspekte

Die Diskussionen in der Vergangenheit zeigen, dass es keinesfalls offensichtliche rechtliche Hinderungsgründe gegen eine Ausgestaltung der Bestimmung als Ermessensentscheidung gibt.

Die Ermessensentscheidung in Orientierung am Bedarf ist mit Art. 12 GG vereinbar. Es geht nicht um die Anerkennung einer beruflichen Qualifikation, sondern es geht bei der behördlichen Bestimmung eines Sachverständigen um eine Zuweisung von Aufgaben, die er für die Behörde wahrnehmen soll. Der bestimmte Sachverständige wird als verlängerter Arm der Behörde tätig. Die Abrechnung der Kosten zwischen demjenigen, der die Prüfung benötigt, um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen, und dem bestimmten Sachverständigen dient nur der Verwaltungsvereinfachung und wird auch im Bereich der Aufsicht von Kernkraftwerken so gehandhabt. Vor diesem Hintergrund ist die Beauftragung im Rahmen eines befristeten Vertrages nach erfolgter Ausschreibung mit nachfolgender Bestimmung, die auch gegenüber Dritten wirkt, ein korrektes Instrument.

Die Verfassungsmäßigkeit der Bedarfsprüfung wurde durch das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 09.09.2009 (Akz.: 6 A 11097/08) sowie im Anschluss durch den Beschluss des BVerwG vom 08.06.2010 Akz.: 8 B 127/09) bestätigt. Die Grundlagen für die Entscheidung haben sich durch die gesetzliche Neuregelung nicht verändert.

Eine Bedarfsprüfung ist im Strahlenschutzrecht nicht grundsätzlich wesensfremd. So steht die Erteilung der Genehmigung zur Teleradiologie nach § 14 Abs. 3 Satz 3 Strahlenschutzgesetz im Ermessen der Behörde und setzt eine Prüfung des Bedürfnisses im Hinblick auf die Patientenversorgung voraus.

3. Zu § 164 Abs. 4 – Befristung

Nach unserer Auffassung ist eine Befristung auf fünf Jahre zu kurz.

Zu bedenken ist der zeitliche Aufwand zur Erlangung der Qualifikation als Sachverständiger (auch der prüfenden Personen innerhalb einer SV-Organisation) und die

Frage, ob dieser Aufwand noch in einem angemessenen Verhältnis zu einer auf nur fünf Jahre begrenzten beruflichen/unternehmerischen Planungssicherheit für Sachverständige bzw. die Organisation steht.

4. Zu §§ 165 - 170 – Anforderungen und Pflichten

Die dezidierten und klaren Regelungen bezüglich der Anforderungen zur Bestimmung und der Pflichten der Sachverständigen werden ausdrücklich befürwortet. Sie verschaffen den Behörden ein Mindestmaß an Gewissheit, dass die Sachverständigenaufgaben in Deutschland gleichmäßig und fachlich qualifiziert ausgeübt werden. Deshalb wird vorgeschlagen, mit der Regelung in § 164 Absatz 6 die Behörden an das Ergebnis der Prüfung der Voraussetzungen nach Absatz 2 und 3 zu binden, sofern eine Bestimmung schon in einem anderen Land erfolgt ist. Dies reduziert die Belastung der Sachverständigen, die eine Bestimmung in mehreren Ländern beantragen, und den Verwaltungsaufwand der zuständigen Behörden.

5. Verwaltungsakte aufgrund Bundesrecht und Reichweite ihrer Wirkung

Die Sachverständigenbestimmung nach § 164 gemäß Entwurf soll bundesweite Wirkung entfalten. Dies wird damit begründet, dass ein Verwaltungsakt im Vollzug von Bundesrecht grundsätzlich bundesweit gültig sein muss.

Zitat aus dem BMU-Rundschreiben RS II3-11602/0 vom 14.09.2010 im Zusammenhang mit der Erteilung „überregionaler Genehmigungen“:

„Verwaltungsakte der nach Landesrecht zuständigen Behörden, die aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften erlassen werden, gelten nach Rechtsprechung (vgl. Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvG 1/57 – BVerfGE 11, S. 6) und herrschender Lehre (vgl. statt vieler Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage, § 3 Rn.10) auch ohne eine entsprechende ausdrückliche bundesweite- oder landesgesetzliche Regelung nicht nur im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, oder im Bereich des betreffenden Landes, sondern im gesamten Geltungsbereich der zugrundeliegenden bundesrechtlichen Vorschrift. Das gilt nicht, wenn sich aus dem Gegenstand des Verwaltungsakts (z.B. bei anlagenbezogenen Entscheidungen) etwas anderes ergibt.“

Das bedeutet, dass die bundesweite Wirkung der Bestimmung dann nicht gilt, wenn in dem Verwaltungsakt die Bestimmung ausdrücklich auf das Land begrenzt wird, in dem der Verwaltungsakt erlassen wird. Für diese Beschränkung gibt es folgenden sachlichen Grund:

Die Tätigkeit der Sachverständigen nach § 172 Absatz 1 des Strahlenschutzgesetzes ist auf das Engste mit der Genehmigungs- und Aufsichtstätigkeit der jeweils zuständi-

gen Behörde – bezogen auf die in ihrem Zuständigkeitsbereich gelegenen Einrichtungen – verknüpft. Diese Behörden unterliegen der Fach- und Dienstaufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörde(n). Die Sachverständigen wirken als verlängerter Arm der Behörde. Vor diesem Hintergrund mutet es unlogisch an, wenn die im weiteren Sinne aufsichtliche Kompetenz der für die Bestimmung zuständigen Landesbehörde (von der Bestimmung bis zur Aufsicht) von Zufälligkeiten wie dem Sitz des Sachverständigen abhängt und ihr fast jegliche Steuerungsmöglichkeit entzogen wird. Wenn die Sachverständigen als verlängerter Arm der Behörde wirken (insbesondere in Anzeigeverfahren nach §§ 19/20 StrlSchG), muss die zuständige Landesbehörde konsequenterweise maßgeblich die Tätigkeit der im Land tätigen Sachverständigen steuern können, und dazu gehört allem voran die Bestimmung.

Es sei erlaubt, in diesem Zusammenhang auf Inkonsistenzen im Vollzug in den letzten Jahrzehnten und im aktuellen Regelungsentwurf hinzuweisen.

Warum musste eine Bestimmung der Messstelle bisher in jedem einzelnen Land erfolgen? Soll in Zukunft anders verfahren werden?

Warum hebt man im § 51 StrlSchV-E ausdrücklich auf die Kursstätte ab? Es gibt zahlreiche Kursveranstalter, die ihre Kurse überregional in angemieteten Räumen oder als In-House-Veranstaltungen am Sitz des Auftraggebers durchführen. Müsste in diesen Fällen nicht nach der reinen Lehre die für den Sitz des Kursanbieters zuständige Behörde die Kurse anerkennen?

gez. Eisbach (27.06.2018)