

KAS

**KOMMISSION FÜR
ANLAGENSICHERHEIT**

beim

Bundesministerium für

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

**Bericht
Risikokommunikation**

Anforderungen nach Störfall-Verordnung,

Praxis und Empfehlungen

des Arbeitskreises

RISIKOKOMMUNIKATION

KAS-5

Kommission für Anlagensicherheit (KAS)

Bericht Risikokommunikation

Anforderungen nach Störfall-Verordnung, Praxis und Empfehlungen
des Arbeitskreises „Risikokommunikation“

im Juni 2008 von der KAS verabschiedet

KAS-5

Die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) ist ein nach § 51a Bundes-Immissionsschutzgesetz beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gebildetes Gremium.

Ihre Geschäftsstelle ist bei der GFI Umwelt (Gesellschaft für Infrastruktur und Umwelt mbH) in Bonn eingerichtet.

Anmerkung:

Dieses Werk wurde mit großer Sorgfalt erstellt. Dennoch übernehmen der Verfasser und der Auftraggeber keine Haftung für die Richtigkeit von Angaben, Hinweisen und Ratschlägen sowie für eventuelle Druckfehler. Aus etwaigen Folgen können daher keine Ansprüche gegenüber dem Verfasser und/oder dem Auftraggeber gemacht werden.

Dieses Werk darf für nicht-kommerzielle Zwecke vervielfältigt werden. Der Auftraggeber und der Verfasser übernehmen keine Haftung für Schäden im Zusammenhang mit der Vervielfältigung oder mit Reproduktionsexemplaren.

Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Bericht gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Inhalt

1	Einführung, Ziel und Zweck des Berichts	7
2	Anforderungen an die Risikokommunikation	12
2.1	Einleitung	12
2.2	Kommunikation als Krisenreflex	12
2.3	Risikokommunikation – Information, Dialog und Partizipation	13
2.4	Vertrauen als Eckpfeiler einer erfolgreichen Risikokommunikation	14
2.5	Risikowahrnehmung und Risikokommunikation	15
2.6	Risikokommunikation als Prozess	17
2.7	Verfahren der Risikokommunikation	20
2.7.1	Verfahren zur Bereitstellung von Risikoinformation	20
2.7.2	Diskontinuierliche Verfahren des Risikodialogs	21
2.7.3	Kontinuierliche Verfahren des Risikodialogs	22
2.7.4	Risikodezision	23
2.8	Soziale Verstärkung und Dämpfung der Risikowahrnehmung („Social Amplification of Risk“)	24
2.9	Didaktik der Risikokommunikation	26
2.9.1	Numerische Angaben von Risiken	27
2.9.2	Graphische und geographische Darstellung von Risiken	27
2.9.3	Prinzipien der Risikodarstellung	28
2.10	Wahrnehmung von Störfallrisiken	30
3	Anforderungen der StörfallIV an die Risikokommunikation	32
3.1	Betreiber – Behörden	32
3.2	Betreiber – Beschäftigte	35
3.3	Betreiber – Öffentlichkeit	36
3.4	Behörden – Öffentlichkeit	38
3.5	Behörden – Betreiber	38
3.6	Betreiber – Betreiber	39
3.7	Öffentlichkeit – Behörden, Öffentlichkeit - Betreiber	39

3.8	Medien	40
3.9	Risikokommunikation für Betriebsbereiche in benachbarten Rechtsgebieten	40
3.9.1	Baugesetzbuch	40
3.9.2	Umweltinformationsgesetz	41
3.9.3	Bundes-Immissionsschutzgesetz und Verordnung über das Genehmigungsverfahren	42
4	Derzeitige Praxis der Risikokommunikation in Deutschland	43
4.1	Betreiber	44
4.1.1	Betreiber – Behörden	44
4.1.2	Betreiber – Beschäftigte	46
4.1.3	Betreiber – Öffentlichkeit	49
4.1.4	Betreiber – Betreiber	55
4.2	Behörden	57
4.2.1	Behörden – Betreiber	57
4.2.2	Berufsgenossenschaften – Betreiber	57
4.2.3	Behörden – Öffentlichkeit	58
4.3	Öffentlichkeit/Nachbarschaft	60
4.4	Misslungene Krisenkommunikation als Folge mangelhafter Risikokommunikation – ein Beispiel	62
5	Praxis der Risikokommunikation im Ausland	64
5.1	Großbritannien	65
5.1.1	Rechtsgrundlagen	65
5.1.2	Methoden der Informationsübermittlung	65
5.2	Niederlande	70
5.2.1	Rechtsgrundlagen	70
5.2.2	Methoden der Informationsübermittlung	71
5.3	Frankreich	75
5.3.1	Rechtsgrundlagen	75
5.3.2	Comités Locaux d' Information et de Concertation sur les risques industriels (CLIC)	76
5.3.3	Methoden der Informationsübermittlung	77
5.4	Schweiz	81

5.4.1	Rechtsgrundlagen	81
5.4.2	Methoden der Informationsübermittlung	81
5.5	USA	86
5.5.1	Rechtsgrundlagen	86
5.5.2	Recht auf Informationen nach dem 11. September	87
5.5.3	Local Emergency Planning Committees (LEPCs)	87
5.5.4	Methoden der Informationsübermittlung	88
5.6	Kanada	92
5.6.1	Rechtsgrundlagen	92
5.6.2	Methoden der Informationsübermittlung	92
5.7	<i>Responsible Care®</i> - Weltweite Initiative der chemischen Industrie	97
5.8	OECD Guiding Principles	98
5.9	APELL – Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level	99
6	Zusammenfassung	101
7	Thesen und Empfehlungen zur Verbesserung der Risikokommunikation in Deutschland	104
7.1	Betreiber	108
7.2	Behörde	109
7.3	Öffentlichkeit	110
8	Literatur	113
	Anhang 1	120
	Anhang 2	123

1 Einführung, Ziel und Zweck des Berichts

Von Betrieben¹, die der Störfall-Verordnung (StörfallV)² unterliegen, gehen durch die gehandhabten Stoffe und Stoffmengen bestimmte Risiken für Mensch und Umwelt aus. Es ist Aufgabe des Risiko**managements**, durch geeignete Maßnahmen

- Gefahrenpotentiale zu reduzieren,
- die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Störfalls zu minimieren und
- die Tragweite möglicher Konsequenzen zu begrenzen.

Die Risiko**kommunikation** stellt ein wesentliches Element des Risikomanagements dar. Sie dient der Information der beteiligten Personen und Organisationen, und im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Erhöhung des Verständnisses von Tätigkeiten beim Umgang mit gefährlichen Stoffen.

In der Regel sind bei der Risikokommunikation folgende Partner einzubinden:

- Beschäftigte,
- Behörden,
- Betreiber benachbarter Betriebe,
- Nachbarschaft bzw. Öffentlichkeit,
- Interessengruppen.

Da die Kommunikation über Risiken bei sämtlichen Prozessen und Maßnahmen im Rahmen des Risikomanagements mit den Beteiligten angemessen und effektiv praktiziert werden sollte, ist der Vorgang sehr komplex. Um den gesellschaftlichen und politischen Prozess des Risikoverständnisses und des Umgangs mit Risiken zu verbessern, kommt der Risikokommunikation für Betriebe, die den Pflichten der StörfallV unterliegen, besondere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für die Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit³.

Neben der Information der betroffenen Nachbarschaft dieser Betriebe bzw. der Öffentlichkeit über Risiken und Gefahren beinhaltet die Risikokommunikation gerade im Anwendungsbereich der StörfallV auch die Verständigung

- zwischen Behörden und Betreibern von Betriebsbereichen,

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht von den juristischen Begriffen Betriebsbereich bzw. Anlage an manchen Stellen abgewichen.

² Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598)

³ SFK (2004) Risikomanagement im Rahmen der Störfall-Verordnung, Arbeitskreis Technische Systeme, Risiko und Verständigungsprozesse, SFK-GS-41, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm

- zwischen Behörden und der Öffentlichkeit,
- zwischen benachbarten Betreibern,
- zwischen Betreibern und der Öffentlichkeit sowie
- zwischen Betreibern und deren Arbeitnehmern.

Grundsätzlich ist Risikokommunikation immer dann besonders schwierig, wenn die Beteiligten von unterschiedlichen Hintergründen, Perspektiven und Sichtweisen ausgehen. Beispielsweise kann dies zwischen Betreibern und Öffentlichkeit sehr ausgeprägt sein. Daher ist es erforderlich, bei der Risikokommunikation die besonderen Eigenheiten und Einflüsse der Risikowahrnehmung bei den Beteiligten zu berücksichtigen.

Die Begriffe „Gefahr“ und „Risiko“ werden innerhalb der Gesellschaft unterschiedlich verstanden und interpretiert. Sowohl die sozialwissenschaftlichen, rechtswissenschaftlichen als auch die technologischen Fachrichtungen haben ihr jeweiliges Verständnis und eigene Definitionen, ebenfalls die Ökonomen⁴.

Technologische Risikoeinschätzungen basieren häufig auf dem Konzept⁵

„Risiko = Schadensausmaß × Eintrittswahrscheinlichkeit“

und münden in einer Risikozahl oder einem Risikobegriff.

Es gibt aber auch andere Risikobewertungen mit gegebenenfalls umfangreicheren Risikobegriffen, welche eher in der Öffentlichkeit oder bei betroffenen Bevölkerungsgruppen vorherrschen (s. Minderheitsvotum Nr. 1 im Anhang 2). Zwar spielen dabei die Aspekte „Schaden“ und „Wahrscheinlichkeit“ ebenfalls eine Rolle, aber je nach Art der Gefahrenquelle können darüber hinaus andere Beurteilungsmerkmale von Bedeutung sein, wie zum Beispiel das Wissen über den Verursacher oder die Unfreiwilligkeit einem Risiko ausgesetzt zu sein. Auch spielt die Frage, ob ein Risiko natürlichen Ursprungs oder aber vom Menschen verursacht ist, bei der Risikowahrnehmung eine wichtige Rolle. Weiterhin sind das Katastrophenpotential und die Kontrollierbarkeit der Risiken wesentliche Risikowahrnehmungsfaktoren (siehe auch Kapitel 2)⁶.

Unterschiedliche Ausgangspositionen können die Kommunikation über Risiken unter Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen, aber auch mit anderen Beteiligten, erheblich erschweren. Eine u.a. auf Sachlichkeit und Transparenz basierende Gestaltung der Risikokommunikation kann dem entgegenwirken und zu mehr gegenseitigem Verständnis führen.

⁴ Althaus, C. E. (2005) A Disciplinary Perspective on the Epistemological Status of Risk, Risk Analysis, 25 (3) 567-588

⁵ DIN VDE 31000-2: 1987-12 Allgemeine Leitsätze für das sicherheitsgerechte Gestalten technischer Erzeugnisse – Begriffe der Sicherheitstechnik – Grundbegriffe

⁶ Wiedemann, P., Clauberg, M. (2003) Risikokommunikation für NRW - Ansätze, Konzepte und Verbesserungsvorschläge <http://www.apug.nrw.de/pdf/risikobereitschaft.pdf>

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts wurden die Definitionen der ISO/IEC Guide 51:1999⁷ zugrunde gelegt:

- **Hazard:** Potential source of harm
(*Gefahr/Gefahrenquelle: Potentielle Quelle für Schäden*)
- **Risk:** Combination of the probability of occurrence of harm and the severity of that harm
(*Risiko: Kombination der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts und des Ausmaßes dieses Schadens*)
- **Safety:** freedom from unacceptable risk
(*Sicherheit: Freiheit von unvertretbarem (nicht annehmbarem) Risiko*)

Abweichungen hiervon ergeben sich bei Zitaten aus Quellen, die auf anderen Grundlagen basieren.

In dem vorliegenden Bericht werden die Erfordernisse an die Risikokommunikation aus den Verpflichtungen der StörfallV dargestellt. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt dabei auf der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Die nach StörfallV geforderten Maßnahmen stellen die Risikokommunikation meist nicht in den Fokus bzw. werden unter Umständen nicht als Maßnahmen der Kommunikation gesehen. Jedoch kann die Art und Weise, wie diese Anforderungen erfüllt werden, maßgeblich zum Erfolg der Risikokommunikation und zur gegenseitigen Vertrauensbildung beitragen.

Der Bericht zeigt die Notwendigkeit auf, eine angemessene Risikokommunikation zwischen allen Beteiligten auch außerhalb der rechtlichen Vorgaben der StörfallV zu suchen. Hierzu wurden zurzeit praktizierte Risikokommunikationsverfahren in Deutschland sowie in sechs weiteren ausgewählten Staaten in Europa und Nordamerika ermittelt. Diese werden im Bericht vorgestellt und Empfehlungen daraus abgeleitet. Die empfohlenen Methoden und Instrumente scheinen geeignet, um

- eine realistische Einschätzung gefahrenträchtiger Tätigkeiten beim Umgang mit gefährlichen Stoffen in der Bevölkerung zu fördern,
- das Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schärfen und
- Menschen besser auf Notfallsituationen vorzubereiten.

Die Grundsätze und Empfehlungen dieses Berichts sollen Hinweise und Anreize geben sowie praktische Vorschläge machen, die dazu beitragen können, die Risikokommunikation in Deutschland im Anwendungsbereich der StörfallV zu verbessern.

Der Bericht vermittelt in Kapitel 2 kommunikationswissenschaftliche Grundlagen und umreißt wissenschaftliche Hintergründe und Aspekte von strukturierten Risikokommunikationsansätzen und -verfahren.

⁷ ISO/IEC Guide 51:1999 Safety aspects - Guidelines for their inclusion in standards

In Kapitel 3 werden die konkreten Anforderungen der StörfallV an die Risikokommunikation bzw. die Verpflichtungen der StörfallV, die die Durchführung von Risikokommunikation implizieren, aufgezeigt.

In Kapitel 4 werden beispielhaft derzeit in der Praxis in Deutschland angewendete Werkzeuge und Verfahren der Risikokommunikation in Zusammenhang mit Betrieben, die der StörfallV unterliegen, vorgestellt.

Kapitel 5 stellt beispielhaft Verfahren der Risikokommunikation im Ausland, hier Großbritannien, die Niederlande, Frankreich, Schweiz, USA und Kanada, vor. Es werden dabei jeweils die zwei Kommunikationswege Betreiber - Öffentlichkeit und Betreiber - Behörden - Öffentlichkeit betrachtet. Hier wird auch auf die weltweite Initiative *Responsible Care* der chemischen Industrie hingewiesen und der APELL-Prozess des United Nations Environment Programme (UNEP) sowie die Vorschläge der *OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response* zum Thema Risikokommunikation zusammenfassend dargestellt.

Kapitel 6 fasst wesentliche Erkenntnisse zusammen.

Kapitel 7 gibt schließlich Empfehlungen zur möglichen Verbesserung einer effektiven Risikokommunikation im Rahmen der StörfallV in Deutschland.

Der vorliegende Bericht richtet sich an die Bundesregierung sowie an Betreiber von Betriebsbereichen nach StörfallV, an zuständige Behörden und an andere "Stakeholders". Er kann aber auch Betreibern, deren Anlagen nicht unter das Störfallrecht fallen, aber dennoch gewisse Risiken für Mensch und Umwelt darstellen, und den für sie zuständigen Behörden nützlich sein.

Die **Kommission für Anlagensicherheit (KAS)** ist ein pluralistisch besetztes Expertengremium zur Beratung der Bundesregierung oder des zuständigen Bundesministeriums in Fragen der Anlagensicherheit immissionsschutzrechtlicher Anlagen. Die KAS ist dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) zugeordnet. Ihre Aufgaben sind in § 51a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) beschrieben. Die Kommission für Anlagensicherheit ist das Nachfolgegremium der Störfall-Kommission (SFK) und des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit (TAA).

Zu den Aufgaben der Kommission für Anlagensicherheit gehört das gutachterliche Aufzeigen von Möglichkeiten zur Verbesserung der Anlagensicherheit. Dies erfolgt in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus besonderem Anlass. Darüber hinaus schlägt die KAS dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechende Regeln (sicherheitstechnische Regeln Anlagensicherheit TRAS) unter Berücksichtigung der für andere Schutzziele vorhandenen Regeln vor. Nach Anhörung der für die Anlagensicherheit zuständigen obersten Landesbehörden kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit diese Regeln im Bundesanzeiger veröffentlichen. Die Kommission für Anlagensicherheit überprüft innerhalb angemessener Zeitabstände, spätestens nach jeweils fünf Jahren, ob die veröffentlichten

sicherheitstechnischen Regeln weiterhin dem Stand der Sicherheitstechnik entsprechen.

Die Kommission für Anlagensicherheit erarbeitet und veröffentlicht auch Leitfäden, Berichte und Arbeitshilfen zu Themen der Anlagensicherheit. Darüber hinaus wertet sie sicherheitstechnisch relevante Ereignisse und die Berichte der Sachverständigen nach § 29a BImSchG aus.

Hierbei befasst sich die Kommission für Anlagensicherheit in erster Linie mit den Umsetzungen der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) und der Seveso-II-Richtlinie (RL/96/82/EG) in den hiervon betroffenen Betriebsbereichen, also mit Anlagen u.a. aus der nichtnuklearen Energieerzeugung, der chemischen Industrie, der Mineralölindustrie, der Abfallentsorgung sowie der Metallerzeugung und -verarbeitung.

Die Mitglieder der Kommission für Anlagensicherheit werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) neben Vertreterinnen oder Vertretern der beteiligten Bundesbehörden sowie der für den Immissions- und Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden insbesondere Vertreterinnen oder Vertreter der Wissenschaft, der Umweltverbände, der Gewerkschaften, der Sachverständigen nach § 29a BImSchG und der zugelassenen Überwachungsstellen nach § 17 Abs. 5 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GPSG), der Berufsgenossenschaften, der beteiligten Wirtschaft sowie Vertreterinnen oder Vertreter der nach § 24 der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) und § 21 der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) eingesetzten Ausschüsse zu berufen.

2 Anforderungen an die Risikokommunikation

2.1 Einleitung

Die Kommunikation von Risiken ist ein essentieller und sich ständig wiederholender Vorgang im Rahmen menschlicher Interaktion. Die Identifikation von Gefahren, die Abwägung von Handlungsoptionen zur Reduktion von Risiken und zur Abwehr von Gefährdungen sowie zur Krisennachsorge sind ohne Risikokommunikation nicht vorstellbar. In diesem Sinn kann der Ursprung der Risikokommunikation wahrscheinlich noch vor dem Erwerb menschlicher Sprachfähigkeit lokalisiert werden. Und aus diesem Blickwinkel müssen auch einige, uns heute vielleicht als merkwürdig oder irrational erscheinende Phänomene der Risikowahrnehmung und -kommunikation betrachtet werden.

Trotz der historischen Dimension begann eine intensivere wissenschaftliche Aufarbeitung des Themenfeldes erst Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Die Entwicklung strukturierter Risikokommunikationsansätze und -verfahren begann etwa ein Jahrzehnt später. Vor diesem Hintergrund erscheint es berechtigt, von einem Forschungsfeld zu sprechen, das sich weiterhin in der Entwicklung befindet, und das seine jüngsten Impulse aus dem Bereich Krisenmanagement, Mediation und Good Corporate Governance bezogen hat.

2.2 Kommunikation als Krisenreflex

Das gesteigerte Interesse an strukturierter Risikokommunikation steht in ursprünglichem Zusammenhang mit einer wachsenden Kritik an bestimmten Technologien, die als umwelt- oder gesundheitsgefährdend bewertet wurden, in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts, wobei sich zunächst die Nuklear- und die Chemieindustrie im Blickpunkt befanden. Die öffentliche Widerstandshaltung dehnte sich dann auch bald auf andere technische Großprojekte und Verfahren aus, wie z. B. Anlagen zur Abfallentsorgung, Verkehrsinfrastrukturprojekte wie Autobahn- oder Flughafenausbau oder Projekte im Zusammenhang mit Gentechnik (s. Minderheitsvotum Nr. 2 im Anhang 2). Dabei ist zu bemerken, dass z. B. in der Abfallentsorgung oft weniger die Notwendigkeit des Projektes an sich als vielmehr die jeweilige Standortwahl zur Diskussion stand. Außer an objektiv oder subjektiv wahrgenommenen zusätzlichen Umweltbelastungen (z. B. Schadstoffe, Lärm, Flächenverbrauch) entzündete sich die öffentliche Kritik häufig an Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit von Nutzen und Risiken, Fairness des Verfahrens, Image des Projektbetreibers und individuellen ökonomischen Nachteilen (s. Minderheitsvotum Nr. 3 im Anhang 2).

Als Grundursache dieser gesellschaftlichen Auseinandersetzungen wurde (und wird) vielerorts ein unzureichendes Informations- und Erkenntnisniveau der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Projektkritiker unterstellt. Diesem soll häufig mit einer entsprechenden Informations- und Aufklärungskampagne begegnet werden, die aber in der Regel der Vielschichtigkeit bzw. den eigentlichen Ursachen der öffentlichen Kritik nur unzureichend entspricht. Darüber hinaus sind natürlich den Besorgnissen der betroffenen Bevölkerung im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen (oder freiwillig verpflichteten) Beteiligungsverfahren adäquat Rechnung zu

tragen. Die gesetzliche Verankerung stellt zwar auf der einen Seite ein Mindestmaß an Informationsaustausch sicher, auf der anderen Seite ergibt sich aufgrund des Spannungsverhältnisses stets die Gefahr, ein eher instrumentelles Abarbeiten vorgeschriebener Verfahrensabläufe zu zementieren, als einen kommunikativen Austausch und Ausgleich zwischen den Prozessbeteiligten zu ermöglichen. Im Idealfall wird durch die Anwendung von Risikokommunikationsverfahren ein Konsens und Akzeptanz bei allen Beteiligten erreicht.

2.3 Risikokommunikation – Information, Dialog und Partizipation

Das Themenfeld Risikokommunikation durchlief in der jüngeren Vergangenheit eine dynamische Entwicklung und umfasst heute ein breites Feld von Aktivitäten, die sich auf unterschiedliche Gesellschaftsbereiche erstrecken.

Risikokommunikation kann in schriftlicher, mündlicher oder visueller Form, formell und informell, strukturiert oder ad hoc erfolgen. Beispiele einer schriftlichen Risikokommunikation sind die Aufklärung über Risiken und Nebenwirkungen auf dem Beipackzettel eines Medikaments oder Sicherheitshinweise in der Bedienungsanleitung eines technischen Geräts. Zur Risikokommunikation gehören auch multimediale Aufklärungskampagnen zum Thema Infektionskrankheiten, Schulunterricht zur Verkehrssicherheit, Aufklärungspflichten zu Risiken in der Finanzwirtschaft, z. B. bei Börsengängen, oder zur betrieblichen Risikovorsorge im Geltungsbereich des KontraG⁸.

Multimediale, formelle und hoch strukturierte Risikokommunikation mit Öffentlichkeitsbeteiligung findet in der Regel Anwendung bei förmlichen Genehmigungsverfahren im Anwendungsbereich der Umweltgesetzgebung.

Die Art der Risikokommunikation lässt sich grob differenzieren in:

- **Passive Information:** Hier werden Informationen zu Verfügung gestellt, die aber von dem/den Beteiligten angefordert werden müssen. Die Beschaffung kann z. B. schriftlich (Postkarte, formelles Anschreiben), mündlich (Service-Hotline, persönlicher Besuch) oder durch Angebote und Möglichkeiten zum Herunterladen im Internet erfolgen.
- **Aktive Information:** Der/die Betroffene bekommt Information unaufgefordert zu Verfügung gestellt, z. B. durch Beigabe zum Produkt, Postwurfsendung, Veröffentlichung in den Medien.⁹
- **Dialog:** Die Bereitstellung der risikorelevanten Information erfolgt innerhalb eines Dialogs, bei der von Seiten des jeweiligen Empfängers Rückfragen gestellt werden können, die der Beseitigung von Unklarheiten oder Erkenntnislücken und zur Herausarbeitung unterschiedlicher Erhebungs- und Bewertungsansätze dienen können. Ziel

⁸ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786)

⁹ Ein entscheidendes Charakteristikum der aktiven und passiven Informationsbereitstellung ist die Vorauswahl bzw. Aufbereitung der Information durch Dritte. Das hat zur Folge, dass in den Informationstexten individuell interessierende Fragestellungen möglicherweise nicht enthalten oder in der vorliegenden Form für den Adressaten nicht verständlich sind.

des Dialogs ist es, einen höheren Grad von Transparenz und Verständigung zu erzielen.

- **Partizipation:** Die am Risikokommunikationsprozess Beteiligten erarbeiten und bewerten gemeinsam die relevanten Informationen im Sinne eines gegenseitigen Lern- und Austauschprozesses. Hierbei sind die Beteiligten bereits frühzeitig in den Informationsbeschaffungsprozess integriert und können ihre jeweiligen Interpretations- und Bewertungsmaßstäbe in den Kommunikationsprozess einbringen. Diese Form der Risikokommunikation erfordert ein hohes Maß an Fach- und Sozialkompetenz und Prozessdisziplin. Häufig ist die Einbindung von externen Moderatoren erforderlich.
- **Mediation:** Eine Form der Partizipation, die in der Regel mit Hilfe von externen, unabhängigen Moderatoren durchgeführt wird. Mediationsverfahren werden typischerweise durchgeführt, wenn bereits Konfliktpositionen aufgebaut wurden oder absehbar sind.

Diese Grobdifferenzierung beinhaltet dabei unterschiedliche Komplexitätsniveaus und Ressourcenintensitäten sowie stark variierende Ansprüche an die Qualifikation und Motivation der Beteiligten.

2.4 Vertrauen als Eckpfeiler einer erfolgreichen Risikokommunikation

In zahlreichen Handbüchern oder „goldenen Regeln“^{10,11,12} der Risikokommunikation wird insbesondere die Bedeutung von Vertrauen und Vertrauensbildung im Prozess der Risikokommunikation hervorgehoben¹³. Unter dem Begriff Vertrauen werden dabei auch Aspekte wie Offenheit, Kompetenz, Ausgewogenheit und Ehrlichkeit subsummiert.

Offenheit versteht einen Kommunikationsprozess als bidirektionalen Vorgang. Dabei soll als gemeinsamer Wunsch ein offener Austausch zustande kommen und nicht eine Serie vorkonfektionierter technischer Informationspakete abgehandelt werden, die möglicherweise in der vorgelegten Form nicht verarbeitet werden können und auch dem Informations- und Diskussionsbedürfnis der Beteiligten nicht gerecht werden. Darüber hinaus ist, soweit möglich, ein frühzeitiger und nachhaltiger Kommunikationsfluss, auch unter Beteiligung von Medien und anderen Multiplikatoren, anzustreben. Offenheit bedeutet dabei allerdings nicht, notwendigerweise, dass die Entscheidungsgewalt bezüglich des Risikomanagements bei den am Kommunikationsprozess Beteiligten gemeinschaftlich angesiedelt ist. Hier sind die Grenzen des Beteiligungsprozesses frühzeitig und klar darzulegen.

Um Vertrauen in die Korrektheit und Ausgewogenheit der wissenschaftlichen Untersuchungen und der kommunizierten Fakten zu fördern, sollte bereits im Vorfeld eine strikte Verant-

¹⁰ Covello, V.T. und Allen, F.W. (1992) Seven Cardinal Rules of Risk Communication, United States Environmental Protection Agency, Washington, D.C.: USEPA

¹¹ Sandman, P. M. (2004) Acknowledging Uncertainty, Synergist, November, p. 21-24, <http://www.psandman.com/col/uncertin.htm>

¹² Sandman, P. M., Lanard, J. (2004) Crisis Communication: Guidelines for Action, AHIA – American Industrial Hygienist Association, <http://www.psandman.com/handouts/AHIA-VD.htm>

¹³ Renn, O., Webler, T. und Wiedemann P. (1995) Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating New Models for Environmental Discourse Dordrecht: Kluwer Academic Press

wortungszuweisung und Qualitätskontrolle verankert werden. Dazu gehören neben einer internen Plausibilitätskontrolle auch Maßnahmen wie Verifikation durch anerkannte, unabhängige, von allen Kommunikationspartnern akzeptierte Experten, Offenlegung von Untersuchungsmethoden und –verfahren und Prüfung von Entwurfsversionen auf Lesbarkeit und Verständlichkeit.

Neben der Korrektheit der wissenschaftlichen Erhebungen und Schlussfolgerungen ist auch Kompetenz im Zusammenhang mit der Erstellung von Risikoinformation zu demonstrieren. Die Anforderung umfasst dabei sowohl zielgerechte Aufarbeitung und Präsentation der Information für den/die jeweiligen Adressaten durch Kommunikationsspezialisten, unter Beibehaltung der wissenschaftlichen Qualitätsstandards, wie auch einer systematischen Evaluierung des Kommunikationsprozesses und Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten, einschließlich der Schulung von Beteiligten in Risikokommunikation und dem Umgang mit Medien.

2.5 Risikowahrnehmung und Risikokommunikation

Im Umfeld von Risikoentscheidungen ist es zwingend erforderlich, die spezifischen Eigenheiten und Einflüsse der Risikowahrnehmung im Zusammenhang mit Risikokommunikation zu berücksichtigen. Zum Thema Risikoperzeption besteht mittlerweile ein eigenständiges Forschungsgebiet, dessen Umfang im Rahmen dieses Berichts nur unzureichend dargestellt werden kann. Es soll deshalb nur beispielhaft auf das Thema eingegangen und im Weiteren auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden.

Innerhalb der Risikowahrnehmung sind neben psychologischen auch kulturelle und soziologische Aspekte zu berücksichtigen. Aus kognitiver Sicht sind insbesondere die folgenden Faktoren anzuführen¹⁴:

- **Katastrophenpotential:** Risiken mit dem Potential, Schaden in großem Umfang anzurichten, werden in der Regel als bedeutsamer eingestuft, selbst wenn sie sehr selten auftreten. Risiken, die geringeren Schaden verursachen, aber wesentlich häufiger auftreten, werden dagegen eher toleriert. So wird *ein* industrieller Großunfall mit *vielen* Toten (ein sehr seltenes Ereignis) schwerwiegender wahrgenommen, als *viele* Verkehrsunfälle mit jeweils *einem* Toten (im gleichen Zeitraum ein viel wahrscheinlicheres Szenario).
- **Freiwilligkeit:** Risiken, die freiwillig eingegangen werden, werden bereitwilliger akzeptiert, als solche, denen man unfreiwillig ausgesetzt ist. So sind z. B. bei Extremsportarten die Beteiligten Risikohöhen ausgesetzt, die als unfreiwillige Risiken gesellschaftlich keine Akzeptanz finden würden.
- **Furcht:** Risiken mit besonders drastischen Konsequenzen werden als schwerwiegender eingestuft, auch wenn die Wahrscheinlichkeit gleich oder niedriger im Vergleich zu anderen Risiken ist.

¹⁴ Fischhoff, B., Lichtenstein S., Slovic, P. Derby, S. und Keeney, R. (1981) *Acceptable Risk*, Cambridge: Cambridge University Press

- **Vertrautheit:** Risiken, die uns im täglichen Umgang vertraut sind, wie z. B. beim Autofahren oder in der Haus- und Gartenarbeit, werden bereitwilliger akzeptiert (oder toleriert) als uns fremde oder ungewohnte.
- **Verteilungsgerechtigkeit:** Prozesse oder Einrichtungen, bei denen der zu erwartende Nutzen nicht im gleichen Maße der Personengruppe (oder Individuen) zu Gute kommt, die auch den Großteil der wahrgenommenen Risiken zu tragen hat, werden in der öffentlichen Wahrnehmung häufig besonders kritisch gesehen.
- **Experten vs. Laien:** Wissenschaftliche Untersuchungen konnten belegen, dass Risiken zwischen Experten und so genannten Laien unterschiedlich wahrgenommen werden. So zeigten sich Experten bei der Schätzung von Wahrscheinlichkeiten als besser informiert, wobei bei Laien offensichtlich qualitative Aspekte der Risikowahrnehmung (siehe oben) und deren sozialer Kontext einen größeren Einfluss ausüben^{15,16}. Allerdings wird von Kritikern bezweifelt, ob im Zusammenhang mit Risikoentscheidungen eine Trennung zwischen Experten und Nicht-Experten aus erkenntniswissenschaftlichem Blickwinkel überhaupt zulässig oder sinnvoll ist^{17,18} (s. Minderheitsvotum Nr. 4 im Anhang 2).

Aus anthropologischer Sicht ist darüber hinaus anzumerken, dass Risikowahrnehmung, -verhalten und -management zwischen Völkern und Regionen variiert. Zum Beispiel ist die unterschiedliche gesellschaftliche Positionierung zur Kernenergie in Deutschland und Frankreich bekannt und ausführlich dokumentiert. Auch können offensichtlich bei gleicher wissenschaftlicher Erkenntnislage unterschiedliche Risikobewertungen und Grenzwerte abgeleitet werden, wie z. B. im Vergleich zwischen der Europäischen Union und den USA¹⁹ erkennbar.

Risikoforscher wie Mary Douglas und Aaron Wildavsky haben darauf basierend die etwas provokante These "*Risiko als kollektive Konstruktion*" entwickelt. Dabei ist vor allem zu beachten, dass die Differenzierung der Wahrnehmung und des Verhaltens nicht ausschließlich entlang nationaler Kennlinien, sondern insbesondere anhand sozio-kultureller Merkmale wie Bildung, beruflicher Tätigkeit, sozialem Status und weltanschaulicher Orientierung, auch über nationale Grenzen hinaus, erfolgt²⁰. Die Frage der objektiven oder konstruktiven Natur eines Risikos in Verbindung mit der Kompetenz und Legitimität von Experten- und Laienwissen ist daher von zentraler Bedeutung für die Risikokommunikation²¹.

¹⁵ Wiedemann, P. et al. (2000) Risikokommunikation für Unternehmen, Düsseldorf: VDI

¹⁶ Slovic, P., Fischhoff, B. und Lichtenstein S. (1982) Rating the Risks: The Structure of Expert and Lay Perceptions, in: Hohenemser, C. & Kaspersen, J. X. (1982) Risk in the Technological Society, eds. AAAS Selected Symposium 65. Boulder: Westview Press

¹⁷ Thompson, M. (1980) Aesthetics of Risk: Culture or Context, in: Schwing, R.C. und Albers, W.A., (ed.) Societal Risk Assessment, New York: Plenum

¹⁸ Irwin, A. (1995) Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development. London: Routledge

¹⁹ Rakei, H. (2004) Scientists as Expert Advisors: Science Cultures vs. National Cultures?, in: Kurz-Milcke, E. und Gigerenzer, G., Experts in Science and Society, New York: Kluwer

²⁰ Douglas, M. und Wildavsky, A. (1982) Risk and Culture, Berkeley: University of California Press

²¹ Bayerische Rück (ed.) (1993) Risk is a Construct. Perceptions of Risk Perception. München: Knesebeck

2.6 Risikokommunikation als Prozess

Eine grundlegende Voraussetzung für moderne und sinnvolle Risikokommunikation ist das Verständnis als Prozess, der über das reine Zur-Verfügung-Stellen von Information hinausragt. Das bedingt ein professionelles Prozessmanagement, wie es auch in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens und innerhalb von Organisationen Anwendung findet.

Dazu gehören unter Anderem

- klare und realistische Zielsetzung,
- eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten,
- frühzeitige und kontinuierliche Einbindung der Beteiligten,
- Aufstellen und Einhalten von Spielregeln, die idealerweise im Konsens vereinbart werden,
- (allgemeinverständliche) Dokumentation und Information,
- „peer review“ durch unabhängige Dritte und
- nachfolgende Evaluation mit dem Ziel des Erkenntnisgewinns und kontinuierlicher Verbesserung des Kommunikationsprozesses²².

Im Bestreben für eine verbesserte Risikokommunikation wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Beispielen guter Praxis oder „Kochrezepte“ für effektive Risikokommunikation entwickelt. Drei dieser Handlungsempfehlungen sollen stellvertretend in kurzer Form nachfolgend dargestellt werden.

Als eine der ersten Autoren im Bereich Risikokommunikation formulierten Covello und Allen ihre „sieben Kernforderungen der Risikokommunikation“²³:

- Akzeptiere und beteilige die Öffentlichkeit als einen legitimen Partner.
- Plane dein Vorgehen sorgfältig und bewerte deine Ergebnisse (um von deinen Fehlern zu lernen).
- Beachte die spezifischen Bedenken der Öffentlichkeit.
- Sei ehrlich, offen und eindeutig.
- Koordiniere und stimme deine Kommunikation mit anderen vertrauenswürdigen Quellen ab.
- Berücksichtige die Bedürfnisse der Medien.
- Sprich verständlich und mit Verständnis.

Die britische ILGRA²⁴ stellt die sogenannte ECCB Formula (empathy, concern, commitment & benefit) in das Zentrum ihrer Empfehlungen:

- **Verständnis (empathy):** Versetze dich in die Lage deines Publikums und weise es nicht ab. Überlege, wo Gemeinsamkeiten und Gegensätze bestehen. Wenn du den

²² NRC (1989) Improving Risk Communication, Washington D.C., National Academy Press

²³ Covello, V.T. und Allen, F.W. (1992) a.a.O.

²⁴ Inter Departmental Liaison Group on Risk Assessment (ILGRA) (1999) Risk Communication – A Guide to Regulatory Practice

emotionalen Kontakt zu deinem Publikum verlierst, wird dein Standpunkt abgelehnt werden, unabhängig von der fachlichen und sachlichen Qualität deines Arguments.

- **Bedenken (concern):** Zeige immer Respekt für dein Gegenüber und seine Argumente, selbst wenn sie in deinen Augen unlogisch erscheinen. Wenn du die Meinung deines Publikums nicht ernst nimmst, wird es auch dich nicht ernst nehmen.
- **Verpflichtung (commitment):** Behaupte nicht nur, dass du die Bedenken des Publikums ernst nimmst, sondern beweise es auch. Überlege dir, wer deine Glaubwürdigkeit in Frage stellen könnte oder verstärken könnte, und wie du damit umgehen willst.
- **Nutzen (benefit):** Es ist essentiell, dass die Vorteile und Nachteile eines bestimmten Ansatzes/Projekt es in einer Art und Weise dargestellt werden, die die Beteiligten verstehen können. Stelle die Nachteile, aber auch die Vorteile offen dar.

In Deutschland formulierte ein Autorenteam um den Jülicher Risikoforscher Peter M. Wiedemann u.a. sechs Schritte zur Risikokommunikation²⁵: Demnach muss sich Risikokommunikation zum einen an den Fragen ausrichten, die in der Risikodebatte gestellt werden. Sie muss zum anderen aber auch die Informationen und die Wissensgrundlagen vermitteln, die zum Verständnis der Risiken notwendig sind.

- Der **erste** Schritt beim Aufbau der Risikokommunikation ist die Einordnung des Risikoproblems: Auf welches Risikoproblem ist die Kommunikation zu beziehen?
- Im **zweiten** Schritt ist die Auswahl einer geeigneten Zwei-Wege-Kommunikation vorzunehmen.
- Der **dritte** Schritt betrifft die Sicherung von Vertrauen.
- Mit dem **vierten** Schritt sind die Risikosichten zu berücksichtigen, die in der Öffentlichkeit vorliegen. Darauf bezogen müssen die Themen festgelegt werden, über die kommuniziert werden muss.
- Im **fünften** Schritt geht es um die Annäherung von Risikoproblem und Risikosicht. Dazu dient die qualitative Risikobeschreibung.
- Im **sechsten** Schritt gilt es dazu entsprechende Indikatoren und Risikovergleiche für die quantitative Risikobeschreibung auszuwählen.

Vom Bundesinstitut für Risikobewertung wurde im Jahr 2005 der im Rahmen des Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit (APUG) der Bundesregierung erstellte Bericht „ERiK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation“²⁶ herausgegeben. Der Bericht ist das Ergebnis eines gleichnamigen Projektes, das die Entwicklung eines Leitbildes einer partizipativen Risikokommunikation zum Ziel hatte.

Der Bericht umfasst Hintergrundinformationen und Anleitungen zu drei thematischen Schwerpunkten:

²⁵ Wiedemann, P. et al. (2000) a.a.O.

²⁶ Hertel, R.F., Henseler, G. (Hrsg.) (2005) ERiK - Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, ISBN 3-938163-06-2, ISSN 1614-3795, http://www.bfr.bund.de/cm/238/erik_entwicklung_eines_mehrstufigen_verfahrens_der_risikokommunikation.pdf

- Verbesserung von Kommunikationsformen und -praktiken innerhalb der Reguli-
rungsbehörden und zwischen den Behörden und externen Gruppen und Individuen,
- Charakterisierung der besonderen Anforderungen an Kommunikation beim Thema
Risiko und Risikoregulierung und
- Möglichkeiten, Erfahrungen und Anleitungen zum Thema Beteiligung der Öffent-
lichkeit an der Entscheidungsfindung bei der Regulierung von Risiken.

Nach diesem Bericht gehören zu einer umfassenden, frühen, proaktiven und kontinuierlichen Kommunikation:

- eine klare, frühzeitige und nachvollziehbare Dokumentation aller Bewertungspro-
zesse und -ergebnisse mit Informationen über die eingesetzten Bewertungsverfahren
und Bewertungskriterien sowie über deren sachliche und gesetzliche Grundlagen,
- Hinweise darauf, wie Anregungen und Kommentare von Dritten aufgenommen und
verarbeitet wurden,
- Informationen über Mitwirkungs- und Einspruchsmöglichkeiten,
- Öffnung eines Kommunikationskanals für Rückkopplungen und Kommentare,
- die Einrichtung eines „Clearing House“ für öffentliche Risikodebatten im Internet,
- Hinweise auf öffentliche Veranstaltungen oder Dialoge zu dem angesprochenen Ri-
siko und
- Hinweise auf Literatur und andere Stellungnahmen.

Risikokommunikation muss als eine wesentliche Querschnittsaufgabe aller Institutionen der
Bewertung und des Managements von Risiken betrachtet werden. Um diesem Ziel näher zu
kommen, werden folgende wichtigste Empfehlungen gegeben, die in ERiK näher ausgeführt
werden:

Prozessbezogene Empfehlungen

- Alle Bundesbehörden, die Risiken abschätzen, bewerten und/oder managen, müssen
Risikokommunikation als eine zentrale Aufgabe ihres Dienstes ansehen.
- Risikokommunikation ist als integraler Bestandteil des gesamten Regulierungspro-
zesses anzusehen, der in der Vorphase der Regulierung beginnt und mit der Umset-
zung der Maßnahmen endet.
- Eine angemessene Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der Entscheidungsfin-
dung ist sachlich und demokratisch geboten, da die Definition des Schutzziels, die
Festlegung von Konventionen bei der Abschätzung sowie Auswahl und Abwägung
der risikoreduzierenden Maßnahmen von gesellschaftlichen und politischen Zielset-
zungen bestimmt werden.

Organisatorische Empfehlungen

- Risikokommunikation erfordert eine organisatorisch festgelegte Einbindung in den In-
stitutionen, die sich mit Risikobewertung oder -regulierung beschäftigen. Dazu ge-
hören eine feste Verankerung der Risikokommunikation in den Institutionen der Risi-

kobewertung und des Risikomanagements und die Einstellung von Fachkräften für Risikokommunikation im Team der Risikoanalytiker und Risikomanager.

- Zur organisatorischen Umsetzung der Leitgedanken zur Kommunikation und Beteiligung sollte institutionen- und behördenübergreifend eine Servicestelle für Risikokommunikation eingerichtet werden. Diese kann sowohl innerhalb einer Bundesbehörde organisatorisch eingebettet sein oder als Außenstelle geführt werden.

Adressat von ERiK sind in erster Linie die Bundesbehörden. Auch sind Hintergrund des Leitbilds nicht die Risiken in Zusammenhang mit Betrieben, die der StörfallV unterliegen, sondern vielmehr Risiken von Schadstoffen in Luft, Wasser, Boden und Lebensmitteln, die Folgen einer Exposition ionisierender oder nichtionisierender Strahlen, die Auswirkungen von Chemikalien sowie die Konsequenzen von biologischen Risiken. Nicht alle Empfehlungen von ERiK sind somit für den Kontext des vorliegenden Berichts relevant. Sie müssen auch im Einklang mit den Anforderungen des BImSchG und zugehörigen Verordnungen umgesetzt werden. ERiK bietet dennoch hilfreiche Leitlinien, Methoden und Instrumente, die geeignet sind, die Risikokommunikation bei der Anwendung der StörfallV zu verbessern.

2.7 Verfahren der Risikokommunikation

Wie bereits angeführt, erfolgt Risikokommunikation auf zahlreichen Ebenen und erfüllt dabei verschiedene Funktionen. Aus Sicht des diesem Bericht zugrundeliegenden „Sender-Empfänger“-Modells (oder „Sender-Transmitter-Empfänger“-Modells) lässt sich hinsichtlich der zur Anwendung kommenden Verfahren die folgende Grobstruktur entwickeln:

- Verfahren zur Bereitstellung von Risikoinformation,
- Diskontinuierliche Verfahren des Risikodialogs,
- Kontinuierliche Verfahren des Risikodialogs,
- Verfahren der Risikodezision.

Innerhalb dieser Klassifikation ist darüber hinaus noch zu unterscheiden, ob es sich im wesentlichen um eine Risikokommunikation mit externen „Empfängern“, wie z. B. Behörden, Anwohner, gesellschaftliche Gruppen oder Nichtregierungsorganisationen (NGO's) handelt, oder ob die Kommunikation mit „internen“ Empfängern, insbesondere den Beschäftigten oder betroffenen Dienstleistern, erfolgt.

2.7.1 Verfahren zur Bereitstellung von Risikoinformation

Diese Verfahren stellen wohl die am häufigsten anzutreffende Form der Risikokommunikation dar, was sicherlich auch, aber nicht ausschließlich, mit der Einhaltung von gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang steht. In der Regel handelt es sich dabei, vor allem im Umgang mit der Öffentlichkeit, um schriftliche Kommunikationsformen, wie z. B. Broschüren, Berichte, Werkszeitungen, Flugblätter, Poster, Plakate und Ähnliches. Darüber hinaus werden auch visuell orientierte Informationsformen wie z. B. Ausstellungen, Displays, Exponate oder auch Videofilme und populärwissenschaftliche Dokumentationen stärker eingesetzt. Zunehmend findet Risikoinformation im Internet statt, wobei die Möglichkeiten vom einfachen

Herunterladen von Informationsmaterial über schematische oder animierte Prozessmodelle bis zum Online-Zugriff auf bestimmte Emissionsparameter reichen. Diese Möglichkeiten können ergänzt werden durch auf subjektive Erfahrbarkeit ausgerichtete Maßnahmen wie Werksbesichtigungen, Tag der offenen Tür, Jubiläumsveranstaltungen und Ähnlichem.

Auf Risikoinformation ausgerichtete Kommunikation zwischen Betreibern und Behörden und Organisationen mit hoheitlichen Aufgaben erfolgt nach wie vor überwiegend auf schriftlichem Wege, wobei der Umfang und die Tiefe der Risikoinformation meist deutlich über das hinausgeht, was der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird. Inwieweit das gerade novellierte Umweltinformationsgesetz (UIG)²⁷ einen erweiterten Zugang der Öffentlichkeit zu sicherheitsrelevanten Daten ermöglicht, wird derzeit kontrovers diskutiert. Aufgrund der Komplexität und der strittigen Rechtslage kann der vorliegende Bericht diese Thematik nur skizzenhaft anreißen (vgl. Kapitel 3.9.2).

Die im Innenverhältnis eingesetzte Risikoinformation ist meistens durch gesetzliche Anforderungen geprägt und umfasst in schriftlicher Form oft stark strukturierte Informationsmittel wie z. B. Arbeitsplatzkennzeichnung, Arbeits- und Betriebsanweisungen oder Sicherheitsdatenblätter. Mischformen von verbaler, schriftlicher und visueller Information werden in der Regel eingesetzt bei vorgeschriebenen Unterweisungen nach z. B. BGV A1²⁸ oder GefStoffV²⁹. Darüber hinaus werden auch intern zur Information der Beschäftigten ähnliche Kommunikationsmittel (z. B. Plakate, Broschüren, Poster, Pläne) eingesetzt wie im Verhältnis zu externen „Empfängern“.

2.7.2 Diskontinuierliche Verfahren des Risikodialogs

Im Gegensatz zu den im Wesentlichen unidirektionalen Verfahren der Risikoinformation, bemühen sich die Verfahren des Risikodialogs um einen Austausch zwischen Sender und Empfänger der Risikoinformation. Das heißt, das Verfahren ermöglicht auch dem ursprünglichen Empfänger der Risikoinformation, seinerseits zum Sender zu werden und durch den wechselseitigen Austausch den Inhalt der Risikoinformation zu verändern.

Diskontinuierliche Verfahren kommen dabei vor allem im Zusammenhang mit zeitlich begrenzten Fragestellungen zum Einsatz. Als typisches Beispiel lassen sich hier die Verfahren der öffentlichen Anhörung bei Genehmigungsverfahren nennen. Hierbei ist zu beachten, dass öffentliche Anhörungen in der Regel straffen Randbedingungen bezüglich Verfahrensweise und Themen unterworfen sind. Das bedeutet, dass die Möglichkeiten des intensiven Austauschs eingeschränkt sind und die Etablierung eines Risikodialogs meist nur bedingt möglich ist.

Bessere Dialogmöglichkeiten ergeben sich bei der Einbindung einer repräsentativen Auswahl von externen Personen, die das jeweilige Projekt, bzw. das Genehmigungsverfahren,

²⁷ Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704)

²⁸ Berufsgenossenschaftliche Vorschriften (BGV): Unfallverhütungsvorschrift – Grundsätze der Prävention (BGV A1)

²⁹ Gefahrstoffverordnung vom 23. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3758, 3759), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 12. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2382)

über den gesamten Zeitraum hinaus betreuen. Hierfür stehen eine Reihe ähnlicher Konzepte zur Verfügung, die, je nach Ursprung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit, z. B. Bürgerforen³⁰, Planungszellen³¹, Runde Tische, Citizen Advisory Committees, Citizen Panels³² oder Citizen Juries³³ genannt werden. Da im Rahmen dieses Berichts nicht auf die Details des jeweiligen Ansatzes eingegangen werden kann, soll in diesem Zusammenhang genügen, dass eine Reihe strukturierter Bürgerbeteiligungskonzepte zu Verfügung stehen, die bereits in der praktischen Anwendung erprobt wurden und für die Umsetzung eines hochwertigen Risikodialogs genutzt werden können.

Einen Sonderfall des diskontinuierlichen Risikodialogs stellen die Verfahren zur Mediation dar. Der Sonderfall ergibt sich insbesondere dadurch, dass diese Verfahren in der Regel dann durchgeführt werden, wenn der „ordentliche“ Prozess der Risikokommunikation zusammengebrochen ist oder bereits im Vorfeld eines Projekts erhebliche Interessenskonflikte mit hoher Wahrscheinlichkeit zu befürchten sind. Von daher ist Mediation, streng genommen, in erster Linie als Mittel der Konfliktresolution und nicht der Risikokommunikation anzusehen. Auch im Rahmen der Mediation sind eine Reihe konkurrierender Verfahrensansätze zu konstatieren, die hier ebenfalls nicht im Detail diskutiert werden können. Das zentrale Merkmal der Mediation ist die Einbindung eines unabhängigen Dritten, des „Mediators“. Dieser hat nicht die Möglichkeit, eine Lösung zu erzwingen, sondern hilft den beteiligten Parteien ihren Disput beizulegen und eine Kompromisslösung zu ermöglichen. Bei sich diametral gegenüberstehenden grundsätzlichen Problemstellungen der Kommunikationspartner sind die Lösungsmöglichkeiten eines Konfliktes stark eingeschränkt.

2.7.3 Kontinuierliche Verfahren des Risikodialogs

Kontinuierliche Verfahren des Risikodialogs greifen in weiten Bereichen auf Ansätze zurück, die den diskontinuierlichen Verfahren vergleichbar sind. Allerdings beschränkt sich diese Aussage auf Ansätze wie die o.a. Bürgerforen oder Citizen Advisory Councils. Eine regelmäßige Wiederholung von öffentlichen Anhörungen ist sicherlich nicht als sinnvolle Maßnahme der Risikokommunikation anzusehen. Weitaus positivere Erfahrungen dagegen haben Anlagenbetreiber mit der Einrichtung von Nachbarschaftsräten bzw. ähnlichen Formen der Anwohnerbeteiligung als Foren des kontinuierlichen Austauschs gemacht (siehe auch Kapitel 4.1.3). Im Ausland sind Einrichtungen wie z. B. örtliche Komitees (CLIC's) in Frankreich oder Local Emergency Planning Committees (LEPC's) in den USA als ständige Foren der Kommunikation etabliert und anerkannt (siehe auch Kapitel 5).

Im Bereich des organisationsinternen kontinuierlichen Risikodialogs sind wieder in erster Linie die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren und Institutionen zu nennen. Die in

³⁰ Renn, O., Kastenholz, H., Schild, P. und Wilhelm, U. (Hrsg.) (1998) Abfallpolitik im kooperativen Diskurs: Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau, Zürich: vdf, Hochschulverlag an der ETH

³¹ Diemel, P.C. (1978) Die Planungszelle, Opladen: Westdeutscher Verlag

³² Crosby, N., Kelly, J.M., und Schaefer P. (1986) Citizen Panels: A new approach to citizen participation, Public Administration Review 46:170-178

³³ Crosby, N. (1995) Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, in: Renn, O., Wiedemann, P. und Webler, T. (ed.) (1995) Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht: Kluwer

Deutschland aufgrund des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG)³⁴ vorgeschriebene Gefährdungsbeurteilung am Arbeitsplatz erfordert einen Dialog des Arbeitnehmers mit seinem Vorgesetzten über die Risiken am Arbeitsplatz. Dabei wird unterstellt, dass der Beschäftigte aufgrund des täglichen Umgangs mit technischen Prozessen und Arbeitsmitteln einen erheblichen Beitrag zur Identifikation und Beurteilung von Arbeitsrisiken leisten kann. Eine reine Information des Arbeitnehmers genügt den Ansprüchen der Gefährdungsbeurteilung nicht. Im Gegensatz dazu erfüllt die Unterweisungspflicht bezüglich der Gefahren am Arbeitsplatz gemäß BGV A1³⁵, eher die Kriterien der Risikoinformation, da der Arbeitgeber hier nur zur Unterweisung, d. h. Information, verpflichtet ist, aber nicht unbedingt in einen Dialog treten muss. Darüber hinaus bieten noch institutionelle Einrichtungen des betrieblichen Risikomanagements, wie z. B. der Arbeitsschutzausschuss³⁶, die Möglichkeit eines kontinuierlichen Risikodialogs zwischen Anlagenbetreiber und Arbeitnehmervertretung.

2.7.4 Risikodezision

Hierbei handelt es sich um Verfahren, bei denen die Beteiligten in besonderer Form in die Entscheidungsfindung der Risikobeurteilung und des Risikomanagements eingebunden werden. Bezogen auf den Geltungsbereich der StörfallV konzentriert sich dies aber im Wesentlichen auf das innerbetriebliche Risikomanagement, insbesondere die Einbindung des Betriebsrates bzw. der Arbeitnehmervertretung, in Entscheidungen und der Umsetzung von Maßnahmen, die den Arbeits- und Umweltschutz betreffen. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die weitreichenden Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes eine spezifisch deutsche Einrichtung sind, die international wenige Vergleiche kennt³⁷. Unter Umständen lässt sich dadurch erklären, warum die Arbeitnehmervertretung als Institution oder Akteur der Risikokommunikation bislang kaum wissenschaftlich untersucht wurde.

Die Einbindung der Öffentlichkeit bei der Entscheidungsfindung bezüglich risikobehafteter Aktivitäten ist bislang fast ausschließlich bei strategischen Fragestellungen im Rahmen der Technikfolgenabschätzung diskutiert bzw. durchgeführt worden. Als Beispiele lassen sich nennen Volksbefragungen und Referenden (wie u. A. in Schweden zur Kernenergie) oder Konsensus-Konferenzen, die mehrfach in Dänemark, den Niederlanden und in Großbritannien durchgeführt wurden³⁸. Da eine Anwendung im Rahmen der StörfallV derzeit nicht absehbar ist, sollen diese Verfahren hier nur der Vollständigkeit halber aufgeführt, aber nicht im Detail diskutiert werden.

³⁴ Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz -ArbSchG) vom 7. August 1996, (BGBl I S. 1246), § 6

³⁵ Berufsgenossenschaftliche Vorschriften (BGV): Unfallverhütungsvorschrift – Grundsätze der Prävention (BGV A1)

³⁶ Arbeitsschutzausschuss nach Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG), Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), zuletzt geändert durch Artikel 226 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 11

³⁷ Kohte, W. (2001) Störfallrecht und Betriebsverfassung: Ein Leitfadens als Orientierungshilfe zur Arbeitnehmerbeteiligung im Rahmen der Umsetzung der neuen Störfallverordnung, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 53, ISBN 3-935145-25-X

³⁸ Joss, S. und Durant, J. (1995) Public Participation in Science: the role of consensus conferences in Europe, London: Science Museum

2.8 Soziale Verstärkung und Dämpfung der Risikowahrnehmung („Social Amplification of Risk“)

„Social Amplification of Risk“³⁹ ist das Phänomen, bei dem ein Risiko in seiner Wahrnehmung verstärkt oder gedämpft wird. Ursächlich hierfür sind soziale Interaktionen, die dazu führen, dass bestimmten Risiken, die von Experten als gering eingestuft werden, sich so entwickeln, dass sie zur gesellschaftlichen Besorgnis werden, während andere, aus Sicht der Experten bedeutende Gefahren, in der Öffentlichkeit kaum Beachtung finden.

Diese sozialen Interaktionen werden gemäß dem Modell „Social amplification of risk framework“ durch fünf Faktoren gesteuert:

- **Quelle der Information:** persönliche Erfahrung, direkte oder indirekte Kommunikation,
- **Informationskanäle:** individuelle Wahrnehmung, informelle gesellschaftliche Netzwerke, professionelle Informationsdienste,
- **Gesellschaftlicher Stand:** Meinungsführer, kulturelle und Sozialgruppierungen, Behörden, ehrenamtliche Organisationen, Nachrichtendienste,
- **Persönlicher Stand:** Aufmerksamkeitsfilter, "Decoding", Intuition, Bewertung und Interpretation, Kognition im sozialen Kontext,
- **Institutionelles und gesellschaftliches Verhalten:** Einstellung / Einstellungsveränderung, politisches und gesellschaftliches Handeln, Verhalten von Organisationen, gesellschaftlicher Protest.

Es wurde beobachtet, dass eine wellenartige Ausbreitung der Wahrnehmung von den direkt betroffenen Personen über ihr direktes Umfeld, professionelle Gruppierungen und „Stakeholder“-Gruppierungen bis hin zu der allgemeinen Gesellschaft stattfindet. Die Konsequenzen hieraus können weit reichend sein und umfassen Vertrauensverlust gegenüber Institutionen, öffentliche Besorgnis, Steigerung oder Abnahme des physikalischen Risikos, Rechtsverfahren, organisatorische Veränderungen, gesetzgeberisches Handeln, finanzielle Verluste sowie Umsatzeinbußen. Beispiele für die Wirkung der Social Amplification sind in den Fällen „Brent Spar und die Firma Shell“⁴⁰, „Rosenmontagsunfall bei Hoechst“⁴¹, BSE⁴², und EMF⁴³ zu erkennen.

³⁹ Detaillierte Information zu Social Amplification ist zu finden in: Pidgeon, N., Kasperson, R.E., Slovic, P. (Eds.) (2003) The Social Amplification of Risk, Cambridge University Press

⁴⁰ Die Absicht der Firma Shell, die ausgediente Bohrinsel „Brent Spar“ in den Nord-Atlantik zu versenken, wurde von der Umweltorganisation Greenpeace angeprangert. Sie besetzte die Bohrinsel und rief zum Boykott der Tankstellen des Unternehmens auf. Schließlich verzichtete Shell auf die von der britischen Regierung bereits genehmigten Versenkung und stimmte einer landseitigen Beseitigung zu.

⁴¹ siehe hierzu Kap. 4. 4 sowie Kepplinger und Hartung (1995) Störfall-Fieber a.a.O.

⁴² BSE – Bovine Spongiform Enzephalopathie. An der durch die Rinderkrankheit BSE ausgelösten neuartigen Kreuzfeldt-Jakob-Erkrankung sind in den letzten 25 Jahren ungefähr so viele Menschen in Europa gestorben, wie am unachtsamen Trinken von parfümiertem Lampenöl. Renn, O. (2005) IV: Risikokommunikation – der Verbraucher zwischen Information und Irritation, in Risikoregulierung bei unsicherem Wissen: Diskurse und Lösungsansätze, Dokumentation zum TAB-Workshop „Die Weiterentwicklung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes als ressortübergreifende Aufgabe“, Diskussionspapier Nr. 11, büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Karlsruhe, S. 54

⁴³ EMF – Elektromagnetische Frequenzen. Es wird noch debattiert, ob und in wieweit eine gesundheitsschädliche Auswirkung von EMF feststellbar ist. Ein konsequenter Verzicht auf Mobiltelefone ist jedoch kaum vorstellbar.

VERSTÄRKUNG UND DÄMPFUNG

Amplification and Attenuation

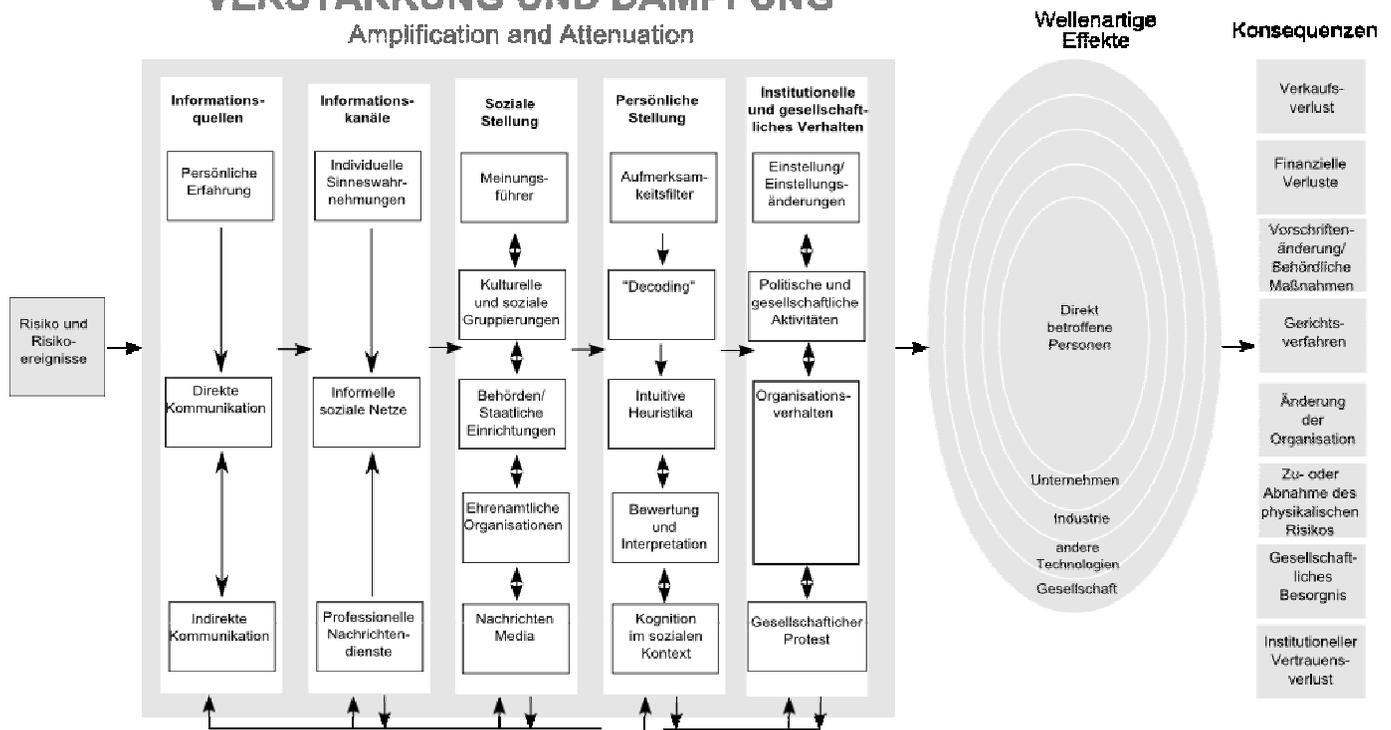


Abbildung 1: Verstärkung und Dämpfung

Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J.X. and Ratick, S. (1988) 'The social amplification of risk: A conceptual framework', Risk Analysis, vol 8, pp177-187. Deutsche Fassung: Hailwood, M. (2007)

2.9 Didaktik der Risikokommunikation

Unter dem Begriff "Didaktik der Risikokommunikation" sind die Methoden gemeint, bei der der Informationstransfer innerhalb eines Risikokommunikationsprozesses durchgeführt wird. Nicht die Inhalte der Kommunikationsbotschaften spielen hier eine Rolle, sondern die Medien, die Sprachform, Wort, Bild und andere Aspekte, die ein Transportmittel für die Botschaften bilden. Obwohl Klarheit beim "Sender" hinsichtlich der zu vermittelnden Inhalte herrschen mag, kann die Form, in der diese Inhalte transportiert werden, dazu führen, dass der Empfänger völlig andere Vorstellungen vermittelt bekommt und Missverständnisse und Fehlkommunikationen entstehen. Risikokommunikation findet nicht in einem Vakuum statt, sondern wird durch die soziologische Umwelt beeinflusst (s. Kapitel 2.8).

Mit der Zeit haben sich die Art und Weise, wie Organisationen versuchen eine erfolgreiche Risikokommunikation zu gestalten, gewandelt. Diese Progression ist von Granger Morgan und seinen Kollegen an der Carnegie-Mellon University, USA so beschrieben worden⁴⁴:

<i>All we have to do is get the numbers right.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist die richtigen Zahlen zu bekommen.
<i>All we have to do is tell our audience the numbers.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist unseren Zuhörern die richtigen Zahlen zu nennen.
<i>All we have to do is explain what we mean by the numbers.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist zu erklären, was wir unter den Zahlen verstehen.
<i>All we have to do is show our audience that they've accepted similar risks in the past.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist unseren Zuhörern zu zeigen, dass sie ähnliche Risiken in der Vergangenheit akzeptiert haben.
<i>All we have to do is show our audience it's a good deal for them.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist unseren Zuhörern zu zeigen, dass sie einen Vorteil davon haben.
<i>All we have to do is treat our audience nicely.</i>	Alles, was wir tun müssen, ist unsere Zuhörer nett zu behandeln
<i>All we have to do is make our audience partners</i>	Alles, was wir tun müssen, ist unsere Zuhörer zu Partnern machen.

Aus dieser Entwicklung ist ersichtlich, dass die Vermittlung und Verständigung ein komplexer Prozess ist. Der heutige Erkenntnisstand ist, dass wahrscheinlich alle diese Stufen zusammen notwendig sind.

⁴⁴ Morgan, G. et al. (2002) Risk communication: A mental models approach, Cambridge University Press: Cambridge, New York

2.9.1 Numerische Angaben von Risiken

Unter Wissenschaftlern und Technikern werden Risiken und Häufigkeiten bzw. Wahrscheinlichkeiten normalerweise als Zahlenwerte ausgedrückt (z. B. ein Risiko von 10^{-6} Todesfälle pro Jahr, eine erwartete Hochwasserhäufigkeit von 1 Mal in 100 Jahren oder eine Wahrscheinlichkeit von 0,01%, dass ein Ereignis eintreten wird). Obwohl die Werte an sich korrekte Darstellungen sind, stellen sie alleine nur bedingt einen nützlichen Beitrag zum Risikokommunikationsprozess dar und können unter Umständen schädlich sein.

Abstrakte Zahlen sind für die Allgemeinheit schwer zu interpretieren. Ohne einen Vergleich mit anderen, bekannteren Risiken ist eine Beurteilung, ob ein Risiko groß oder klein ist, nicht möglich. Auch wenn diese Beurteilung gegeben ist, sagt dies nichts über die Akzeptabilität des Risikos aus. Für Risikoexperten suggeriert die Angabe eines Risikos als Zahlenwert ohne die dazugehörigen Fehlerabschätzungen eine Präzision, die nicht gegeben ist. Für beide Fälle sind Erläuterungen notwendig, die die Bedeutsamkeit der Aussage durch den Empfänger der Botschaft beurteilen lassen. Beispielsweise wird ein Todesfallrisiko bei der Arbeit für einen Industriearbeiter zwischen 10^{-5} und 10^{-6} im Jahr von der deutschen Gesellschaft im Allgemeinen toleriert. Ein Todesfallrisiko in der gleichen Höhe, verursacht durch das Tragen einer Digital-Armbanduhr, zu akzeptieren, wäre nicht vorstellbar. Dies verdeutlicht, dass die Kommunikation von Risiken stark kontextgebunden ist.

Forschungsergebnisse über die Verständlichkeit von Zahlenangaben haben gezeigt, dass auch unter gesellschaftlichen Gruppierungen mit einem sehr hohen Bildungsgrad Probleme bei der richtigen Interpretation von numerischen Angaben entstehen⁴⁵. Sorgfalt in der Darstellungsweise muss geübt und Unterstützung in der Interpretation der Daten mitgeliefert werden. Auch diejenigen, die eine Skala wünschen um Risiken zu klassifizieren, wie die Richter-Skala für Erdbeben⁴⁶, haben wahrscheinlich nur einen Teil des Problems erfasst. Es ist einfach zu vermitteln, dass ein Erdbeben der Stärke 7 auf der Richter-Skala sehr stark, und eines der Stärke 3 relativ schwach ist. Aber das Verhältnis zwischen den Werten untereinander, ob linear, logarithmisch oder nach einer anderen Funktion, ist den meisten nicht bekannt und wesentlich schwieriger zu erklären.

2.9.2 Graphische und geographische Darstellung von Risiken

Graphische Darstellungen von Risikodaten bedürfen Erläuterungen, um sie allgemein verständlich zu machen. Kurven und Linien sind Verallgemeinerungen (Interpolierung und Extrapolation) einzelner Punktdaten und sind zwangsweise mit Unsicherheiten behaftet. Mit graphischen Darstellungen ist der Vergleich zwischen verschiedenen Risikowerten und -szenarien relativ einfach, vorausgesetzt es werden lineare Skalen verwendet und der "Null-Punkt" der Kurve ist sichtbar. Es sollte eindeutig sein, welche Botschaft kommuniziert werden soll. Der Leser muss trotzdem entsprechende Interpretationsfähigkeiten besitzen, um die Graphiken richtig deuten zu können.

⁴⁵ Gigerenzer, G. (2003) Das Einmaleins der Skepsis, Berlin Verlag: Berlin

⁴⁶ Adams, J. A., (1998) A Richter-Scale for Risk? Scientific management of uncertainty versus management of scientific uncertainty, Interdiscip. Science Review 23: p. 146-155

Kartographische Darstellungen werden oft verwendet, um Informationen hinsichtlich der persönlichen Betroffenheit an die Leser zu vermitteln. Durch die unterschiedliche Auswahl von Maßstab, Karteninhalte (Straßen, Bebauung, geographische Merkmale) sowie die Darstellungsweise der Risikodaten in der Karte werden unterschiedlichen Botschaften vermittelt. In Karten kleineren Maßstabs (z. B. 1 : 50.000) können Punktdaten als Symbole nützlich sein, um die gewünschten Informationen mit einem Standort zu verbinden. Im Großmaßstab (z. B. 1 : 5.000) werden solche Punktdarstellungen schnell zu undeutlich. Gefahren sind hier besser bestimmten Flächen oder Gebäude zugeordnet. Die Darstellung von Risikokarten unter Verwendung von Risiko-Isokurven, die Punkte gleichen Risikos verbinden, besitzt wenig Aussagekraft, wenn nur eine Kurve sichtbar ist. Die Darstellung von mehreren Kurven unterschiedlicher Risikostufen erlaubt eine Abschätzung hinsichtlich der Verteilung sowie die Abnahme des Risikos mit zunehmendem Abstand von der Risikoquelle. Wo mehrere Risikoquellen vorhanden sind, muss überlegt werden, wie solche Informationen dargestellt und interpretiert werden sollten, ob für jede einzelne Quelle eine eigene Karte oder eine aggregierte Karte gezeichnet werden sollte.

2.9.3 Prinzipien der Risikodarstellung

Neben den Prinzipien der Risikokommunikation, die z. B. von Covello und Allen aufgestellt wurden (siehe Kapitel 2.4), gibt es Prinzipien hinsichtlich der besten Art und Weise, wie mit einem beabsichtigten Zuhörerkreis kommuniziert werden sollte⁴⁷.

1. Ihren Zuhörerkreis kennen

Ohne den Zuhörerkreis zu kennen, ist eine effektive Kommunikation nicht möglich. Hierbei sind Fragen relevant wie: Wie schnell möchten die Zuhörer die Information haben? Zu welchen Berufs – oder Altersgruppen gehören sie? Welche Rolle in der Risikoentscheidung haben sie (oder möchten sie haben)?

2. Die Kommunikation nicht auf nur eine Methode beschränken

Da ein Zuhörerkreis nie eine homogene Zusammensetzung mit identischem Wissen, Interesse und Hintergrund hat, ist es notwendig, unterschiedliche Kommunikationswege zu wählen. Zeitungsartikel, öffentliche Anhörungen, persönliche Schreiben an einzelne Personen oder Begegnungsmöglichkeiten auf dem Wochenmarkt sind eine Auswahl an unterschiedlichen Kommunikationsmöglichkeiten, die zum Einsatz kommen könnten.

3. Sprache und Darstellung vereinfachen, aber nicht den Inhalt

Die Komplexität der Materie kann bedeuten, dass beim Versuch der Vereinfachung für den betroffenen Zuhörerkreis wichtige Inhalte verloren gehen. Es ist nicht notwendig, dass die Zuhörer alle technischen Inhalte in der gleichen Tiefe verstehen wie die technischen Experten, aber es ist wichtig, dass die Informationen, die für die Risikoentscheidung wichtig sind, präsentiert werden. Daher ist es empfehlenswert, sich um

⁴⁷ Lundgren, R., McMakin, A. (2004) Risk Communication – A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks (3rd Edition), Battelle Press, Columbus, Ohio, USA

eine vereinfachte Präsentation zu bemühen und nicht zu versuchen, die Inhalte der Präsentation zu vereinfachen.

4. Sei objektiv, nicht subjektiv

Informationen sollten, wo möglich, quantifiziert werden. Von der Verwendung von vergleichenden Angaben wie "signifikant", "vernachlässigbar" oder "minimal" wird abgeraten, da sie immer Fragen hinsichtlich der Betroffenheit und Grundlage dieser Vergleichskriterien aufwerfen. Vielmehr sollten Werte, die einen Maßstab für die Beurteilung bieten, zusammen mit klaren verbindlichen Informationen geliefert werden.

5. Kommunikation sollte ehrlich, klar und sensibel sein

Für ehrliche Kommunikation ist es notwendig zwischen Fakten und Meinungen zu unterscheiden. Alle Botschaften können von einem Zuhörerkreis hinterfragt werden. Es ist einfacher Fakten plausibel zu untermauern als eine Meinung weiter zu begründen. Um klare Kommunikation zu erreichen, ist es notwendig, dass die Information auf dem Verständnisniveau der Zuhörer vermittelt wird ohne sie durch Übervereinfachung zu beleidigen. Eine sensible Kommunikation behandelt die Sorgen der Zuhörer, auch wenn ein direkter Zusammenhang mit dem Thema nicht ersichtlich ist oder die Fragestellung womöglich als unsinnig erscheint. Ein einfaches Abtun der Frage als irrelevant kann den Eindruck von Überheblichkeit oder Gefühllosigkeit unter den Zuhörer erwecken und die Frage bleibt weiterhin unbeantwortet.

6. Zuhören und besondere Sorgen behandeln

Die gestellten Fragen sind oft mit Emotionen verbunden, die mit anderen Sorgen zusammenhängen können als das Risiko selber. Fehlerhafte Information, die bereits in der Öffentlichkeit vorhanden ist oder Informationen, die zu fehlerhaften Rückschlüssen führen, müssen gezielt behandelt werden. Es ist nicht ausreichend zu erklären, dass einen Fehler vorliegt.

7. Die gleichen Informationen an alle Zuhörer unterschiedlicher gesellschaftlicher Schichten

Allen Zuhörer müssen die gleichen Inhalte der Risikokommunikation erhalten unabhängig von der Vereinfachung oder Detaillierung. Eine ungleiche Verteilung von Informationen wird zu Vertrauensverlust führen und die Bemühungen werden umsonst sein.

8. Unsicherheit behandeln

Es ist wichtig, innerhalb der Risikokommunikation über Unsicherheit zu diskutieren. Ergebnisse können nie als absolute Wahrheit gesehen werden, und alle zukünftigen Studien werden diesen Informationen ergänzen können. Die Quellen für Unsicherheiten sowie die Variabilität von Ergebnissen und Messwerten sollten diskutiert werden. Nur eine offene Diskussion über diese Parametern wird erlauben, dass eine Risikoentscheidung mit Vertrauen auf Dauer mitgetragen wird.

2.10 Wahrnehmung von Stöfallrisiken

In den Medien wird immer wieder von Risiken berichtet. Risiken von Kernreaktoren, elektromagnetischer Strahlung (EMF), gentechnisch modifizierten Organismen (GMO) und Nanopartikeln sind Beispiele hierfür⁴⁸. In Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen ist immer wieder von Dioxin oder Asbest zu hören. Auch ist die Konzentration von Acrylamid in verschiedenen Lebensmitteln mittlerweile eine Frage, die Lebensmittelexperten, Politiker und Journalisten beschäftigt. Dagegen wurde in den letzten Jahren kaum über die Risiken oder Gefahren, die von Chemieanlagen ausgehen, berichtet. Hieraus könnte man schließen, dass Unfälle mit Chemikalien kein relevantes bzw. bedeutsames Risiko darstellen, und die Notwendigkeit hierüber zu kommunizieren nicht vorhanden ist.

Allerdings bedarf es lediglich eines Unfalls in der chemischen Industrie zusammen mit dem entsprechenden zeitlichen und räumlichen Umfeld, um das Interesse der Öffentlichkeit zu wecken (siehe auch Kapitel 2.8). Ein Beispiel dafür, wie schnell ein Industriezweig in der Diskussion stehen kann, sind die Vorkommnisse im Frankfurter Stadtteil Griesheim am Rosenmontag 1993⁴⁹. Auch der Großbrand von Buncefield, UK⁵⁰ und die Explosion in der Raffinerie in Texas City⁵¹ haben zu Diskussionen in der Öffentlichkeit und der Fachwelt über den Umgang mit risikoträchtigen Anlagen und Stoffen geführt⁵².

Die Art und Weise, wie die Risiken von Chemieunfällen wahrgenommen werden, unterliegen aber anderen Charakteristiken als die eingangs erwähnten "populären" Risiken. Risiken, die als ubiquitär gesehen werden und daher jeden treffen können, sind naturgemäß für jeden von Interesse. Nach den bisherigen Erfahrungen in Deutschland sind Risiken von Chemieunfällen dagegen meist lokal begrenzt. Der Kreis der Betroffenen ist in der Regel relativ klein, und Beeinträchtigungen die stattfinden sind häufig nur von kurzer Dauer. Ereignisse wie Bhopal oder Seveso liegen außerhalb der direkten gesellschaftlichen Betroffenheit in Deutschland, und die Düngemittel-explosion in Oppau in 1921 wird höchstens als geschichtliches Ereignis gesehen.

Großschadensereignisse in der chemischen Industrie finden eher selten statt, kleinere Ereignisse werden meistens jenseits der Werksgrenzen nicht wahrgenommen. Bei allen gemäß der StörfallV an die ZEMA⁵³ gemeldeten Ereignisse sind keine Personen außerhalb der Werksgelände getötet und nur wenige verletzt worden. Solche Ereignisse werden als weniger bedeutsam empfunden.

⁴⁸ Renn, O., Schweizer, P., Dreyer, M. Klinke, A. (2007) Risiko - Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit, Oekom München

⁴⁹ Kepplinger, H.M., Hartung, U. (1995) Störfall-Fieber, Alber-Broschur Kommunikation; Bd. 20, Freiburg (Breisgau)

⁵⁰ Hailwood, M. (2006) Großbrand des Tanklagers Buncefield, Lehren und Konsequenzen für deutsche Tanklager, TÜ 47, 11/12, S. 10 - 13

⁵¹ CSB (2007) Investigation Report – Refinery Explosion and Fire, BP Texas City, Texas, March 23, 2005, Report No. 2005-04-I-TX

⁵² KAS (2007) - Vorläufige Bewertung des Tanklagerbrands von Buncefield/GB vom 11.12.2005 und daraus für deutsche Großtanklager für Ottokraftstoff abgeleitete Empfehlungen, 2. Zwischenbericht (Aktualisierung: September 2007 des AK Tanklager der Kommission für Anlagensicherheit) http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere/KASAKTLZWB02_09_2007.pdf

⁵³ ZEMA – Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen beim Umweltbundesamt, Dessau

Unfälle in Kernkraftwerken werden als besonders risikoreich gesehen, weil diese Technologie mit dem Potential verbunden wird, dass ein Ereignis sehr extreme Auswirkungen haben könnte (Szenarien mit Jahrhunderte langer Kontamination von ganzen Landstrichen werden postuliert). Dieser "Dread Factor" oder Furcht-Faktor wird nicht durch die extrem kleine Wahrscheinlichkeit ausgeglichen. Ein derartiger "Dread Factor" ist, trotz vereinzelter Konfliktfälle, bei deutschen Chemiebetrieben offensichtlich nicht zu beobachten. Chemiebetriebe werden in der Gesellschaft eher als bedeutender Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber gesehen.^{54, 55}

Dieser Spagat zwischen dem Werben für eine sichere Betriebsweise, die sich für die Nachbarschaft nachhaltig positiv auswirkt, und die notwendige Aufklärung über die Risiken und die im Ernstfall zu ergreifenden Maßnahmen, muss von der Industrie geleistet werden. In Deutschland wird in der Regel nicht von den Risiken eines Störfalls gesprochen, sondern über der Sicherheit der Anlage. Sicherheit wird als absolutes Gut gesehen, obwohl es eine absolute Sicherheit nicht gibt. Für die Gesellschaft (und die Politik) muss diese Unsicherheit (Restrisiko) als vernachlässigbar eingestuft werden, ohne über ihrer Größe eine Aussage zu treffen. Die eingeübte Praxis, die Einhaltung des Standes der Sicherheitstechnik, wurde anhand der Erfüllung der relevanten Vorschriften und Normen belegt. Welches Sicherheitsniveau (toleriertes Risiko) mit diesem Stand der Sicherheitstechnik verbunden wird, wird bisher gesellschaftlich nicht diskutiert.

Wären seitens der Industrie konkrete qualitative oder quantitative Aussagen zu der Sicherheit von Chemieanlagen gemacht worden, wäre die Risikokommunikation in oben genannten Fällen vielleicht anders verlaufen. Im Gegensatz zu den Diskussionen über den Cumarin Gehalt von Zimt oder Acrylamid in Kartoffelchips ist hier ein allgemeines Desinteresse zu erkennen. Die Kommunikation über die Risiken schwerer Chemieunfälle ist schwierig, da die Rollen und Aufgaben der Stakeholder sowie ihre Wünsche nicht immer eindeutig erkennbar sind.

Bei der Risikowahrnehmung wird unter anderem der Gender-Aspekt diskutiert. Der derzeitige Kenntnisstand zur Berücksichtigung der Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation ist in Form eines Leitfadens zusammengefasst und vom Umweltbundesamt veröffentlicht worden.⁵⁶

⁵⁴ BMWi, Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Industrie

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Industrie/gesamtwirtschaftliche-bedeutung,did=9844.html>

⁵⁵ VCI (2006) Responsible Care: Daten der chemischen Industrie zu Sicherheit, Gesundheit, Umweltschutz

http://www.econsense.de/CSR/MITGLIEDER/CSR_NACHHALTIGKEITSBERICHTE/images/VCI/VCI2006de_en.pdf

⁵⁶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2006a) Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung. Berücksichtigung von Gender-Aspekten: Ein Leitfaden für Betreiber und Behörden. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3098.pdf>

3 Anforderungen der StörfallV an die Risikokommunikation

Mit der StörfallV wird EG-Recht umgesetzt. „Risikokommunikation“ als Begriff erscheint weder in der StörfallV noch im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)⁵⁷ explizit, jedoch verlangen die Verpflichtungen der StörfallV, dass Risikokommunikation durchgeführt wird und zwar auf unterschiedliche Art und Weise zwischen verschiedenen „Akteuren“, die als „Sender“ und „Empfänger“, z. B. Betreiber - Behörden verstanden werden können. Diese Kommunikationsvorgänge besitzen einen unterschiedlichen Umfang an Risikoinformation und haben nicht unbedingt das Kommunizieren über Risiken als Hauptziel, sondern gehen als Folgen vorgeschriebener Handlungen hervor.

3.1 Betreiber – Behörden

Die *Anzeige* eines Betreibers nach § 7 StörfallV ist ein erster Schritt, die Behörden über das Vorhandensein von gefährlichen Stoffen und die hiermit verbundenen Tätigkeiten im Falle eines bestehenden Betriebsbereichs zu informieren. Bei neu zu errichtenden Betriebsbereichen bzw. der Änderung von bestehenden Betrieben, wird diese Anzeige üblicherweise innerhalb eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens gemacht, vorausgesetzt, das Vorhaben ist genehmigungsbedürftig.

Die Anzeige enthält Angaben über die Stoffe und Stoffkategorien nach Anhang I StörfallV sowie die jeweils vorhandenen Mengen und ihre physikalische Form. Die Tätigkeit innerhalb des Betriebsbereichs ist ebenfalls anzugeben.

Die Anzeige ist bei den Stoffangaben oft nicht sehr detailliert, da z. B. viele Einzelstoffe in Stoffkategorien zusammengefasst werden. Die Anzeige dient dazu, einen ersten Kenntnisstand über den Betriebsbereich zu erhalten und die Zuordnung entweder unter die Grundpflichten oder die erweiterten Pflichten zu prüfen. Die Risikokommunikation ist ausschließlich informativ.

Das *Konzept zur Verhinderung von Störfällen* ist ein zentrales Dokument des Betreibers eines Betriebsbereichs. Mit der Aufnahme dieser Verpflichtung in die Seveso-II-Richtlinie hatten das Parlament und die Kommission das Ziel verfolgt, dass hierdurch ein zentrales Dokument entsteht, in dem die grundsätzliche Politik eines Unternehmens zur Verhinderung von Störfällen niedergeschrieben wird.

In der offiziellen deutschen Übersetzung der englischsprachigen Fassung der Richtlinie wurde für den Begriff „Major Accident Prevention Policy – MAPP“ der Begriff „Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle“ gewählt⁵⁸. Dieser wurde als „Konzept zur Verhinderung von Störfällen“ in § 8 der Verordnung übernommen.

⁵⁷ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.9.2002 (BGBl I. S. 3830), zuletzt geändert am 23.10.2007 (BGBl I S. 2470)

⁵⁸ Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9. Dezember 1996, Abl. Nr. 1L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13, Artikel 7

In ihrem Leitfaden SFK/TAA-GS-23 ist die Störfall-Kommission zu folgender Überzeugung gekommen: „[Mit dem Konzept zur Verhinderung von Störfällen] soll ein Dokument geschaffen werden, mit dem der Betreiber firmenintern und nach außen darlegt, dass die Verhinderung von Störfällen ein wichtiges Unternehmensziel ist und das deutlich macht, wie er seine Betreiberpflichten zur Verhinderung von Störfällen und zur Begrenzung ihrer Folgen erfüllt. Darüber hinaus ist das Konzept zur Verhinderung von Störfällen ein zentrales Dokument für die betreibereigene Überwachung sowie behördliche Prüfungen und Sachverständigenprüfungen ...“⁵⁹

In dem Leitfaden wird betont, dass eine Unterscheidung im Umfang und in der Tiefe gegenüber des Sicherheitsberichtes nach § 9 StörfallIV besteht und, wie in den Leitlinien der EU-Kommission⁶⁰ zum Ausdruck gebracht, dass das Konzept kein „Mini-Sicherheitsbericht“ ist.

In der Praxis haben diese Überlegungen nicht flächendeckend ihren Niederschlag gefunden und in vielen Fällen werden umfangreiche Dokumente geschrieben, die eher die Art einer Sicherheitsrechtfertigung und -darstellung haben als der Beschreibung einer Unternehmenssicherheitsphilosophie. Dies kann nicht als ein positiver Beitrag für eine gezielte Risikokommunikation der Unternehmen gewertet werden. Ein öffentlicher Zugang zum Konzept zur Verhinderung von Störfällen besteht in der Regel nur bei den Betriebsbereichen, die den erweiterten Pflichten der StörfallIV unterliegen. Im Sicherheitsbericht solcher Betriebsbereiche sollte dieses Konzept bei der Beschreibung des Sicherheitsmanagementsystems (SMS) zu finden sein.

Das Konzept soll eine Leitlinie der Anlagen- und Prozesssicherheit im Unternehmen sein und von allen Mitarbeiter verstanden werden. Der Betreiber muss gemäß § 8 (2) StörfallIV die Umsetzung sicherstellen. An dieser Stelle findet zwangsweise eine innerbetriebliche Kommunikation über die jeweiligen Risiken statt. In welcher Art und Weise diese in der betrieblichen Praxis erfolgt, ist von Standort zu Standort unterschiedlich und bleibt weitestgehend den Betreibern überlassen.

Der *Sicherheitsbericht* nach § 9 StörfallIV umfasst detailliert Ausführungen zu:

- Informationen über das Managementsystem und die Betriebsorganisation zur Verhinderung von Störfällen,
- eine Beschreibung des Umfeldes des Betriebsbereichs,
- eine Beschreibung der Anlagen des Betriebsbereichs sowie die verwendeten Verfahren und eingesetzten Stoffe,

⁵⁹ SFK (2002) Leitfaden für die Darlegung eines Konzepts zur Verhinderung von Störfällen gem. § 8 in Verbindung mit Anhang III der StörfallIV 2000 für Betriebsbereiche, die den Grundpflichten der StörfallIV 2000 unterliegen SFK-GS-23 (Rev. 1)

⁶⁰ Mitchison, N., Porter, S. (Eds.) (1998) Guidelines on a Major Accident Prevention Policy and Safety Management System as required by Council Directive 96/82/EC (Seveso II) European Commission – Joint Research Centre, Major Accident Hazards Bureau, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, EUR. 18123 EN

- die Ermittlung und Analyse der Risiken von Störfällen und die Beschreibung der notwendigen Mittel zur Verhinderung solcher Störfälle,
- eine Beschreibung der Schutz- und Notfallmaßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen.

Der Sicherheitsbericht ist den Behörden schriftlich vorzulegen. Diese sind verpflichtet innerhalb einer angemessenen Pflicht dem Betreiber die Ergebnisse ihrer Prüfung des Sicherheitsberichts mitzuteilen. Somit besteht die Möglichkeit, dass ein Dialog zustande kommt. Die Kommunikation findet fast ausschließlich schriftlich statt.

Die Anforderungen zur Vorlage bei den Behörden bestehen in ähnlicher Form seit 1988 mit der Verpflichtung zur Hinterlegung einer Sicherheitsanalyse bei den zuständigen Behörden. Dies hatte zum Ziel, die rasche Verfügbarkeit von Information im Ereignisfall zu gewährleisten. Eine formale Prüfung und Mitteilungspflicht ergab sich aus der alten StörfallV nicht. Die Verordnung über Genehmigungsverfahren (9. BImSchV)⁶¹ sah jedoch vor, dass in der Regel Sachverständigengutachten zu den vorgelegten Sicherheitsanalysen einzuholen waren.

Der Sicherheitsbericht steht nicht in einer auf Risikokommunikation ausgerichteten Tradition. Viele Sicherheitsberichte sind Fortschreibungen von Sicherheitsanalysen. Diese waren ursprünglich (StörfallV 1980) als Kontrollinstrument des Betreibers gedacht⁶² und litten oft in ihrer Lesbarkeit unter wiederholt bzw. redundant verfassten Textpassagen. Viele Sicherheitsberichte enthalten einen neuen, allgemeinen und betriebsbereichsbezogenen Block und daran anschließend für die jeweiligen Anlagen die entsprechenden Sicherheitsanalysen. Eine derartige Vorgehensweise ist zwar legitim und nutzt vorhandene Dokumente, jedoch pflanzen sich hierdurch die Probleme der Vergangenheit fort. Betreiber, die den Weg einer Neuarbeitung unter Anwendung vorhandener Dokumente wählten, sind unter Umständen besser in der Lage, lesbare und verständliche Dokumente zu erstellen.

Ein weiteres Problem, das durch die Prüfungsverpflichtung der Behörden entsteht, ist die Frage der Qualifizierung der behördlichen Kräfte. Die zuständigen Behörden sind in der Regel die Landes-Immissionsschutzbehörden. Teilweise werden auch die Landes-Arbeitschutzbehörden beteiligt. Obwohl die Qualifizierung der Mitarbeiter auf einem hohen Niveau ist, ist die Anzahl an Spezialisten mit formalen Qualifikationen im Bereich Risikomanagement und Risikobewertung gering. Ohne den entsprechenden vertieften Hintergrund ist es in derartigen Fällen schwierig für einen Behördenmitarbeiter, die Relevanz oder die kritischen Aspekte der angegebenen Szenarien zu hinterfragen.

Die *Alarm- und Gefahrenabwehrplanung* nach § 10 StörfallV ist ein wichtiges und kritisches Element der Risikokommunikation. Die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung soll an die internen Planungen angepasst und mit ihr abgestimmt sein. Um dies gewährleisten zu können, hat der Betreiber den für die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung zuständi-

⁶¹ Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470)

⁶² Schäfer, K. (1982) Störfall-Verordnung – Kommentar, Kohlhammer, Stuttgart, S. 129

gen Behörden, die notwendigen Informationen zu übermitteln. In Anhang IV StörfallV sind die Mindestinhalte der internen Alarm- und Gefahrenabwehrplanung aufgeführt. Dass explizit Personen oder Stellen zu benennen sind, die für die Durchführung und Koordinierung der Abhilfemaßnahmen verantwortlich sind und für die Verbindung zu der für die externe Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zuständigen Behörde verantwortlich zeichnen, deutet darauf hin, dass Kommunikation über die Gefahren und das Maß ihrer Auswirkungen im Ereignisfall stattfinden muss und dass Betreiber sich vorher mit diesen wichtigen Aufgaben auseinander zu setzen haben.

Mitteilungen über Ereignisse gemäß § 19 StörfallV finden im Nachgang zu den eingetretenen Ereignissen statt und sind nicht mit der Alarmierung an sich zu verwechseln. Die Mitteilungen sind Berichte der Betreiber und sollen Abläufe, Maßnahmen und vor allem Kenntnisse über Maßnahmen zur künftigen Vermeidung bzw. Wiederholungen ähnlicher oder gleicher Ereignisse vermitteln. Primär sind die Berichte an die zuständigen Landesbehörden gerichtet.

Die Berichte werden ausgewertet und an die Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen (ZEMA)⁶³ beim Umweltbundesamt bzw. die MARS-Datenbank⁶⁴ der Europäischen Kommission weitergeleitet. Dieses Verfahren kann unter dem Gesichtspunkt Kommunikation gesehen werden, da dadurch einem weiten Kreis der Zugang zu den Informationen ermöglicht wird. Lernen aus Unfällen setzt voraus, dass eine Kommunikation stattfindet.

3.2 Betreiber – Beschäftigte

Das Konzept zur Verhinderung von Störfällen ist die Darstellung der zentralen Philosophie eines Unternehmens zur Vermeidung von Störfällen. Die StörfallV verlangt in § 8, dass ein Betreiber für die Umsetzung des Konzeptes im Betriebsbereich sorgt. Dies bedeutet, dass er in geeigneter Weise die Mitarbeiter, wo nötig auch Subunternehmer, über die Gefahrenquellen im Unternehmen unterrichten muss. Um zu der allgemeinen Sicherheit beitragen zu können, sollte sich jeder Mitarbeiter darüber im Klaren sein, was seine Rolle im Unternehmen in Bezug auf die Gefahren, ihre Auswirkungen und ihre Vermeidung ist.

Im Ereignisfall ist es unabdingbar, dass die Beschäftigten richtig reagieren und die notwendigen Maßnahmen, wie in der Alarm- und Gefahrenabwehrplanung festgelegt, durchführen. Hierfür ist die wiederholte Unterweisung, wie im § 10 (3) StörfallV festgelegt, vorgesehen. Die StörfallV sieht auch vor, dass die Beschäftigten über die vorgesehenen Inhalte unterrichtet und dazu angehört werden. Somit können die Beschäftigten ihr Wissen in die Planung mit einbringen und sind von vornherein über die notwendigen Maßnahmen informiert.

⁶³ <http://www.umweltbundesamt.de/zema/>

⁶⁴ MARS: Major Accident Reporting System beim Major Accident Hazards Bureau (MAHB), European Commission - Joint Research Centre, Ispra/Italien
<http://mahbsrv.jrc.it/Default.html>

3.3 Betreiber – Öffentlichkeit

Direkt mit den Pflichten der StörfallV verbunden, gibt es zwei Hauptbereiche, die in eine unmittelbare Kommunikation zwischen Betreiber und Öffentlichkeit münden: Die Informationen über Sicherheitsmaßnahmen nach § 11 (1) und (2) sowie die Bereithaltung des Sicherheitsberichtes nach § 9 zur Einsicht durch die Öffentlichkeit gemäß den Anforderungen nach § 11 (3) StörfallV.

Personen, die von einem Störfall betroffen werden können, sind vor Inbetriebnahme über die Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Fall eines Störfalles zu informieren. Diese Information ist alle drei Jahre zu überprüfen und, sofern sich keine Änderungen ergeben haben, spätestens vor Ablauf des fünften Jahres zu wiederholen. Diese Informationspflicht ist ohne behördliche Aufforderung vom Betreiber durchzuführen und die Information ist der Öffentlichkeit ständig zugänglich zu machen. Die Informationen, die zum Schutz der Öffentlichkeit bestimmt sind, sind vorher mit den für den Katastrophenschutz und allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Die Informationspflicht gilt gegenüber anderen Staaten bei möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen eines Störfalles entsprechend.

Diese Pflicht der StörfallV besteht seit der Einführung von § 11a in der StörfallV in der Fassung von 1991. Er entstammt der EG-Richtlinie 88/610/EWG, der zweiten Richtlinie zur Änderung der Seveso-Richtlinie. Zielrichtung dieser Verpflichtung sind neben der Vorbereitung der von einem Störfall potenziell Betroffenen auf richtiges Verhalten Maßnahmen zur Vertrauensbildung. Die mit der Umsetzung verbundenen Kommunikationsprozesse beinhalten die Chance zu einer mündigen, vertrauensvollen Auseinandersetzung zwischen Betreibern und der Nachbarschaft.

Im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhabendes Umweltbundesamtes wurden mustergültige Risikokommunikationen nach diesen Anforderungen durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht (UBA-Texte Nrn: 34/93^{65,66} und 43/93⁶⁷). Aus diesen Berichten geht klar hervor, dass als vertrauensbildende Maßnahmen so genannte „flankierende Maßnahmen“ unbedingt notwendig sind, um bei der Öffentlichkeit Interesse für die Information zu wecken. Solche Maßnahmen können z. B. ein regelmäßiges Treffen eines Bürgerforums, ein Tag der offenen Tür oder die direkte Beteiligung an verschiedenen sozialen und kulturellen Ereignissen vor Ort sein. Ein Ziel solcher Maßnahmen ist die Erhöhung der Akzeptanz und die Integration des Unternehmens in der Nachbarschaft.

⁶⁵ Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993a): Anforderungen an Art und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen; Forschungsbericht 104 09 306, Berlin: UBA-Texte 34/93

⁶⁶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993b): Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des § 11a Störfallverordnung. Leitfaden zur Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit; Forschungsbericht 104 09 306, Berlin: UBA-Texte 34/93 (Beilage)

⁶⁷ Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993c): Erarbeitung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen, Berlin: UBA-Texte 43/93

Aus den oben angeführten Projekten wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die Handlungsempfehlungen wurden in die 3. StörfallVwV von 1995 (mittlerweile außer Kraft) übernommen, welche wiederum Eingang in die Vollzugshilfe zur StörfallV⁶⁸ fand.

Ein weiteres Forschungsprojekt⁶⁹, das im Jahre 1999 abgeschlossen wurde, hatte zur Aufgabe die Wirksamkeit der Information der Öffentlichkeit (nach § 11a StörfallV, alte Rechtslage) zu untersuchen.

Zusammenfassend betrachtet, lauten die wesentlichen Ergebnisse:

- Die Störfallinformation trägt bei den Empfängern zu störfallrelevantem Wissen bei und ist zudem mit einem Zuwachs an Vertrauen in die Vorsorgeanstrengungen und die Risikomanagementkompetenz des Unternehmens verbunden.
- Es gibt Optimierungsbedarf bei Vollständigkeit, Inhalten (insbesondere bei der Darstellung von Störfallszenarien) und Maßnahmen, die zur Erhöhung der Aufmerksamkeit dienen.
- Um im Störfall angemessenes Verhalten zu gewährleisten, reicht die Informationsbroschüre allein nicht aus, weil die Relevanz der Inhalte teilweise nicht wahrgenommen oder Verhaltenshinweise schlicht vergessen werden.
- Flankierende Maßnahmen im Bereich Unternehmenskommunikation sind vorsorglich und nach einem Störfall erforderlich, um die Informationen bei den Betroffenen zu verankern und auftretende Unsicherheiten zu reduzieren.

Ein weiterer Aspekt der Risikokommunikation eines Betreibers mit der Öffentlichkeit ist das Genehmigungsverfahren nach BImSchG. Genehmigungsverfahren, die bestimmte Kriterien erfüllen, sind unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen. Je nach Vorhaben und politischem Umfeld sowie Wahrnehmung der Bevölkerung können solche Verfahren auf besonderes Interesse in der Öffentlichkeit stoßen oder starke Ablehnung durch die Öffentlichkeit erfahren.

Von der Möglichkeit der Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht wird nach heutigem Kenntnisstand nur wenig Gebrauch gemacht. Dies hängt mit dem Bekanntheitsgrad dieses Rechtes verschiedenen Hemmnissen seitens der Bevölkerung, auf den Betreiber zuzugehen sowie verschiedenen Hemmnissen für die Bevölkerung zusammen.

Als Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 bestehen in verschiedenen gesellschaftlichen Kreisen (Politik, Behörden, Industrie) Sorgen hinsichtlich eines freien Zugangs zu standortspezifischen Daten. Dazu gibt es bereits gesetzliche Vorgaben wie. Der freie Informationszugang und eine dadurch entstehende Risikokommunikation werden somit eingeschränkt.

⁶⁸ Siehe hierzu: Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung vom März 2004, Abschnitte 10 und 11 sowie darin Quellenangabe Nr. 38

⁶⁹ Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999) Überprüfung der Wirksamkeit der Information der Öffentlichkeit (nach § 11a StörfallV); Forschungsbericht 204 09 432, Berlin UBA-Texte 59/99

3.4 Behörden – Öffentlichkeit

Die StörfallV sieht keinen direkten Kommunikationsprozess vor, der von den Behörden mit der Öffentlichkeit geführt werden muss. Jedoch müssen im Ereignisfall die Behörden darauf vorbereitet sein, rasche und klare Informationen zu übermitteln. Diese Kommunikation findet in folgenden Themenbereichen statt:

Alarmierung, Warnung

Im Ereignisfall sind die Personen, die möglicherweise betroffen werden können, zu alarmieren und zu warnen. Die Kommunikationswege hierfür müssen im Rahmen der externen Alarm- und Gefahrenabwehrplanung festgelegt, vorbereitet und eingeübt sein. Entsprechende Vordrucke, Texte, Fahrtrouten für Lautsprecherfahrzeuge usw. müssen so ausgearbeitet werden, dass innerhalb kürzester Zeit eine Warnung durchgeführt werden kann. Die Kommunikationswege zu den Einsatzzentralen und den Medien müssen festgelegt, bekannt und eingeübt sein. Wenn die Gefährdung vorbei ist, muss gewährleistet sein, dass die Entwarnung der Bevölkerung auch übermittelt werden kann. Die Anforderungen des europäischen Störfallrechts an die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung werden nicht durch die StörfallV, sondern durch die Katastrophenschutzgesetze der Länder umgesetzt.

Unterrichtung der Öffentlichkeit

Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben Behörden, die über Umweltinformationen verfügen, sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist⁷⁰.

Informationsauskunft

Ein öffentlich wirksames Ereignis erweckt naturgemäß Interesse in der Bevölkerung. Die Behörden müssen darauf vorbereitet sein, dass entsprechende Antworten anhand des Kenntnisstandes der Öffentlichkeit (einschließlich der Medien) übermittelt werden können. Die Information muss sachkundig sein und Spekulationen über Ausmaß oder Ursachen vermeiden. Bei unbekannter oder unklarer Sachlage kann eine Verharmlosung der Situation zu einem späteren Vertrauensverlust führen.

3.5 Behörden – Betreiber

An drei Stellen der StörfallV ist eine direkte Kommunikation der Behörden mit dem Betreiber explizit erwähnt. Zum einen ist es in § 13 vorgeschrieben, dass vor Inbetriebnahme eines Betriebsbereichs und nach einer Aktualisierung des Sicherheitsberichtes die zuständige Behörde dem Betreiber die Ergebnisse ihrer Prüfung des Sicherheitsberichts innerhalb einer angemessenen Frist nach Eingang des Sicherheitsberichts mitzuteilen hat. Die zweite Stelle

⁷⁰ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2006b) Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung. Teil I Gutachten zur Kommunikation laut Umweltinformationsgesetz, UFOPLAN-Vorhaben 205 48 329, Dessau: UBA-Texte 33/06, <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fpdf-I/3099.pdf>

ist in § 16 (2) Nr. 3 zu finden. Da die Folgemaßnahmen jeder Inspektion binnen angemessener Frist nach der Inspektion mit der Leitung des Betriebsbereichs überprüft werden soll, erfordert dies, dass dem Betreiber Inhalt und Notwendigkeit der Folgemaßnahmen mitgeteilt werden muss.

In beiden Fällen teilt die Behörde ihre Auffassung zu verschiedenen Aspekten der Sicherheit (technische Gestaltung, organisatorische und managementspezifische Maßnahmen, Dokumentation usw.) dem Betreiber mit. Diese Mitteilungen werden in der Regel anhand eines Vergleichs mit festgesetzten Standards (Vorschriften oder Normen) erstellt.

Die dritte Stelle in der StörfallV, die eine behördliche Kommunikation gegenüber den Betreibern verlangt, ist der § 15 Domino-Effekt. Die zuständige Behörde hat gegenüber dem Betreiber festzustellen, bei welchen Betriebsbereichen oder Gruppen von Betriebsbereichen auf Grund ihres Standorts, ihres gegenseitigen Abstands und der in ihren Anlagen vorhandenen gefährlichen Stoffe eine erhöhte Wahrscheinlichkeit oder Möglichkeit von Störfällen bestehen kann oder diese Störfälle folgenschwerer sein können.⁷¹

3.6 Betreiber – Betreiber

Als Folge der Feststellung eines Domino-Effektes durch die zuständige Behörde gemäß § 15 StörfallV ist es erforderlich, dass die Betreiber untereinander alle erforderlichen Informationen austauschen. Damit sollen sie in die Lage versetzt werden, in ihrem Konzept zur Verhinderung von Störfällen, in ihren Sicherheitsmanagementsystemen, in ihren Sicherheitsberichten und in ihren internen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen der Art und dem Ausmaß der Gesamtgefahr eines Störfalles Rechnung tragen zu können. Gleichzeitig sollen sie betreffend der Information der Öffentlichkeit sowie der Übermittlung von Angaben an die für die Erstellung von externen Alarm- und Gefahrenabwehr zuständigen Behörde zusammenarbeiten (§ 6 (1) und (3) StörfallV).

3.7 Öffentlichkeit – Behörden, Öffentlichkeit - Betreiber

Die StörfallV geht nicht auf eine aktive Rolle der Öffentlichkeit in der Risikokommunikation ein. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit findet allerdings im Rahmen von Genehmigungsverfahren gemäß BImSchG und der 9. BImSchV statt. In solchen Verfahren werden die beantragten Vorhaben bekannt gemacht und die Unterlagen offengelegt. Die zuständige Behörde soll bei Genehmigungen zur wesentlichen Änderung von Anlagen von der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens sowie der Auslegung des Antrags und der Unterlagen absehen, wenn der Träger des Vorhabens dies beantragt und erhebliche nachteilige Auswirkungen auf Schutzgüter nicht zu besorgen sind. Im Rahmen der Erstellung externer Alarm- und Gefahrenabwehrpläne hat eine Anhörung bzw. Offenlegung der Unterlagen gemäß dem jeweiligen Landesrecht stattzufinden⁷². So kann die Öffentlichkeit eine Meinung abgeben,

⁷¹ Zum empfohlenen Verfahren zur Feststellung des Domino-Effektes siehe: BMU (2004) Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung vom März 2004,

http://www.bmu.de/files/broschueren/faltblaetter/application/pdf/vollzugshilfe_stoerfall_vo.pdf

⁷² Siehe zum Beispiel § 8a Landeskatastrophenschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 22. November 1999 (GBl. S. 625) zuletzt geändert aufgrund Art. 3 des Gesetzes vom 7. März 2006 (GBl. S. 60)

wobei eine derartige Mitteilung für die zuständigen Behörden zwar abwägungsrelevant, aber nicht bindend ist.

Die im Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellten Informationen sind nicht vorrangig auf die Belange der StörfallIV oder die Risikokommunikation im Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen ausgerichtet. Daher sind, unabhängig von den Unterlagen, die zur Erfüllung der Pflichten der StörfallIV zu erstellen sind, in der Regel keine tiefergehenden Erkenntnisse über Risiken zu erwarten. Findet daher beispielsweise bei Sicherheitsberichten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, eine Kommunikation zwischen Behörden oder Betreiber mit der Öffentlichkeit statt, müssen sowohl Betreiber als auch Behörden damit rechnen, dass sowohl zu den Inhalten des Berichtes als auch zu der behördlichen Meinung Fragen gestellt werden.

3.8 Medien

In der StörfallIV finden die Medien – dazu gehören neben Presse, Rundfunk und Fernsehen auch das Internet – keine Erwähnung, sieht man von der Übermittlung von Warnungen im Ereignisfall ab. Dennoch spielen die Medien eine besondere Rolle innerhalb der Risikokommunikation, denn sie katalysieren die öffentlichen Meinungsbildung. Beispielsweise können Unfälle in entfernten Gegenden die lokale Presse dazu motivieren, die Situation in der Nachbarschaft eines Betriebsbereichs näher zu betrachten. Die Macht der Medien sollten daher von keinem der am Kommunikationsprozess beteiligten Akteure unterschätzt werden. Gleichzeitig bilden die Medien auch eine mögliche Informationsplattform für Unternehmen und sind geeignet, Berichte über Veranstaltungen, Abläufe, Tätigkeiten und größere Vorhaben zu kommunizieren. Die Darstellung eines Unternehmens in den Medien hat einen starken Einfluss darauf, ob es als offen und kommunikativ (positiv) oder verschlossen und mauernd (negativ) gesehen wird. Zum Einfluss der medialen Verstärkung oder Abschwächung der Risikowahrnehmung siehe auch Kapitel 2.8.

3.9 Risikokommunikation für Betriebsbereiche in benachbarten Rechtsgebieten

Benachbarte Rechtsgebiete, die Elemente der (Risiko-)Kommunikation für Betriebsbereiche beinhalten, sind beispielsweise die Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB)⁷³ zur Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen, die Regelungen des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG)⁷⁴ und die der Länder sowie das BImSchG und die 9. BImSchV.

3.9.1 Baugesetzbuch

Im Rahmen der Bauleitplanung sind Risiken von Betriebsbereichen dann zu berücksichtigen, wenn einerseits ein Betriebsbereich errichtet werden soll oder andererseits eine bestimmte

⁷³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316)

⁷⁴ Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704); 2004 an die Bestimmungen der novellierten EU-Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen angepasst, 2003/4/EG vom 28.01.2003 ABl. EU Nr. L 41 S. 26

Flächennutzung in der Nähe eines bestehenden Betriebsbereichs geplant ist. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne hat die Gemeinde die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Bei der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen sind Öffentlichkeit und Behörden über allgemeine Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten und zu beteiligen. Hierfür schreiben die baurechtlichen Vorschriften bestimmten Formen und Fristen vor. Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen einem umfassenden Informationsaustausch zwischen planender Gemeinde einerseits und Behörden und Öffentlichkeit andererseits. Für die Belange des Umweltschutzes ist für grundsätzlich alle Bauleitpläne eine Umweltprüfung durchzuführen, deren Ergebnis in der o. g. Abwägung zu berücksichtigen ist. Zu den hierbei zu berücksichtigenden Belangen zählen auch die Auswirkungen auf den Menschen, seine Gesundheit und die Bevölkerung insgesamt. Die beteiligten Behörden sind verpflichtet, die Gemeinden auch nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans zu unterrichten, wenn nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

3.9.2 Umweltinformationsgesetz

Durch die Novellierung der Umweltinformationsrichtlinie⁷⁵ (UIR) wurden dem UIG des Bundes einige Elemente hinzugefügt, die für die Risikokommunikation in Verbindung mit der Anwendung der StörfallV möglicherweise von besonderer Bedeutung sein können. Das UIG definiert, welche Stellen bzw. Behörden des Bundes informationspflichtig sind und beschreibt, was zu den Umweltinformationen gehört. Insgesamt werden mit der Novellierung die Pflichten von informationspflichtigen Stellen erheblich erweitert. Das betrifft insbesondere die Erlangung von Umweltinformationen (§ 7 UIG), die Verbreitung von Umweltinformationen (§§ 10, 11 UIG) sowie die Verbreitung von Informationen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung (§ 10 Abs.5 UIG). Die Praxis der Weitergabe von Informationen auf Ebene der Bundesländer wird durch die jeweiligen Umweltinformationsgesetze der Länder bestimmt.

Zu den Fragen, was im Hinblick auf die StörfallV im Einzelnen unter Umweltinformationen im Sinne des UIG zu verstehen ist und wie detailliert diese Informationen sein müssen, gibt es unterschiedliche Auffassungen.. So hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 20.02.2008 (1 A 10886/07 OVG) entschieden, dass das Land Rheinland Pfalz dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) die Betriebsbereiche in Rheinland Pfalz und deren Betreiber (jeweils unter Angabe der Adresse) bekannt zu geben habe^{76,77}. Informationen im Sinne des UIG aus dem Bereich der StörfallV könnten z. B. Sicherheitskonzepte und -berichte, Störfallauswirkungsbetrachtungen und externe „Notfallpläne“ sein. Zum Verhältnis UIG und StörfallV hat das UBA ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, in dem offene Fragen, die sich mit der Novellierung des UIG in 2004 in Verbindung mit der 12. BImSchV ergeben, behandelt werden⁷⁰.

⁷⁵ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41/26 vom 14.02.2003

⁷⁶ <http://www.bund-nrw.org/1A10886-07Urteilverom20-02-08.pdf.pdf>

⁷⁷ <http://cms.justiz.rlp.de/justiz/broker?uMen=7047a075-9880-11d4-a735-0050045687ab>

3.9.3 Bundes-Immissionsschutzgesetz und Verordnung über das Genehmigungsverfahren

Neben der Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie durch die StörfallIV lässt sich im Rahmen des BImSchG ein weiterer zentraler Bereich der Risikokommunikation im Zusammenhang mit der StörfallIV ausmachen. Es handelt sich hierbei um das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, das in § 10 BImSchG und der 9. BImSchV geregelt ist. Für welche Anlagen die Pflicht zur Durchführung des Genehmigungsverfahrens besteht, bestimmt sich dabei nach § 2 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)⁷⁸ in Verbindung mit ihrem Anhang. Für die erstmalige Genehmigung von Anlagen gemäß Spalte 1 dieses Anhangs wird ein Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich und bei wesentlicher Änderung derartiger Anlagen kann dies erforderlich werden.

§ 10 BImSchG und die 9. BImSchV enthalten insbesondere Bestimmungen über

- den Inhalt von Antrag und Antragsunterlagen,
- die Bekanntmachung des Vorhabens,
- die Auslegung des Antrags einschließlich der Antragsunterlagen, wobei explizite Bestimmungen über genehmigungsbedürftige Anlagen, die Betriebsbereich oder Teil eines Betriebsbereichs sind, für die ein Sicherheitsbericht nach § 9 der 12. BImSchV anzufertigen ist, in § 4b der 9. BImSchV aufgeführt sind,
- die Möglichkeit Dritter, Einsicht in die Antragsunterlagen zu nehmen,
- die Möglichkeit, Einwendungen gegen das Vorhaben zu erheben,
- den Erörterungstermin (Zweck, Wegfall, Verlegung, Verlauf, Niederschrift); soweit Bestimmungen fehlen, finden ergänzend die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Anwendung,
- die Genehmigung und den Genehmigungsbescheid.

Kommunikatives Herzstück des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist der Erörterungstermin⁷⁹, dessen Gegenstand die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen sind. In diesem Termin sollen die Einwender Gelegenheit erhalten, ihre Einwendungen zu erläutern und zu konkretisieren. Der Erörterungstermin bewirkt eine Stärkung der verfahrensrechtlichen Position der Beteiligten und ermöglicht der Behörde eine verbesserte Sachaufklärung. Er soll nicht nur eine Anhörung der Einwender darstellen, sondern Gelegenheit bieten, Informationen und Meinungen auszutauschen. Dies bedeutet eine Bekanntgabe des neuesten Standes der Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkungen einer Anlage bzw. eines Betriebsbereichs auf die Nachbarschaft, die Darstellung der Auffassungen der fachlich zuständigen Behörden sowie die Behandlung erstellter Gutachten. Insbesondere bietet ein Erörterungstermin auch immer die Möglichkeit der Kompromissfindung und kann daher dazu beitragen, langwierige rechtliche Verfahren zu vermeiden. Selbst wenn ein Kompromiss zwischen den Einwendern und der Antragstellerseite nicht zustande kommen sollte,

⁷⁸ Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.3.1997 (BGBl I S. 504) zuletzt geändert am 23.10.2007 (BGBl I S. 2472)

⁷⁹ Siehe hierzu: Feldhaus, Bundes-Immissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung. 141. Lieferung, Stand September 2007, Kommentierung zu § 10 BImSchG (Rn. 76) sowie zu § 14 der 9. BImSchV

kann ein offenes und faires Verfahren dazu beitragen, die Akzeptanz der späteren Behördenentscheidung zu erhöhen.

Nach früherer Rechtslage war der Erörterungstermin obligatorisch. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren⁸⁰ am 30.10.2007 wurde die Durchführung des immissionsschutzrechtlichen Erörterungstermins aufgrund der Änderungen von § 10 Abs. 4 Nr. 3 BImSchG und von § 12 Abs. 1 der 9. BImSchV grundsätzlich ins Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf das Kernthema „Anlagensicherheit“. Erfahrungen in der Praxis sowie Probleme und mögliche Defizite bei der in den drei oben genannten, benachbarten Rechtsgebieten geregelten (Risiko-)Kommunikation konnten im Rahmen der Arbeiten zu diesem Bericht nicht umfassend ermittelt bzw. ausgewertet werden. Eine Stellungnahme der Umweltverbände zu diesem Thema enthält der Anhang 1 dieses Berichts.

4 Derzeitige Praxis der Risikokommunikation in Deutschland

Die Praxis der Risikokommunikation in Deutschland im Zusammenhang mit der StörfallV stellt sich in vielfältiger Art und Weise dar. Es gibt sowohl Unterschiede zwischen den einzelnen Betreibern in der Form, wie sie mit der Öffentlichkeit⁸¹ bzw. ihrer Nachbarschaft kommunizieren, als auch wie Betreiber, Behörden und die Öffentlichkeit miteinander kommunizieren. Die Unterschiede zwischen den Betreibern ist einer Reihe von Faktoren zuzuschreiben, wie z. B.:

- Umfeld des Standorts,
- Firmengröße und Bekanntheitsgrad,
- Historie (ein Familienunternehmen mit jahrhundertalter Tradition am Ort wird anders wahrgenommen als ein multinationaler Konzern ohne Standortbindung),
- Vertrauensaufbau und Umgang mit Ereignissen in der Vergangenheit,
- subjektiver Wahrnehmung der Aktivitäten des Unternehmens als "gut" oder "schädlich",
- Bewußtsein des Unternehmens für die Notwendigkeit einer aktiven Risikokommunikationspolitik,
- verfügbare Ressourcen.

⁸⁰ Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23.10.2007 (BGBl S. 2470)

⁸¹ Die Öffentlichkeit im Sinne dieses Berichtes ist ein weit gefasster Begriff, der sowohl eine unspezifische Allgemeinheit als auch einzelne Personen, die im Umfeld eines Betriebes wohnen, umfasst. Sie schließt somit das komplette Spektrum der Bevölkerung mit ein. Innerhalb eines Risikokommunikationsprozesses treten diesen Personen in unterschiedlicher Weise auf. Zum Teil treten sie als Einzelpersonen auf, z.B. als lokal Betroffene oder Interessierte, oder als Mitglieder von Nachbarschafts-/Bürgerberatungsgremien. In anderen Fällen repräsentieren sie Umweltverbände und handeln im Sinne ihres Verbandes. Die große Mehrheit gehört aber der passiven Öffentlichkeit an.

Die Aktivitäten der einzelnen Stakeholder (Betreiber, Behörden, Öffentlichkeit) hängen stark davon ab, inwieweit eine Notwendigkeit gesehen sowie Möglichkeiten für eigene Maßnahmen wahrgenommen werden.

Im Folgenden werden Beispiele für Risikokommunikationsmaßnahmen und Aktivitäten beschrieben, die in Deutschland in der Praxis angewandt werden. Diese Darstellung ist nicht vollständig oder abschließend. Sie ist auch keine Darstellung der "besten Praxis", da es diese nicht gibt. Ziel ist es aufzuzeigen, was was gute Praxis ist, und die Autoren möchten hierdurch Anregungen zur Verbesserung im Einzelfall bieten.

In Anlehnung an das "Sender-(Transmitter)-Empfänger"-Modell der Kommunikationstheorie sind die folgenden Beispiele nach ihrem jeweiligen "Sender" gegliedert.

4.1 Betreiber

4.1.1 Betreiber – Behörden

Die Risikokommunikation eines Betreibers mit den Behörden zielt in der Regel darauf ab zu demonstrieren, dass die ergriffenen Risikominderungsmaßnahmen und Managementmethoden dazu geeignet sind, die verbliebenen Betriebsrisiken gegenüber Mensch und Umwelt zu beherrschen. Teile diese Kommunikation finden innerhalb des geregelten Rahmens der StörfallV statt, in dem der Betreiber bestimmte Unterlagen vorhalten oder vorlegen muss (Konzept zur Verhinderung von Störfällen, Sicherheitsbericht, Alarm- und Gefahrenabwehrplan). Es gibt aber auch Risikokommunikationsaktivitäten zwischen den Beteiligten, die nicht explizit formal geregelt sind, aber trotzdem einen wichtigen Aspekt der allgemeinen Kommunikation und Vertrauensbildung darstellen. Beispiele für solche Aktivitäten sind

- Antragskonferenzen, die zur Vorbereitung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren stattfinden, oder
- Jahresgespräche, die mit verschiedenen einzelnen oder mit mehreren Behörden gleichzeitig zur Diskussion verschiedener Aktivitäten eines Betreibers, die möglicherweise Behördenkontakt oder behördliche Interesse auslösen könnten, abgehalten werden. Inhalte solcher Gespräche könnten z. B. umfangreichere Prüfungen von Druckbehältern, Bau- und Wartungsarbeiten mit verbundenen Shutdown, Kampagnen mit Mehrarbeit oder sogar die Stilllegung von Anlagen sein.

Die Art und Weise, in der die Risikokommunikation mit den Behörden stattfindet, hängt zum großen Teil von der jeweiligen Rolle des Behördenpartners ab. Eine Behörde braucht unterschiedliche Informationen je nachdem, ob sie für die Bauplanung, die Immissionsschutzüberwachung oder –genehmigung oder für die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung zuständig ist.

Die Risikokommunikation gegenüber den Genehmigungsbehörden findet in der Regel in schriftlicher Form statt (siehe Kapitel 3.1). Mit den eingereichten Antragsunterlagen wird beschrieben und demonstriert, dass das Eintreten von Störfällen vernünftigerweise ausgeschlossen werden kann sowie alle weiteren Erfordernisse des Umwelt-, Arbeitsschutz- und Baurechts erfüllt sind. Bei Unklarheiten oder Unvollständigkeit werden Fragen und Anforderungen der Behörden schriftlich an den Betreiber gerichtet.

Überwachungsbehörden sind für die Durchführung der Inspektionen nach § 16 StörfallV zuständig. Daher findet nicht nur ein schriftlicher Austausch, sondern durch Vorortbesuche auch visuelle und verbale Kommunikation statt. Solche Termine werden vom Betreiber auch dazu genutzt, um die Einschätzung der Behördenvertreter zu bestimmten Gefahren zu erfragen und dadurch einvernehmliche Lösungen zu suchen.

Die Kommunikation mit den externen Alarm- und Gefahrenabwehrbehörden ist manchmal mit Problemen behaftet. Der Betreiber sieht sich oft in der paradoxen Situation einerseits den Immissionsschutzbehörden zu erklären, wie sicher sein Betrieb ist, und dass schwere Unfälle vernünftigerweise ausgeschlossen werden können. Er muss aber gleichzeitig den Alarm- und Gefahrenabwehrbehörden erläutern, welche Maßnahmen im Falle eines Störfalls ergriffen werden müssen. Da in Deutschland ein derartiger Austausch ohne eine Anwendung von numerischen Angaben zur Wahrscheinlichkeit stattfindet, ist eine eindeutige Kommunikation manchmal schwierig. Die Begriffe "vernünftigerweise auszuschließen" oder "Ereignisse, die dennoch stattfinden" sind sehr abstrakt. Meistens münden solche Gespräche in der Einigung auf bestimmte Szenarien, für die eine Planung durchgeführt werden soll. Wie wahrscheinlich diese Ereignisse sind und ob sie die größte Wahrscheinlichkeit, das größte Risiko oder das größte Ausmaß darstellen oder nicht, wird in der Regel nicht diskutiert.

In den letzten Jahren haben Betreiber vermehrt eine intensivere Kommunikation mit den Bauplanungsbehörden gesucht. Grund hierfür sind die Konsequenzen aus Artikel 12 Seveso-II-Richtlinie sowie dessen Umsetzung in § 50 BImSchG und im Baugesetzbuch. In einigen Fällen sind Betreiber an die Kommunen herangetreten, um sicher zu stellen, dass geplante Vorhaben weiterhin einen geeigneten Abstand zum Betriebsbereich halten. Es ist für einen Betreiber wichtig, seinen Fortbestand soweit wie möglich zu garantieren. Heranrückende Wohnbebauungen oder größere Straßenbauvorhaben sowie die Ansiedlung von Nachtclubs und Diskotheken in Industrie und Gewerbegebiete können Konfliktsituationen hervorrufen, die anschließend Folgemaßnahmen zur Gefahrenabwehr und Risikominderung beim Betreiber verursachen können. Eine rechtzeitige und offene Kommunikation mit den jeweiligen Baubehörden über geplanten Vorhaben im Umfeld eines Betriebes sowie eigene Erweiterungs- oder Umbaupläne innerhalb des Betriebes haben an Bedeutung gewonnen.

Zu erwähnen sind weiterhin so genannte „Umweltallianzen“, die in mehreren Bundesländern gegründet wurden. Die Umweltallianzen stellen eine freiwillige und langfristig angelegte Vereinbarung zwischen der Landesregierung und der Wirtschaft des jeweiligen Bundeslandes dar. Hierbei werden unter anderem Umsetzungshilfen/Interpretationen für umweltrelevante Vorschriften (einschließlich der StörfallV) erarbeitet.

4.1.2 Betreiber – Beschäftigte

Risikokommunikation findet zwischen Betreiber und Beschäftigten in vielfältiger Weise statt. Risikokommunikation liegt hier in beiderseitigem Interesse.

Gerade die Reduktion des Risikos für die Beschäftigten durch Arbeitsunfälle steht in vielen Unternehmen im Mittelpunkt. Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren die Anzahl der Arbeitsunfälle erheblich reduziert. Diese Erfolge sind in nicht unerheblichem Umfang auch guter innerbetrieblicher Kommunikation zuzuschreiben. Zum Beispiel wird in fortschrittlichen Betrieben ausführlich über Unfälle und ihre Ursachen kommuniziert, um aus ihnen zu lernen und Erfahrungen zu streuen. Dies geschieht z. B. mit informativen und dabei gleichzeitig ansprechenden Mitteilungen an die Standorte und die dortigen Beschäftigten, ähnlich wie es z. B. mit der Dechema-Ereignisdatenbank⁸² unternehmensübergreifend freiwillig praktiziert wird. Lehren aus Unfällen, aber auch aus Beinahe-Unfällen, werden z. B. an Schwarzen Brettern ausgehängt oder werden zum Thema von Schulungen und Trainings gemacht.

Neben den klassischen Ursachen bei Arbeitsunfällen, z. B. Stolpern und Fallen, Unfälle mit mechanischen Arbeitsmitteln, betrifft Arbeitssicherheit aber auch die Gefahren, die von gefährlichen Stoffen, ob im händischen Umgang oder als Anlagen- oder Tankinhalte, ausgehen. Die GefStoffV und die BetrSichV⁸³ beziehen sich nicht nur auf die Arbeitssicherheit, sondern tangieren auch die Anlagensicherheit und schließen alle Mitarbeiter auf allen Ebenen mit ein. Die Kommunikation über Gefahren und Risiken umfasst daher sowohl den Bereich der Anlagen- als auch den der Arbeitssicherheit.

Für Kommunikation über Unternehmenspolitik, neue Methoden und Ansätze, Risiken und Erfolge werden gerade in größeren Unternehmen bewusst viele Kanäle genutzt. Die Kommunikationslinien Intranet und Mitarbeiterzeitungen können nur die Basis sein. Unfallstatistiken bzw. die aktuelle jährliche Anzahl an Unfällen werden an vielen Standorten z. B. durch eine ständige Informationstafel am Werkstor bei den Beschäftigten präsent gehalten. Auf Belegschaftsversammlungen oder ähnlichen Veranstaltungen spricht das Management regelmäßig über Sicherheit und diskutiert mit den Beschäftigten. Dies ist in den letzten Jahren durchweg bewährte Praxis geworden. Viele Unternehmen würdigen in Sicherheit erfolgreiche Werke und Betriebe mit Sicherheitspreisen. Gerade solche Verleihungszeremonien eignen sich für das Top-Management, Sicherheitspolitik und Sicherheitsphilosophie den Beschäftigten näher zu bringen und deren Wertigkeit im Unternehmen zu verdeutlichen. Heute werden möglichst alle verfügbaren Kommunikationswege in den Unternehmen genutzt, um auch über Sicherheit zu sprechen. Ein weiterer, seit Jahren in vielen Unternehmen praktizierter Ansatz sind die sogenannten Sicherheitstage. Ein Arbeitstag im Jahr wird der Sicherheit gewidmet. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind hier vielfältig. Oft wird eine solche Veranstaltung wie eine Messe ausgerichtet, bei der an Ständen reguläre, aber auch immer Schwerpunktthemen präsentiert werden. Diskussionsforen mit den Mitarbeitern runden den Dialog und die Kommunikation ab.

⁸² Die Dechema-Ereignisdatenbank ist öffentlich zugänglich: Dechema, Fachsektion Sicherheitstechnik (<http://fach-for.dechema.de/sicherheitstechnik/deutsch/fs/index.php>)

⁸³ Betriebssicherheitsverordnung vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 6. März 2007 (BGBl. I S. 261)

Das persönliche sichere Verhalten und Selbstverantwortung der Beschäftigten hat erheblichen Einfluss auf den sicheren Betrieb von Anlagen. Hier greifen arbeitspsychologische Methoden, die wesentlich auch auf Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern, aber auch auf Kommunikation zwischen gleichrangigen Mitarbeitern abzielen. Der Beschäftigte ist und wird somit kommunikativ tief integriert und dabei aufgefordert, aktiv zur Verbesserung der Arbeitssicherheit bzw. zur Risikominimierung beizutragen. Oft auch haben Beschäftigte persönliche Ziele, ggf. mit einem Bonus belegt, sich positiv und aktiv an der Weiterentwicklung der Sicherheit zu beteiligen. Auch dies ist Teil der Kommunikation über Sicherheit und Risiken.

Die auch rechtlich geforderten Gefährdungsbeurteilungen zielen gerade auf eine umfassende Bewertung von Gefahren am Arbeitsplatz ab. Dabei werden auch die Gefahren und Risiken gefährlicher Stoffe bewertet. Mit qualitativen Einschätzungen wird das Risiko dem Beschäftigten verdeutlicht. Gute Praxis dabei ist, die Risikobewertung mit den betroffenen Beschäftigten im Team durchzuführen. Dabei finden gleichzeitig die Risikokommunikation und der Dialog auf Augenhöhe statt. Die Beschäftigten werden hier zu Beteiligten gemacht. Im Folgenden wird eine typische Methode aus einem Merkblatt der BG-Chemie zur qualitativen Risikobewertung von Arbeitsplätzen oder Tätigkeiten vorgestellt. Diese wird in vielen deutschen Unternehmen, zumindest in ähnlicher Darstellung, verwendet. Hier kann das Risiko sowohl ohne als auch mit den Schutzmaßnahmen bewertet werden. So kann der Beschäftigte auch die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen selbst einordnen. Zur Anwendung dieser Risiko-Matrix wird auf das Merkblatt der BG-Chemie⁸⁴ verwiesen.

⁸⁴ Merkblatt A 016 der BG Chemie: Gefährdungsbeurteilung – Durchführung – Wie? Warum? Wer? (1/2007)

BEURTEILUNGSMATRIX

		Wahrscheinlichkeit des Wirksamwerdens der Gefährdung			
		Sehr gering	Gering	Mittel	Hoch
Mögliche Schadensschwere	Leichte Verletzungen oder Erkrankungen				
	Mittelschwere Verletzungen oder Erkrankungen				
	Schwere Verletzungen oder Erkrankungen				
	Möglicher Tod, Katastrophe				

Risiko	Handlungsbedarf
 gering	Maßnahmen zur Verringerung des Risikos sind nicht erforderlich.
 mittel	Maßnahmen zur Verringerung des Risikos sind angezeigt.
 hoch	Maßnahmen zur Verringerung des Risikos sind unverzüglich durchzuführen

Abbildung 2: Beurteilungsmatrix aus dem Merkblatt A 016 der BG Chemie

Das Vorgehen bei Sicherheitsanalysen von chemischen Prozessen und Anlagen in Hinblick auf die Forderungen der StörfallV ist ähnlich wie bei der Gefährdungsbeurteilung, welche mehr auf Arbeitssicherheit ausgerichtet ist. Auch hier werden, z. B. bei einer PAAG-Analyse⁸⁵, neben Fachverantwortliche auch erfahrene Mitarbeiter in die Teams mit einbezogen. Das PAAG-Verfahren⁸⁶ wird häufig durch eine Risikobewertung mit einer ähnlichen Risiko-Matrix ergänzt. Die Ergebnisse der Risikobewertungen werden dann mit den betroffenen Beschäftigten erörtert. Die an den Analysen direkt beteiligten Mitarbeiter dienen hier auch als Multiplikatoren.

Sofern Gefährdungen erstmals oder erneut in eine wissenschaftliche oder gesellschaftliche Diskussion kommen, hat schon der Betreiber ein Eigeninteresse, sich dieser Diskussion durch Kommunikation mit den betroffenen Beschäftigten zu stellen. Als zum Beispiel das Thema Risiko durch Nanopartikel aufkam, hatte der Betreiber der Degussa GmbH am betroffenen Standort die Beschäftigten u. a. auf einer Informationsveranstaltung informiert

⁸⁵ PAAG: Prognose von Störungen, Auffinden der Ursachen, Abschätzen der Auswirkungen und Gegenmaßnahmen.

⁸⁶ IVSS (2008) Das PAAG-Verfahren – Methodik, Anwendung, Beispiele. ISSA Prevention Series No. 2002 (G), IVSS-Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, c/o BG Chemie, Heidelberg

Während der Veranstaltung konnten alle Aspekte der Nanotechnologie offen diskutiert werden.⁸⁷

Im Rahmen der Alarm- und Gefahrenabwehrplanung wird mit den Beschäftigten über die Risiken, Maßnahmen und Verhaltensregeln kommuniziert. Dies findet in der Regel über Schulungen statt.

Die Broschüren nach § 11 StörfallV wenden sich an alle Personen und öffentliche Einrichtungen, die von einem Störfall betroffen sein können. Zu diesen Personen zählen auch die Beschäftigten. Diese dienen somit letztendlich auch als Vermittler und Multiplikatoren in die Nachbarschaft hinein.

4.1.3 Betreiber – Öffentlichkeit

Die Ansätze zur Risikokommunikation der verschiedenen Betreiber, die vom Arbeitskreis Risikokommunikation der KAS (AK-RK) im Rahmen dieses Berichts untersucht wurde, zeigen eine große Bandbreite hinsichtlich Intensität der Kommunikation, eingesetzte Methoden und Werkzeuge, Inhalte oder auch langfristige Erfahrungen in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Obwohl es sich bei der vorliegenden Untersuchung nur um einen eng begrenzten, statistisch nicht repräsentativen Ausschnitt handelt, ist der Arbeitskreis davon überzeugt, dass diese Bandbreite nicht untypisch ist für die gegenwärtige Situation in Deutschland.⁸⁸

Es ist gute Praxis, Projekte, die zu Genehmigungsanträgen führen können, im Vorfeld der Antragstellung nicht nur gegenüber den Behörden sondern auch der Nachbarschaft vorzustellen. Hierdurch wird einerseits eine Dialogbereitschaft signalisiert (eingebrachte Bedenken können zu Modifikationen durch den Betreiber selbst erfolgen), andererseits eine Gleichstellung gewahrt, die nicht gegeben wären, wenn - wie früher üblich - die Vorbesprechung nur mit der zuständigen Genehmigungsbehörde erfolgt.

In der Praxis werden der Nachbarschaft die öffentlichen Fassungen von Genehmigungsanträgen zur Verfügung gestellt. Günstig, aber bisher eher selten ist hierbei, wenn sich in der Nachbarschaft ein fester Ansprechpartner für die „Bearbeitung“ von Genehmigungsanträgen etabliert hat, der die Weiterleitung an andere Nachbarn und Bündelung der Reaktionen übernimmt.

⁸⁷ siehe hierzu: 22. Münchener Gefahrstofftage, Fachkongress für Umwelt-, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit, 22.-24. November 2006, Holiday Inn Munich-City Centre: Rainer Kohlen, Degussa AG, Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern beim Umgang mit Nanopartikeln

⁸⁸ Die nachfolgenden Erkenntnisse basieren auf einer zufälligen Auswahl von Firmen und erheben nicht den Anspruch auf statistische Repräsentativität. Eine solche Erhebung konnte im Rahmen des Berichtsauftrags auch nicht bewältigt werden. Dessen ungeachtet wurden sowohl große Firmen als auch Vertreter von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) berücksichtigt. Von den 15 Firmen, über die umfangreiches Informationsmaterial vorlag, wurden bei 5 Firmen weitergehende Untersuchungen durchgeführt. Dies umfasste i. d. R. einen Firmenbesuch, Interviews mit verantwortlichen Führungskräften (strukturiert anhand eines Interviewleitfadens), Studium von Kommunikationsmaterialien und Einholung von Stellungnahmen Beteiligter Dritter (z. B. Mediatoren, Vertreter CAPs oder Behördenvertreter, soweit verfügbar).

Genehmigungsverfahren können auch durch außergerichtliche oder gerichtliche Vergleiche beendet werden, wenn gegen eine Genehmigung Rechtsmittel eingelegt wurden. Die erforderlichen Gespräche können unter Mediation der obersten Immissionsschutzbehörde oder des Verwaltungsrichters erfolgen. Basis ist ein Risikodialog, der mit dem Vergleich als Risikoentscheidung beendet wird. Der Prozess stellt erhebliche Anforderungen an die Bereitschaft des Betreibers zum Risikodialog und erfordert eine Flexibilität auch hinsichtlich materieller Zugeständnisse (insbesondere zusätzlicher Sicherheitstechnik), bietet ihm aber den Vorteil einer früheren Rechtssicherheit einer Genehmigung, da langwierige Verfahren von Verwaltungsgerichten vermieden werden.

Die Offenlage von Sicherheitsberichten findet weit geringeres Interesse der Nachbarschaft als die Offenlage von immissionsschutzrechtlichen Antragsunterlagen.

Als (gesetzlich vorgeschriebenes) Minimum an Risikokommunikation nutzten alle Firmen schriftliches Informationsmaterial für die Information der Öffentlichkeit, in der Regel in Form einer Broschüre. Variationen ergeben sich vor allem in Art und Inhalt der schriftlichen Information, sowie dem Verteilungsgebiet. So kann die Broschüre z. B. lediglich eine den betrieblichen Besonderheiten angepasste Modifikation einer Standardvorlage eines Industrieverbandes darstellen. Dieser Weg wird vor allem von Firmen mittlerer oder kleiner Betriebsgrößen gewählt, die nicht über die entsprechenden innerbetrieblichen Ressourcen verfügen, eine individuell gestaltete, schriftliche Kommunikationsform zu entwickeln. Ressourcenstärkere Betriebe haben hier in der Regel umfangreichere und inhaltlich und didaktisch ansprechendere Informationsmaterialien zu Verfügung. Diese bieten den Lesern generell auch eine etwas höhere Informationsdichte und –qualität, was allerdings dann auch höhere Ansprüche an den Adressaten stellt und damit unter Umständen über das individuelle Informationsbedürfnis hinausgeht. Innerhalb der vom AK-RK untersuchten Fallstudien konnte, mit wenigen Ausnahmen, nicht festgestellt werden, dass der Erstellung der schriftlichen Information eine Studie der potentiellen Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit vorangegangen war. Insbesondere fiel auf, dass mehrsprachige Informationsmaterialien selten vorhanden waren. Ausnahmen zeigen sich vor allem bei Informationen, die in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Stadt oder Kommune erstellt worden sind. Die Mindestinhalte dieser Informationen sind durch die Seveso-II-Richtlinie bzw. die StörfallV vorgegeben. Es hat sich herausgestellt, dass nicht alle Firmen dieser Verpflichtung in ausreichendem Maße nachkommen. Dabei ist nicht immer erkennbar, ob die notwendige Abstimmung zwischen Betreiber und Behörde stattgefunden hat.

Die Verteilung der Broschüren findet auf unterschiedliche Art und Weise statt. Zum Teil werden die Informationen mit kostenlosen Zeitungen, Amtsblättern oder als Briefwurfsendungen verteilt, was bedeutet, dass sie von der sonstigen „Werbeflut“ im Briefkasten kaum unterschieden werden können. Andere Unternehmen haben versucht über die Verteilung der Broschüren durch eigene Mitarbeiter, z. B. Auszubildende, eine erhöhte Aufmerksamkeit für ihr Anliegen zu erreichen. Das geographische Verteilungsgebiet ergibt sich in der Regel aus den Abstimmungsgesprächen mit den zuständigen Behörden, erfolgt nach Straßenzügen, Stadtteilen, Industriegebieten usw. und basiert unter Anderem auf den Entfernungen, die sich aus

Ausbreitungsberechnungen ergeben. Die Nutzung des Internets als Verteilungsmedium ist unterschiedlich stark. Einige Firmen stellen die Informationen als pdf-Datei in leicht zu findender Weise auf ihrer Firmen-Homepage zur Verfügung. Bei anderen Betrieben ist die Information zwar vorhanden, aber nicht sehr leicht zu finden.

Bei Ereignissen oder Störfällen muss die Nachbarschaft alarmiert werden. Dies erfolgt in der Regel durch Lautsprecherdurchsagen der Polizei oder Feuerwehr. Mancherorts gibt es hierfür fest installierte Sirenen- bzw. Lautsprecheranlagen. Ergänzend gibt es die Möglichkeit von Radiodurchsagen und auch Systeme zur Telefoninformation. Das System erlaubt Anrufern das Abhören vorbereiteter Nachrichten aber auch Gespräche mit hierfür besonders geschulten und vorbereiteten Mitarbeitern. Diese erläutern z. B. Pressemeldungen und geben Verhaltenshinweise.

Um den Dialog mit der Nachbarschaft und der Öffentlichkeit zu intensivieren werden bei Firmen wie DOW Chemical oder BASF Bürgerbeteiligungsforen (Community Advisory Panels – CAPs) eingesetzt. Die ältesten dieser Foren reichen bis 1991 zurück, sind weiterhin in Funktion und haben sich aus Sicht der Beteiligten vollauf bewährt.

Zum Beispiel besteht das CAP von Dow Stade aus 19 Mitgliedern verschiedener Altersstufen aus Ortschaften rings um das Werk. Sie repräsentieren ganz unterschiedliche Berufe und Interessen und viele von ihnen haben neben der ehrenamtlichen Mitgliedschaft im Gremium weitere öffentliche Funktionen wie zum Beispiel die eines Innungsmeisters oder Leiters der freiwilligen Feuerwehr. Bei den monatlichen Treffen, die von einem unabhängigen Moderator geleitet werden, steht die Diskussion mit Führungskräften von Dow Stade im Mittelpunkt. Die Themen reichen von Umweltschutz und Sicherheit bis zur Beschäftigungssituation und der Einkaufs- und Steuerpolitik von Dow. In den vergangenen knapp zehn Jahren wurden zahlreiche Themen - von Investitionsvorhaben im Werk bis zu gelegentlichen Konflikten mit den Nachbarn - für beide Seiten zufriedenstellend bearbeitet. Um diese Diskussionen einem breiteren Umfeld zugänglich zu machen, will das Gremium verstärkt in die Öffentlichkeit gehen. In einem ersten Schritt wurde 2001 eine Broschüre erarbeitet, in dem sich das Bürger-Berater-Gremium vorstellt und seine laufende Arbeit an konkreten Beispielen erläutert.

In einer Befragung von Bürgern, der bei Dow so genannten Community Survey, wurde dem Stader Werk eine überdurchschnittlich hohe Akzeptanz attestiert. Dabei zeigte sich auch, dass dieses hohe Vertrauen — beispielsweise in die Sicherheitsleistungen — in den vergangenen rund 20 Jahren erheblich zugenommen hat. Die Untersuchung bestätigte, dass dieses Ergebnis sowohl auf die inhaltlichen Bemühungen um hohe Umweltstandards, als auch auf die offene und transparente Kommunikation des Werkes mit seinen Nachbarn zurückzuführen ist. Seit dem Jahr 2000 verfügt das Bürger-Berater-Gremium Stade zudem über einen eigenen Spendenetat, aus dem soziale und kulturelle Projekte in der Region gefördert werden. Entsprechend befasst sich das Gremium regelmäßig auch mit der Diskussion und Auswahl geeigneter Projekte.

Vergleichbare Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten hat die Firma BASF mit ihren Nachbarschaftsforen eingerichtet. Auch diese wurden bis 2003 durch einen externen Moderator begleitet. Seitdem werden die Sitzungen von den Bürgern selbst moderiert. Mitglieder sind z. B. Vorsitzende von örtlichen Vereinen (Gartenbauverein), niedergelassene Ärzte, Kindergarten- und Grundschulvertreter, Umweltverbände, Nachbarn und Bürger auch aus dem benachbarten Bundesland. Als zentrale Punkte des Erfolgs solcher Gremien wurde auf die regelmäßige Beteiligung von hochrangigen Firmenvertretern, Vertraulichkeit und Nichtöffentlichkeit der Sitzungen hingewiesen. Die Diskussionsthemen betreffen Umwelt, Lärm, Gerüche, Entwicklungen am Standort, Sicherheit, Hochwasser – orientiert zum Teil an aktuelle Themen. Die Themen werden auch mit dem Betreiber vereinbart und die geeigneten Fachleute zur Verfügung gestellt. Ereignisse bzw. "Störfälle" werden immer gesondert zu Beginn der Sitzung behandelt

Auch an Standorten der Firma Bayer wird ein intensiver Nachbarschaftsdialog geführt. Zur Unterhaltung und Verbesserung der Kommunikation wurden sogar eigene Stabsstellen eingerichtet. Als besonderer Akzent der Kommunikationsaktivitäten fällt hier eine starke Zielgruppenorientierung auf. Dabei werden zum einen gezielt Gruppen, wie z. B. Ärzte, in einen fachbezogenen Dialog eingebunden und zum anderen Kinder und Jugendliche durch speziell aufbereitete Informationsangebote, wie z. B. Theateraufführungen, an die Thematik herangeführt. Mittels eines „Infomobils“ können darüber hinaus Informationen direkt zu potentiell interessierten Anwohnern gebracht und müssen nicht vor Ort abgeholt werden. Dadurch kann die Hemmschwelle der Informationseinholung (und des Eintretens in den aktiven Dialog) gesenkt werden.

In der Praxis werden von Betreibern besondere „Schutzobjekte“ wie Schulen, Kindergärten, Altersheime unter Einschaltung von Experten individuell angesprochen und beraten. Bei Krankenhäusern und Ärzten werden hierzu die Werksärzte beteiligt. Die Auswahl der zu beteiligenden Experten variiert, da die jeweiligen Probleme und Informationsansprüche der verschiedenen Arten von „Schutzobjekten“ sehr individuell ausfallen.

Die in den Beispielen aufgezeigte, vergleichsweise umfangreiche Ausstattung hinsichtlich Kommunikationsprogrammen und –ressourcen stehen vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) nicht zur Verfügung. Als ausgleichende Komponente sei dabei allerdings angeführt, dass die vom AK-RK betrachteten KMU in sehr starkem Maße in die jeweilig umgebende Gemeinde eingebunden sind. So hat z. B. keines der beteiligten Unternehmen eine Vollzeit-Kommunikationsstelle aufzuweisen. Demgegenüber ist die (veröffentlichte) Notrufnummer identisch mit der Mobiltelefonnummer des Werksleiters. Oder der Betriebsleiter eines Flüssiggaslagers verteilt persönlich die Informationsbroschüren in der Nachbarschaft. Das stellt wiederum eine sehr effektive und unmittelbare Rückkopplung bezüglich Anwohnerbeschwerden an die Entscheidungsebene der Firma sicher. Darüber hinaus sind in der Regel viele Gemeindeglieder mit dem lokalen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar durch Beschäftigung im Werk bzw. Freunde oder Verwandte verwoben. Risikokommunikation im KMU-Bereich wird sehr stark durch informelle Kanäle geführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es vor Allem in kleineren Gemeinden auch häufig zu Funktionsüberschneidungen

kommt, wo z. B. der Wehrführer der lokalen Feuerwehr gleichzeitig die Funktion des Störfallbeauftragten, der Sicherheitsfachkraft oder des Gewässerschutzbeauftragten im Unternehmen übernimmt.

Eine vor Allem in der chemischen Industrie weitverbreitete Methode der Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit sind öffentliche Betriebsbesichtigungen oder der jährliche „Tag der offenen Tür“ bzw. „Tag der Chemie“. Interessierten bietet sich die Möglichkeit, unabhängig von den eigenen individuellen Fachkenntnissen, einen persönlichen Eindruck vom betreffenden Unternehmen zu gewinnen. Dies hilft, einen Blick hinter normalerweise „anonyme“ Fabrikmauern zu werfen und dadurch ein besseres Verständnis für die sonst unbekanntenen – und daher nicht einschätzbaren – Abläufe zu entwickeln. Interessanterweise traf die Einrichtung eines regelmäßigen ‚Tag der offenen Tür‘ nicht bei allen Betreibern auf uneingeschränkte Zustimmung. Allerdings nicht aus den üblicherweise unterstellten Gründen, wie z. B. Kosten, Geheimhaltung oder Aufwand. Mehrere Betreiber von Flüssiggaslagern berichteten, dass es sich bei in der Vergangenheit durchgeführten Veranstaltungen, als äußerst schwierig herausstellte, die Einhaltung von bestimmten Verhaltensregeln bei den Besuchern durchzusetzen. Darunter fielen Aspekte wie z. B. Einhaltung des Rauchverbots auf dem Gelände, Unterschreiten von Sicherheitsabständen oder Betreten von abgesperrten Bereichen. Die Vermittlung der von Flüssiggas ausgehenden Gefährdungen war offensichtlich schwierig, zumal viele der Besucher auf den ihnen bekannten Umgang mit Flüssiggas beim Camping, im Garten oder im Auto verwiesen. Im Hinblick auf die in Kapitel 2.5 kurz aufgeführten Erkenntnisse der Risikowahrnehmung erscheint es, dass durch den persönlichen Bezug bzw. häufigen Umgang mit der Gefahrenquelle eine stärkere Vertrautheit und dadurch auch eine gewisse Desensibilisierung hinsichtlich des Risikopotentials von Flüssiggas stattfinden kann.

Für die Kommunikation mit der Nachbarschaft vor Ort ist der Betreiber eines Standortes in der Regel selbst verantwortlich, wobei sich die Kommunikation weitestgehend auf die Risiken ausgehend von diesem Standort bezieht.

Die Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit wird in stärkerem Maße durch die Konzernebene bzw. Industrieverbände (z. B. VCI, VCH, DVFG)⁸⁹ bestimmt. Die Unternehmen richten sich hier oft nach den Leitlinien, Empfehlungen und Initiativen ihrer Branchenverbände. Diese können sich in den Zielen, Methoden und im Verhalten gegenüber Nachbarschaft und Öffentlichkeit deutlich unterscheiden. Beispielhaft und auch wegen der Bedeutung dieser Branche in diesem Zusammenhang wird folgend das Vorgehen der chemischen Industrie dargelegt.

Leitlinien des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und die Initiative Responsible Care (RC)

⁸⁹ VCI: Verband der Chemischen Industrie e. V.; VCH: Verband Chemiehandel e. V.; DVFG: Deutscher Verband Flüssiggas e. V.

1986 veröffentlichte der Verband der Chemischen Industrie (VCI) seine Leitlinien Chemie und Umwelt, die 1991 zu einem deutschen Responsible Care-Programm der chemischen Industrie weiterentwickelt wurden. 1995 beschloss der VCI eigene Leitlinien für „Verantwortungsvolles Handeln“, wie Responsible Care (RC) in Deutschland genannt wird. Seitdem war es das Ziel von RC, die Leistungen im Umweltschutz, bei der Anlagensicherheit und beim Schutz der Gesundheit von Verbrauchern, Nachbarn von Betrieben und deren Mitarbeitern ständig und nachhaltig zu verbessern. Seitdem wird das Konzept RC auch international immer weiter entwickelt.

Die Neukonzeption von RC in Deutschland wurde durch die Durchführung einer weit reichenden Studie vorbereitet. Die VCI beauftragte das Institut für Organisationskommunikation (IFOK) mit der Durchführung dieser Studie. Sie umfasste die Befragung eines breiten Kreises an Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Umweltschutz sowie Zertifizierer, Analysten und Versicherer. Große Unternehmen haben Stellungnahmen abgegeben, und Vertreter kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) nahmen an einem Workshop zum Thema der Neukonzeption von RC teil. Bei einem weiteren Workshop hatten etwa 50 Stakeholder die Gelegenheit, die Erwartungen von Verwaltung, Politik, Wissenschaft, Medien und anderen gesellschaftlichen Gruppen an die chemische Industrie zu klären. Aus diesem breit angelegten Kommunikationsprozess entstand der Vorschlag für eine Neukonzeption des deutschen RC-Programms. Dazu gehört gerade auch der Dialog über nachhaltige Entwicklung; sicherlich mit Fokus auf die Verwendung der Chemikalien, aber auch mit Fokus über die Gefahren und Risiken der chemischen Anlagen und Betriebe.

In den aktuellen Leitlinien des VCI gehen folgende Punkte dezidiert auf Dialog und Kommunikation in Bezug auf den Betrieb von Anlagen ein:

„Die chemische Industrie nimmt Fragen und Bedenken der Öffentlichkeit gegenüber ihren Produkten und Unternehmensaktivitäten ernst und geht konstruktiv darauf ein.“

„Die chemische Industrie leitet bei betriebsbedingten Gesundheits- oder Umweltgefahren die erforderlichen Maßnahmen ein, arbeitet in enger Abstimmung mit den Behörden und informiert die Öffentlichkeit unverzüglich.“

„Die chemische Industrie fördert die Grundsätze und die Umsetzung der Initiative „Verantwortliches Handeln“. Dazu dient insbesondere ein offener Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen mit betroffenen und interessierten Kreisen.“

RC bedeutet, die Verpflichtung zum umweltgerechten und sicheren Betrieb auf alle Anlagen der chemischen Industrie zu übertragen. Informationen, Erkenntnisse und Entwicklungen zum Beispiel auch aus der Anlagensicherheit werden erfasst und auch anderen zur Verfügung gestellt. Sie werden in unternehmensübergreifenden Fachgremien und Veranstaltungen von Organisationen vorgestellt und diskutiert. Auch der breiten Öffentlichkeit werden über den jährlich erscheinenden RC-Bericht insbesondere der Stand und die Ziele zum umweltgerechten und sicheren Betrieb der Anlagen zugänglich gemacht. Das Erscheinen und

das Vorhandensein des Berichtes werden über Pressemitteilungen kundgetan. Der Bericht, aber auch gekürzte Informationen (u. a. Faltblätter), werden vom VCI verbreitet. Auch über das Intranet stehen diese und viele andere aktuelle Informationen jedem Interessenten zur Verfügung. Gegenüber interessierten Kreisen ist der VCI zur Diskussion offen.

Besonders auch die Nachbarschaft wird angesprochen und eingebunden. Ein direkter Dialog wird mit dem „Schahtag der Chemie“, früher „Tag der offenen Tür“, angestrebt. Die Besichtigung von chemischen Betriebsstätten macht das Handeln der chemischen Industrie greifbarer. Der Dialog und die Diskussion mit den Mitarbeitern und den Verantwortlichen schafft Verständnis und Vertrauen. Diskussionsforen geben auch kritisch eingestellten Besuchern die Möglichkeit, mit dem Unternehmen und auch mit anderen Besuchern in Diskussion zu kommen. Besonders ist hier die Nachbarschaft der Betriebe angesprochen, aber auch lokale Entscheidungsträger der Kommunen, Presse, die Bevölkerung der Region und sonstige Interessierte können sich hier in den Dialog einbringen.

Standorte der chemischen Industrie haben benannte und bekanntgemachte Kontaktstellen, an die sich Nachbarn und auch sonstige Interessierte wenden können. Nicht nur in Ereignisfällen, sondern auch um allgemeine Fragen zu beantworten. Offene Information nach außen und konstruktiver Umgang mit kritischen Stimmen ist Ziel von RC.

RC ist eine lebende Initiative. Auch sich wandelnde und neue Herausforderungen, z. B. bezüglich Dialog und Kommunikation, werden hier einfließen und die Unternehmen verpflichten.

4.1.4 Betreiber – Betreiber

Aufgrund der Umgestaltung von Chemiestandorten mit einem Betreiber zu Chemie- / Industrieparks mit mehreren, teilweise konkurrierenden Unternehmen nimmt die Bedeutung der Risikokommunikation zwischen den verschiedenen benachbarten Betreibern zu.

Innerhalb von Chemie- / Industrieparks ist eine Risikokommunikation

- der Betreiber von Betriebsbereichen untereinander und
- der Betreiber von Betriebsbereichen mit anderen Betreibern (auch immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen)

gute Praxis.

Die Abstimmung erfolgt, um

- gegenüber Behörden, Nachbarschaft und Öffentlichkeit in allen die Betreiber betreffenden Fragen eine konsistente Risikokommunikation durchzuführen und

- einen Konsens über die Eignung von Flächen in Industrieparks für Betriebsbereiche bzw. bestimmte Anlagen zu erzielen und interne Unvereinbarkeiten bei der Nutzung ausschließen.

Eine bewährte Vorgehensweise ist die Einrichtung einer zentralen Stelle in Industrieparks,

- die die für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden und die Einsatzkräfte gem. § 5 Abs. 2 StörfallV berät,
- das Umfeld sowie die Öffentlichkeit im Falle von Ereignissen warnt und informiert,
- einen Dialog mit dem Umfeld in Gremien organisiert.

Hierbei ist die Vertragsgestaltung des Industrieparkbetreibers mit den ansässigen Unternehmen von entscheidender Bedeutung.

Weitere Hinweise sind dem Bericht SFK-GS-44⁹⁰ und SFK-GS-45⁹¹ zu entnehmen.

Unabhängig davon muss eine Risikokommunikation zwischen den Betreibern von Betriebsbereichen oder Gruppen von Betriebsbereichen stattfinden, für die die zuständige Behörde nach § 15 StörfallV das Vorliegen eines Dominoeffektes festgestellt hat. Die Sicherstellung des Informationsflusses dabei ist Gegenstand des § 6 Abs. 3 der StörfallV.

Zielsetzung ist in diesem Fall unter Anderem, dass zwischen den betroffenen Betreibern

- ein geeigneter Austausch der sachdienlichen Informationen stattfindet,
- die Konzepte zur Verhinderung von Störfällen oder Sicherheitsberichte, die Sicherheitsmanagementsysteme sowie die internen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne berücksichtigt werden,
- die Information der Öffentlichkeit sowie
- die Angaben an die für die Erstellung von externen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen zuständige Behörde abgestimmt werden.

Gute Praxis ist darüber hinaus die Kommunikation über Ereignisse mit sicherheitstechnischem Erkenntnisgewinn. Dies erfolgt z. B. in Gremien (Arbeitskreise in Industrieparks oder von Verbänden) oder über verschiedenste Print- oder elektronische Medien.

⁹⁰ SFK (2005a) SFK-GS-44 Arbeitshilfe für die Anwendung der StörfallV bei Industrieparks der Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 24.06.2005, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm

⁹¹ SFK (2005b) SFK-GS-45 Leitfaden Schnittstelle Notfallplanung des Arbeitskreises Schnittstelle Notfallplanung der Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 18.10.2005, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm

4.2 Behörden

Die Risikokommunikation in Zusammenhang mit der StörfallV, die von den Behörden in Deutschland ausgeht, ist stark davon abhängig, welche Behörden (Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden) beteiligt sind. Die Kommunikation, die von den Behörden initiiert wird, ist relativ begrenzt und geht nur selten über die Bereitstellung von Informationen hinaus.

4.2.1 Behörden – Betreiber

Die Kommunikation der Immissionsschutzbehörden mit den Betreibern findet in der Regel innerhalb eines von den Rechtsvorschriften gesteckten Rahmens statt. Die rechtlichen Anforderungen sind im Kapitel 3 dieses Berichtes beschrieben. Die behördlichen Zuständigkeiten für den Vollzug der StörfallV liegen innerhalb der Entscheidungsbefugnisse der jeweiligen Bundesländer. Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass zurzeit die Behörden keine numerischen Angaben zu Risiken im Bereich der StörfallV selber verwenden noch erwarten sie solche Angaben vom Betreiber. Die Behörden sind es historisch- und systembedingt eher gewöhnt, die Sicherheit anhand der Erfüllung von akzeptierten Normen und Standards zu beurteilen. Eine Beurteilung des Risikos durch den Vergleich mit akzeptierten Risiken ist keine allgemeine Praxis. Ein Wandel findet aber langsam statt, da Gefährdungsbeurteilungen, die durch das Arbeitsschutzrecht gefordert werden, die Beurteilung von Arbeitsplatzrisiken verlangen.

4.2.2 Berufsgenossenschaften – Betreiber

Die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand haben den gesetzlichen Auftrag, Arbeits- und Schulunfälle sowie Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten und nach Eintritt eines Versicherungsfalles den Verletzten, seine Angehörigen oder Hinterbliebenen zu entschädigen. Neben der eigentlichen Versicherungstätigkeit betreiben die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand aufwändige Präventionsmaßnahmen. Prävention hat das Ziel, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhindern sowie für eine wirksame Erste Hilfe zu sorgen. Zeitgemäße Prävention folgt einem ganzheitlichen Ansatz, der sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Maßnahmen genauso einschließt wie den Gesundheitsschutz. Berufsgenossenschaften und Unfallkassen nehmen diesen gesetzlichen Auftrag mit Erfolg wahr. Ziel ihrer Präventionsarbeit ist die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit in gewerblichen und öffentlichen Betrieben, in Kindertageseinrichtungen und Einrichtungen des Bildungswesens sowie für ehrenamtlich Tätige, insbesondere Angehörige der freiwilligen Feuerwehren. Zu ihren Aufgaben gehört im Sinne der Risikokommunikation die Sensibilisierung für Gefährdungen und Beseitigung von Gefahrenstellen durch Beratung und Überwachung vor Ort in den Unternehmen, durch Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern und Vorgesetzten sowie durch Information in schriftlicher Form, wie z. B. Merkblätter zum sicheren Umgang mit Gefahrstoffen oder technischen Einrichtungen. Damit werden die Voraussetzungen für Sicherheit und Ge-

sundheit im Betrieb und in den Bildungseinrichtungen sowie im Bereich Verkehrssicherheit geschaffen.

4.2.3 Behörden – Öffentlichkeit

Die Kommunikation von Behörden mit der Öffentlichkeit ist im Allgemeinen durch die zur Verfügung Stellung von Information geprägt. Diese Information beinhaltet Angaben hinsichtlich der Pflichten der StörfallV, der Rolle der Behörden oder eine allgemeine Aussage über den Anlagentyp, die von der StörfallV geregelt sind. Auch Informationen hinsichtlich der Interpretation oder Anwendung der StörfallV wird oft per Internetseite bereitgestellt. Beispiele hierfür sind:

Vollzugshilfe des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit⁹²,
Land Brandenburg⁹³,
Land Nordrhein-Westfalen⁹⁴,
Regierungspräsidium Freiburg, Baden-Württemberg⁹⁵.

Keine Landesbehörde in Deutschland stellt Informationen zu Einzelstandorten und zu den dazugehörigen gefährlichen Stoffen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Gründe hierfür sind aus hiesiger Sicht zum Einen die erhöhte Aufmerksamkeit der Politik bezüglich der Veröffentlichung von Informationen, die möglicherweise die öffentliche Sicherheit gefährden könnten. Zum Anderen ist es nicht die geübte Praxis der Behörden, solche Informationen ohne Aufforderung der Öffentlichkeit in leicht zugänglicher Form (z. B. Internet) zur Verfügung zu stellen. Eine Ausnahme sind hier Informationen nach dem Europäischen Schadstoffemissionsregister (EPER)⁹⁶, die durch die EU für das ganze Gebiet der Gemeinschaft im Internet veröffentlicht werden, und parallel die deutsche Seite⁹⁷ für die Tätigkeiten innerhalb Deutschlands. Viele dieser Betriebe unterliegen sowohl den Vorschriften zu EPER⁹⁸, als auch den Pflichten der StörfallV. Das erst seit 2002 errichtete Europäische Schadstoffemissionsregister EPER wurde 2007 durch das neue PRTR⁹⁹ ersetzt.

⁹² Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung, März 2004 a.a.O.

⁹³ <http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/150961>

⁹⁴ <http://www.lanuv.nrw.de/anlagen/anlagenb.htm>

⁹⁵ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1154320/index.html>

⁹⁶ European Pollutant Emission Register; <http://www.eper.cec.eu.int/Eper/default.asp>
Das EPER basiert auf Artikel 15 (3) der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie). Das EPER wird mit der Entscheidung 2000/479/EG der Kommission vom 17.7.2000 (EPER-Entscheidung) über den Aufbau eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) konkretisiert.

⁹⁷ <http://www.home.eper.de/> bzw. <http://www.home.prtr.de/>

⁹⁸ IVU Richtlinie

⁹⁹ Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister (Pollutant Release and Transfer Register), 1. Berichtsjahr 2007, 1. Veröffentlichung 2009, http://www.prtr.net/prtr/index_g.cfm

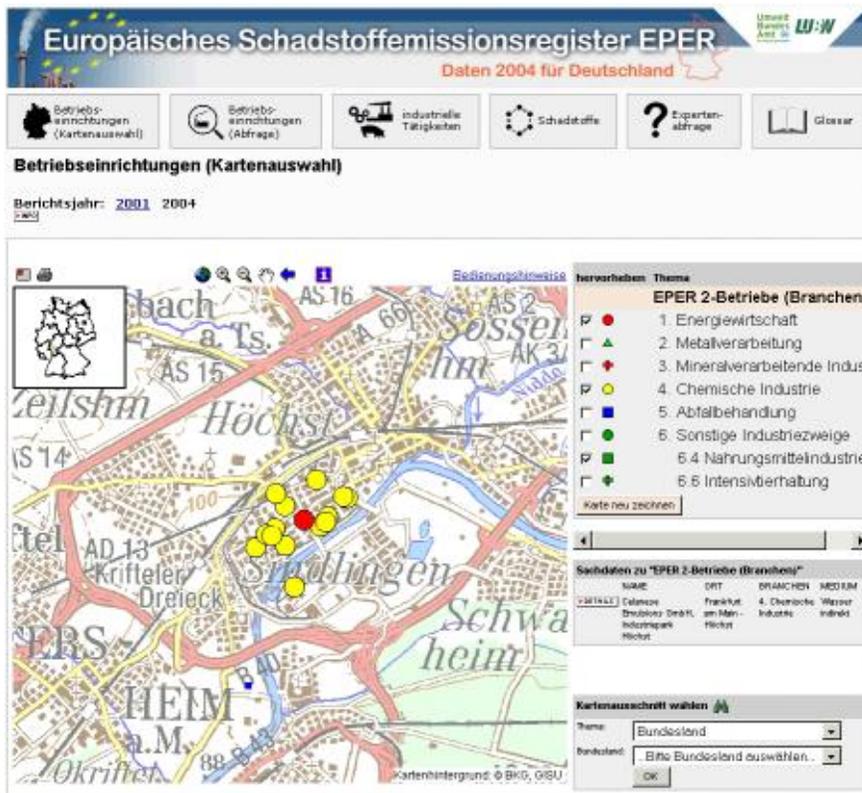


Abbildung 3: Auszug aus den EPER-Karten (Frankfurt/M. - Höchst)

Inwieweit die Darstellung von beispielsweise Punktdaten in topographischen Karten des Maßstabs 1 : 25.000 oder 1 : 50.000 zusammen mit dem Namen des Betriebs eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeutet, ist noch umstritten. Unter Verwendung von einfach zugänglichen Werkzeugen (Internet-Telefonverzeichnisse, Internet-Kartographie mit Luftbildaufnahmen hoher Qualität, Verzeichnisse von Chemikalienhersteller oder Internetseiten der Unternehmen selbst) sind diese Informationen oft ohne erheblichen Aufwand zu ermitteln. Vergleichbare Informationen sind auch in verschiedenen europäischen Nachbarländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Frankreich) seit geraumer Zeit zugänglich.

Auf Bundesebene stellt die ZEMA beim Umweltbundesamt die Mitteilungen über die nach § 19 StörfallV gemeldeten Ereignissen in anonymisierter Form im Internet¹⁰⁰ zur Verfügung.

Bei der Information der Öffentlichkeit nach § 11 StörfallV haben einige Kommunen (z.B. Mannheim, Karlsruhe, Ludwigshafen) die Federführung übernommen und führen sowohl die

¹⁰⁰ <http://www.umweltbundesamt.de/zema/>

Veröffentlichung als auch die Verteilung der Informationsbroschüren an die Nachbarschaft durch. Die firmenspezifische Information wird von den einzelnen Betreibern geliefert. Solche Lösungen sind insbesondere dort zu finden, wo mehrere Betreiber relativ nahe zusammen liegen.

Ein erwähnenswertes Beispiel ist das Projekt „Informelle Lösungen von nachbarschaftlichen Umweltkonflikten im Dialog“, das in Niedersachsen durchgeführt wurde¹⁰¹. Die Zielgruppe waren nicht ausschließlich Firmen, die unter die StörfallV fallen und die Inhalte waren nicht explizit auf Risikokommunikation ausgerichtet. Trotzdem sind die Erkenntnisse aus diesem Projekt wertvoll.

4.3 Öffentlichkeit/Nachbarschaft

Mit Entstehen und Anwachsen der Neuen Sozialen Bewegungen, insbesondere der Ökologie- und Bürgerinitiativenbewegung, zu Beginn der 1970er Jahre trat zu den bisher gebräuchlichen Kommunikationsformen eine Vielzahl neuer Varianten hinzu, die im Laufe der Zeit auch für den Bereich des Immissionsschutzes und der Anlagensicherheit Relevanz erlangten. Derzeit besteht ein breites Spektrum kommunikativer Möglichkeiten, die von der Nachbarschaft und der Öffentlichkeit im Rahmen ihres bürgerschaftlichen Engagements genutzt werden und von denen einige nachfolgend exemplarisch aufgeführt werden:

- Der Einzelne kann sich Informationen über öffentlich zugängliche Quellen beschaffen. Hierzu können beispielsweise Beiträge in den Medien, aber auch der Allgemeinheit zugänglich gemachte Informationen von Betreibern und Behörden gehören. Zudem besteht die Möglichkeit, Informationen von Seiten der Umweltverbände zu erhalten, die zu den Themen Anlagensicherheit und Immissionsschutz aktiv sind. So stellt beispielsweise der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) mit seiner Informationsschrift „BürgerInnen initiieren die Zukunft“ eine Anleitung für die Bürgerinitiativenarbeit zur Verfügung. Auf seiner Homepage sind Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzen und Erlassen, insbesondere zu den Bereichen StörfallV sowie Land-use-Planning zu finden¹⁰². Der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) stellt auf seiner Homepage „Handlungsempfehlungen zur Begleitung von Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz“ sowie Analysen zu aktuellen Entwicklungen von Anlagensicherheit und Immissionsschutz zur Verfügung¹⁰³. In Vorbereitung ist eine gemeinsame Internetpräsentation beider Umweltverbände zum Themenbereich Anlagensicherheit. Eine Auseinandersetzung mit den Themen Immissionsschutz und Anlagensicherheit erfolgt auch im Rundbrief der Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV). Die KGV wurde 1987 auf Initiative des Öko-Instituts e.V. und unter Beteiligung des Arbeitskreises Immissionsschutz des

¹⁰¹ http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de/master/C14088023_N2944608_L20_D0_11717444.html und http://www.bmu.de/files/buergerbeteiligungsrechte/downloads/application/pdf/umweltkonflikte_imdialogloesen.pdf

¹⁰² <http://www.bbu-online.de/Stellungnahmen.htm>

¹⁰³ <http://www.bund-nrw.de/immissionsschutz.htm>

BUND sowie zahlreicher Bürgerinitiativen gegründet. Der KGV-Rundbrief stellt eine Verknüpfung von Fachzeitschrift und Betroffeneninformation dar. Die Bereitstellung qualifizierter Informationen durch Umweltverbände ist vorrangig eine Kommunikation zwischen verschiedenen Teilen der Öffentlichkeit, dient aber auch einem anschließenden qualifizierten Dialog zwischen Betreibern, Behörden und Öffentlichkeit bzw. Nachbarn.

- Als aktive Formen der Kommunikation, von denen die einzelnen Bürger Gebrauch machen können, sind Darstellungen eigener Positionen, z. B. in Form von Leserbriefen, Internetauftritten, der Beteiligung an Demonstrationen oder Aktionen im Rahmen eines Tages der offenen Tür anzusehen. Hierbei kommt es häufig zum Meinungsaustausch mehrerer am Kommunikationsprozess Beteiligter, z. B. zwischen Teilen der Öffentlichkeit und dem Betreiber einer Anlage.
- Qualitativ hochwertige Formen der Kommunikation können aus der Gründung von Bürgerinitiativen oder der Mitarbeit in lokalen Gliederungen von Umwelt-NGOs, die sich mit den Betriebsbereichen in der Umgebung befassen, resultieren. Eine derartige Selbstorganisation erlaubt den Austausch von Wissen und Einschätzungen sowie eine bessere Interessenvertretung. Ein daraus resultierender „Dialog auf Augenhöhe“ mit Behörden und Betreibern vergrößert die Chancen auf die Einwirkung der Anlagengestaltung. Ein Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Bürgerinitiativen oder Gliederungen von Umwelt-NGOs, die sich an unterschiedlichen Standorten mit ähnlichen Aspekten von Betriebsbereichen befassen, verbreitert die Wissens- und Argumentationsbasis, erlaubt die Ermittlung des Stands der Sicherheitstechnik anhand von konkreten Beispielen und verbessert insbesondere die Möglichkeiten des Schutzes von Mensch und Umwelt vor Ort.
- Bürgerinitiativen und Umwelt-NGOs können zudem eine wichtige Funktion für die Information der Öffentlichkeit wahrnehmen. Informationen, die von Behörden und Betreibern nicht oder nicht offensiv publiziert werden, können durch diese der Öffentlichkeit vermittelt werden (z. B. durch Pressemitteilungen, Informationsveranstaltungen, Podiumsdiskussionen, Informationsbroschüren, Internetpräsenz). Angesichts potentiell differenter Sichtweisen von Behörden, Betreibern und Bürgerinitiativen / Umweltverbänden wird die Öffentlichkeit in die Lage versetzt, ein Problem von allen Seiten betrachten zu können und somit zu einer besser fundierten Meinungsbildung zu gelangen.
- Einzelne Bürger, Bürgerinitiativen und Umwelt-NGOs machen seit Beginn der 1980er Jahre verstärkt Gebrauch von den kommunikativen Möglichkeiten im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Verwaltungsverfahren. Hierzu gehören insbesondere solche, die Betriebsbereiche betreffen. Hierdurch kann erstens die Kenntnis über die Betriebsbereiche und ihre potentiellen Umweltauswirkungen verbessert werden. Zweitens eröffnet die Darstellung von Kritikpunkten oder besseren Alternativen im Rahmen eines Einspruchs die Möglichkeit, eine Reduzierung potentieller negativer Umweltauswirkungen zu erreichen. Falls ein Erörterungstermin stattfindet, kann im Idealfall ein konstruktiver Dialog von Einwendern, Betreibern, Behörden und Trägern öffentlicher Belange stattfinden. In einem solchen Fall besteht für die Öffentlichkeit

bzw. Nachbarschaft die Möglichkeit, Kritikpunkte und Unklarheiten direkt mit der zuständigen Behörde und dem Betreiber zu klären.

- Kommunikationsprozesse können zudem im Rahmen von Widerspruchsverfahren sowie gerichtlichen Verfahren erfolgen, die von Teilen der Öffentlichkeit angestrengt werden. Diese Verfahren finden in der Regel dann statt, wenn durch andere Formen der Kommunikation keine Einigung herbeigeführt werden konnte oder grundlegend differente Wertvorstellungen vorliegen.

4.4 Misslungene Krisenkommunikation als Folge mangelhafter Risikokommunikation – ein Beispiel

Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist ein wichtiger Prozess. Wenn dieser Prozess aber misslingt, sind die Schäden erheblich und können nachhaltig wirken. Besonders im Ereignisfall wird deutlich, welches Maß an Transparenz, Offenheit und Ehrlichkeit erreicht wird oder nicht.

Ein Beispiel für misslungene Krisenkommunikation als Folge einer mangelhaften Risikokommunikation ist der Störfall im Werk Frankfurt-Griesheim der damaligen Hoechst AG. Als es am frühen Morgen des 22. Februar 1993 im Werk Griesheim, zu einem Störfall kam, war dies ein Schlüsselerlebnis für die deutsche Chemieindustrie. Die Freisetzung eines klebrigen, gelben Chemikaliengemischs (größter Bestandteil: *o*-Nitroanisol), das über den Frankfurter Stadtteilen Schwanheim und Goldstein niederging, löste heftige Reaktionen in der Öffentlichkeit und bei den Politikern aus. Der Stoffaustritt fand um 4:14 Uhr morgens statt, wurde aber erst gegen 9 Uhr bei aufkommendem Tageslicht von den Einsatzkräften des Werkes sowie der Berufsfeuerwehr der Stadt Frankfurt bemerkt.

Die Kommunikation über dieses Ereignis verlief alles anders als glücklich. Dazu kam, dass während der Aufräumarbeiten und Aufarbeitung (22. Februar bis 2. April) zwei weitere schwere Unfälle und 11 andere Ereignisse bei der Hoechst AG oder ihren Tochtergesellschaften stattfanden. Dies führte in bestimmten Kreisen zu der Auffassung, dass die Anlagen alles anders als sicher waren. Diese Ereignisse sind anschließend sowohl von der Wissenschaft¹⁰⁴ als auch von Hoechst¹⁰⁵ selbst aufgearbeitet und veröffentlicht worden.

Der Bereitschaftsdienst der Zentralabteilung Öffentlichkeitsarbeit der Hoechst AG wurde um 5:30 Uhr informiert. Gegen 6:30 Uhr wurden dem Hessischen Rundfunk Stellungnahmen angeboten. Die erste Stellungnahme wurde um 7 Uhr gesendet und die erste Pressekonferenz fand um 9:30 Uhr im Werk Griesheim statt. Die ausgetretene Substanz wurde als "mindergiftig" beschrieben. Dies war zwar eine Bezeichnung aus dem damaligen Chemikalienrecht, ist aber für einen Nichtkundigen nur schwer einzuordnen: bedeutet "mindergiftig" trotzdem "giftig" oder wie giftig ist „mindergiftig“? Hinzu kam die Mitteilung der dpa am Mittag des 22. Februar, dass *o*-Nitroanisol unter Verdacht stehe, Krebs zu verursachen. Am folgenden

¹⁰⁴ Kepplinger, H.M., Hartung, U., (1995) a.a.O.

¹⁰⁵ Vennen, H. (1993) Störfälle in Serie?, Hoechst AG, Frankfurt am Main

Tag berichteten mehrere Zeitungen darüber, darunter die Frankfurter Rundschau, die auch ein Dementi der Hoechst AG veröffentlichte. Dieses Dementi wurde zwar am nächsten Tag mit einer Presseerklärung berichtigt, der Schaden war aber schon geschehen.

Einige Journalisten sahen sich als absichtlich falsch und verharmlosend informiert. Die Informationen wurden nicht so vermittelt, dass die Journalisten sie verwerten konnten. Der Vorstandsvorsitzende befand sich zum Zeitpunkt des Störfalls im Ausland und kehrte am 26. Februar zurück. Erst am 4. März, elf Tage nach dem Unfall, trat er vor der Presse. Insgesamt führte dies zum Eindruck: „Dem Unternehmen sind die Anwohner gleichgültig, die Hoechst AG ist inhuman“¹⁰⁶.

Aus der breiten Palette der Berichterstattung wird ersichtlich, dass nicht nur die Hoechst AG, sondern die gesamte chemische Industrie in Deutschland hinterfragt wurde.^{107,108,109,110,111,112}

Seit den Unfällen von 1993 sind fast 15 Jahre vergangen. Aus diesen Ereignissen hat die Branche als Ganzes gelernt. Besonders die bedeutenden Großunternehmen sehen heute die Risikokommunikation als eine wichtige Seite des alltäglichen Umgangs¹¹³ mit der Öffentlichkeit. Inwieweit sich diese verbesserte Kommunikation im erneuten Ernstfall positiv auswirken wird, ist jedoch nicht zu prognostizieren.

¹⁰⁶ Kepplinger, H.M., Hartung, U., (1995) a.a.O. S. 119

¹⁰⁷ Anon (1993a) Giftausstoß durchs Werkstor vom 08.03.1993, Der Spiegel, S. 48

¹⁰⁸ Schrep, B. "Zeug in allen Farben" – über die Nachbarn der Gifffabrik vom 22.03.1993, Der Spiegel, S. 112

¹⁰⁹ Anon (1993b) Fasching mit Folgen vom 12.07.1993, Der Spiegel, S. 61

¹¹⁰ Anon (1993c) Versicherungen: Dreck am Stecken, vom 27.09.1993, Der Spiegel, S. 135

¹¹¹ Anon (1993d) Hoechst accidents damage image, vom Mai 1993, Chemistry in Britain, S. 380

¹¹² Anon (1994) Chemie-Unfälle, Mit dem Geld werden die Opfer ruhiggestellt, vom 29.04.1994 Neue Revue

¹¹³ Chemische Reaktion, in brand eins 9/2002, 88 - 91 [zu lesen in brandeins Online:

http://www.brandeins.de/ximages/11412_088chemisc.pdf]

5 Praxis der Risikokommunikation im Ausland

Im internationalen Bereich werden teilweise unterschiedliche Methoden der Risikokommunikation angewendet. Die Art und Weise wie dies geschieht, hängt meist von den historisch gewachsenen Regelungs- und Sicherheitsphilosophien sowie von der Organisationsstruktur (z. B. zentral / dezentral) des jeweiligen Landes ab. Die Verfahren sind deshalb nicht immer unmittelbar vergleichbar oder auf deutsche Verhältnisse übertragbar. Dennoch können zumindest Einzelaspekte der Konzepte, Verfahren, Instrumente oder Methoden der Risikokommunikation im Ausland Ideen und Hinweise zur Verbesserung der Risikokommunikation in Deutschland liefern.

In den Abschnitten 5.1 bis 5.6 werden Verfahren der Risikokommunikation in Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, der Schweiz, den USA und Kanada beispielhaft vorgestellt. Dabei werden jeweils die zwei Kommunikationswege Betreiber / Öffentlichkeit und Betreiber / Behörden / Öffentlichkeit betrachtet. In den Abschnitten 5.7 bis 5.9 werden auf die weltweite Initiative *Responsible Care* der chemischen Industrie hingewiesen, die Vorschläge der *OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response* zum Thema Risikokommunikation zusammenfassend dargestellt sowie das Konzept *APELL – Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level* des UNEP vorgestellt.

Auf Grundlage der Abschnitte 5.1 bis 5.6 kann insgesamt festgestellt werden, dass das Internet heutzutage für die Industrie sowie für Behörden weltweit ein übliches und bewährtes Kommunikationsmedium darstellt. Das Gleiche gilt für das Angebot von gedruckten Informationsbroschüren und die Veröffentlichung von Berichten und Leitfäden. In Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz werden im Internet so genannte Risikokarten angeboten, die regionale Risiken grafisch darstellen. Sie sind jederzeit zugänglich und haben sich für die Risikokommunikation als sehr nützlich erwiesen. In den letzten Jahren haben sich in einigen Ländern regionale Komitees und Nachbarschaftsgruppen etabliert, die ein wichtiges Bindeglied zur Öffentlichkeit darstellen. Teilweise sind die Gruppierungen in Vorschriften rechtlich verankert (z. B. Frankreich, USA), teilweise basiert die Maßnahme auch auf Eigeninitiative der Industrie und der Behörden (z. B. Niederlande, Kanada, Großbritannien). Eine Provinz in den Niederlanden gibt in einem umfassenden Risikokommunikationsplan klare und detaillierte Vorgaben zur Umsetzung der Risikokommunikation in ihrer Region. Übliche Maßnahmen seitens der Industrie sind in allen betrachteten Ländern z. B. Veranstaltungen von Tagen der offenen Tür, die Einrichtung eines Nachbarschaftstelefon und die Veröffentlichung regelmäßiger Newsletter oder Nachbarschaftszeitungen. Eine Besonderheit ist die Durchführung von Kommunikationsmaßnahmen für Kinder als Zielgruppe, wie sie beispielsweise in Großbritannien und den USA erfolgt. Auch die Einbindung von Schulklassen und Universitätsstudiengängen in die betriebliche Praxis sowie die Durchführung von Umweltprojekten sind interessante Maßnahmen, die z. B. in Frankreich ergriffen werden. Eine andere außergewöhnliche und beispielhafte Aktion Frankreichs ist die Veranstaltung eines Wettbewerbs über beste Risikokommunikation.

5.1 Großbritannien

5.1.1 Rechtsgrundlagen

Die für die Anlagensicherheit relevanteste Vorschrift in Großbritannien ist, wie in allen EU-Mitgliedstaaten, die nationale Vorschrift zur Umsetzung der Seveso II – Richtlinie. In Großbritannien sind dies die *Control of Major Accident Hazards Regulations (COMAH)*¹¹⁴. Nordirland hat seine eigenen Regelungen und ist von den folgenden Ausführungen ausgenommen.

Die wichtigsten Anleitungen zur Umsetzung der COMAH Richtlinie sind:

- *Principles and guidelines to assist HSE (Health and Safety Executive) in its judgments that duty-holders have reduced risk as low as reasonably practicable*¹¹⁵,
- *Assessing compliance with the law in individual cases and the use of good practice*¹¹⁶,
- *Policy and guidance on reducing risks as low as reasonably practicable in design*¹¹⁷.

Hinsichtlich der Informationspflichten nach der europäischen Seveso II – Richtlinie enthalten die englischen Anleitungen keine praktischen Vorgaben zur Risikokommunikation.

Eine andere für die Risikokommunikation wichtige Vorschrift heißt *The Civil Contingencies Act*¹¹⁸ von 2004. Die hierin enthaltenen Regelungen zu zivilen Schadensmöglichkeiten und Notfällen richten sich an die zuständigen Behörden und an öffentliche Notfallorganisationen aus dem Bereich Gefahrenabwehr, Gesundheit sowie Umwelt und verlangen, die Öffentlichkeit bei Notfällen zu warnen, sie vorab über Risiken und Notfallpläne zu informieren und sie in Notfallpläne einzuweisen.

5.1.2 Methoden der Informationsübermittlung

5.1.2.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit über die Anlage und über Sicherheits- und Notfallmaßnahmen liegt beim Betreiber. Nach Auskunft der für den Vollzug der COMAH Richtlinie zuständigen Behörde *Health and Safety Executive (HSE)*, erfolgt die Umsetzung in der Regel durch den regelmäßigen Versand oder die Verteilung von Informationsbroschüren. Außerdem wird in vielen Fällen das Internet als Kommunikationsmittel eingesetzt.

Ein Beispiel für eine gemeinsame Maßnahme des privaten und öffentlichen Sektors ist der 1999 gegründete Verband *Humber Chemical Focus (HCF)* an der Ostküste Nordenglands. Ziel dieses Verbandes ist die Unterstützung der chemischen Industrie und verwandter In-

¹¹⁴ geändert durch COMAH (Amendment) Regulations vom 30. Juni 2005, <http://www.hse.gov.uk/comah/>

¹¹⁵ <http://www.hse.gov.uk/dst/alarp1.htm>

¹¹⁶ <http://www.hse.gov.uk/dst/alarp2.htm>

¹¹⁷ <http://www.hse.gov.uk/dst/alarp3.htm>

¹¹⁸ <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040036.htm>

dustriezweige bei Fragen zum Standort, Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie bei der Kommunikation und Zusammenarbeit von Industrie, lokalen Behörden, HSE und der Öffentlichkeit. Die Organisation besteht aus 25 teilweise international tätigen Unternehmen. Mit Unterstützung von HCF wurden von den Mitgliedsunternehmen und der lokalen Behörde Informationsbroschüren entwickelt, die den Anwohnern von Industriestandorten kurz und leicht verständlich wichtige Verhaltensregeln im Notfall mitteilen. Diese Informationsbroschüren werden an alle Gemeinden in der Nähe von Industriestandorten zugeschickt. Die wichtigsten Regeln sind zusammengefasst auf einer Seite übersichtlich dargestellt (*Emergency Advice Cards*). Die Broschüren umfassen etwa sechs bis acht Seiten. Die Informationen sind auf bestimmte regionale Gebiete zugeschnitten (z. B. Great Coates Booklet, Stallingborough Booklet, Scunthorpe Booklet) und werden auch im Internet¹¹⁹ zum Herunterladen angeboten.

5.1.2.2 Betreiber – Behörden– Öffentlichkeit

5.1.2.2.1 Health and Safety Commission (HSC) / Health and Safety Executive (HSE)

Die HSC ist eine gesetzlich verankerte Kommission, deren Aufgabe die Sicherstellung der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit industriellen Anlagen ist. Neben der HSE sind in der HSC Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und lokale Behörden berücksichtigt. Eins der zehn Kommissionsmitglieder wurde ernannt, um die Interessen der Öffentlichkeit zu vertreten¹²⁰. Über diese Kommission findet ein regelmäßiger Austausch mit der Industrie hinsichtlich Umsetzung und Änderung von Vorschriften statt. Die HSC wird fachlich von zahlreichen Beratungskomitees, die sich mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen sowie mit Risiken in speziellen Industriesektoren befassen, unterstützt. Die HSC ernennt die Leitung der HSE, deren Mitarbeiterstamm etwa 4.000 Personen umfasst.

In England und Wales ist die HSE gemeinsam mit der *Environment Agency* für die Umsetzung der COMAH Richtlinie zuständig. In Schottland ist dies ebenfalls die HSE, hier gemeinsam mit der *Scottish Environment Protection Agency*. Die HSE hat einen Bericht veröffentlicht, in dem die Politik zur Anlagensicherheit, das Risikokonzept und dessen Anwendung bei behördlichen Entscheidungen ausführlich beschrieben werden (*Reducing Risks, Protecting People - R2P2*¹²¹). Mit dieser Veröffentlichung soll der Öffentlichkeit transparent gemacht werden, wie Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit Störfallanlagen verlaufen. Gleichzeitig soll damit das Bewusstsein über Risiken geschärft sowie der Umgang mit Risiken und die dabei zu berücksichtigenden Aspekte bei den Entscheidungsprozessen erläutert werden. Ziel ist zu vermitteln, dass seitens der Behörde sorgfältig über Maßnahmen zur Beseitigung oder Minimierung von Risiken entschieden wird. R2P2 führt aus, dass bei der Kommunikation derartiger Entscheidungsprozesse Überlegungen über psychologische, sozi-

¹¹⁹ <http://www.humberchemical.co.uk/html/memb3.htm>

¹²⁰ HSE (2002), *The health and safety system in Great Britain*, 3rd edition, Health and Safety Executive

¹²¹ HSE (2001), *Reducing Risks, Protecting People*, HSE's decision-making process, Health and Safety Executive: London, <http://www.hse.gov.uk/dst/r2p2.pdf>

ale, ethische und wirtschaftliche Aspekte sowie Unterschiede der menschlichen Wahrnehmung berücksichtigt werden. In den letzten Jahren hat sich HSE verstärkt darum bemüht, Bürger aktiv bei Entscheidungsprozessen mit einzubeziehen. Beispielsweise werden immer öfter Expertenforen unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und Workshops veranstaltet. Umfangreiche Internetseiten¹²² der HSE informieren über Vorschriften und Leitfäden und stellen diese zum Herunterladen zur Verfügung.

5.1.2.2.2 „Preparing for Emergencies“ – eine Aktion der Regierung

Im Zusammenhang mit dem *Civil Contingencies Act* hat die englische Regierung im Sommer 2004 die gemeinsam mit verschiedenen Expertengruppen des Bereichs Notfallmanagements entwickelte Informationsbroschüre *Preparing for Emergencies - What you need to know*¹²³ veröffentlicht und an sämtliche Haushalte in UK versandt. Die Bevölkerung von UK wurde vorab über eine große Werbekampagne im Fernsehen sowie in lokalen Radiosendern über diese Broschüre und diese Versandaktion informiert. Die Veröffentlichung gibt praktische Hinweise, wie sich im Notfall der Einzelne verhalten sollte. Sie informiert auch über Erste Hilfe – Maßnahmen, Alarmsysteme, Kontaktadressen sowie über Hinweise zur Reduzierung von Risiken im eigenen Zuhause. Um den Bürgern die wichtigsten Verhaltensregeln möglichst eingängig und nachhaltig zu vermitteln, wurden folgende leicht einprägsame Slogans entwickelt, die auf Informationsblättern deutlich hervorgehoben werden (vgl. Abbildung 4):

„**go in, stay in, tune in**“ (z. B. bei gefährlichen Rauchentwicklungen),

„**get out, stay out, call out**“ (bei Bränden).

Weiterhin wurden von der Regierung zwei Leitfäden veröffentlicht (*Guidelines for Using „Preparing for Emergencies“ Online*¹²⁴) mit Empfehlungen, wie sowohl von lokalen Behörden als auch von Betreibern Notfallinformationen über das Internet möglichst effektiv an die Bürger vermittelt werden können.

Die Informationsbroschüre *Preparing for Emergencies - What you need to know* steht im Internet in 18 Sprachen zur Verfügung und berücksichtigt somit alle Bevölkerungsminderheiten in Großbritannien.

Im Folgenden werden zwei Beispiele (Falkirk Council, Bristol City Council) für regionale Methoden zur Information der Öffentlichkeit über Notfallmaßnahmen mit Hilfe des Internets vorgestellt. Andere Beispiele für interessante Öffentlichkeitsarbeit einzelner Verwaltungsbezirke in England auf dem Gebiet der Notfallplanung sind Suffolk County¹²⁵ und Manchester¹²⁶.

Falkirk Council - Schottland

Der Bezirk Falkirk Council in Schottland stellt im Internet viele Informationen zum Notfallplan, ein Informationsblatt über Verhaltensregeln im Notfall, den Notfallplan selbst sowie allge-

¹²² <http://www.hse.gov.uk>

¹²³ <http://www.pfe.gov.uk/>

¹²⁴ <http://www.ukresilience.info/guidelines.htm>

¹²⁵ http://www.suffolkcc.gov.uk/fire_service/emergency_plans/risks.html

¹²⁶ <http://www.manchester.gov.uk/emergency/> und <http://www.manchesterpriorityalert.co.uk/>

meine Informationen über Pflichten und Aufgaben der behördlichen Notfallmanagementeinheit für die Öffentlichkeit zur Verfügung.

Bei der Erstellung der Notfallpläne wird eng mit den Einsatz- und Rettungsdiensten wie Polizei, Feuerwehr und Ambulanz aber auch mit Nachbarschaftsräten und freiwilligen Hilfsorganisationen zusammengearbeitet. In Grangemouth¹²⁷ in Zentralschottland, wo viel Industrie angesiedelt ist, wurde hierfür ein Komitee eingerichtet, das sich alle Vierteljahr trifft. Dieses Komitee, in dem auch die Industrie vertreten ist, befasst sich nicht nur mit der Notfallplanung an sich, sondern auch mit allen anderen Fragen der Anlagensicherheit, z. B. mit der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. In Grangemouth wurde ein Informationsblatt mit Verhaltensregeln für den Bürger im Notfall und die sechsseitige Informationsbroschüre *Important Public Safety Information* an alle Haushalte und Geschäftsadressen versandt.

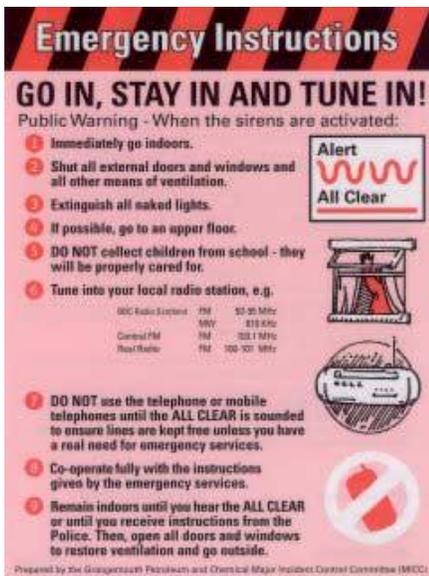


Abbildung 4: Informationsblatt von Grangemouth (Schottland) mit Verhaltensregeln für den Bürger im Notfall (*Emergency Instructions Card*)¹²⁸

Bristol City Council und South Gloucestershire Council

Die Risikomanagementeinheit von Bristol City Council gibt dem Bürger auf seinen Internetseiten¹²⁹ zu folgenden Bereichen umfangreiche Informationen:

- **Preparing for Emergencies:** Verweis auf die Seiten mit der Informationsbroschüre *Preparing for Emergencies - What you need to know* (s. Kapitel 5.1.2.2.2),
- **Advice – General:** allgemeine Informationen an den Bürger zu Notfallsituationen,
- **Advice – Chemical:** spezielle Informationen an Unternehmen,

¹²⁷ http://www.falkirk.gov.uk/devservices/emergency_planning/micc_grangemouth.htm

¹²⁸ http://www.falkirk.gov.uk/devservices/emergency_planning/Public_Information_Leaflets.htm

¹²⁹ <http://www.bristol-city.gov.uk/Fuguri/frame.html?A+BSS01500+BG+F+BMM00102+BSS00109>

- **Business Continuity:** Informationen über die Einrichtung von Business Foren zur Förderung der Zusammenarbeit und Kommunikation verschiedener Unternehmen in der Region, Ziel ist u. A. die Sicherstellung der Kommunikation in Notfällen,
- **COMAH sites:** Seveso II – Standorte in Bristol City,
- **Exercises & Plans:** Auflistung der verantwortlichen Stellen,
- **Links:** lokale, nationale und internationale Stellen für den Bereich Notfallplanung,
- **Useful Telephone Numbers:** Notrufnummern,
- **Severnside Forum and Sirens:** Download der Broschüre *Major Emergency Safety Advice and Public Information Booklet*, akustische Präsentation der Sirenen.

Gemeinsam mit der Nachbarregion South Gloucestershire Council hat das Bristol City Council die Broschüre *Major Emergency Safety Advice and Public Information* veröffentlicht, die über das Internet¹³⁰ verfügbar ist.

In Severnside, eine Gemeinde von Bristol City County, wurde zur Verbesserung der Notfallplanung und der Planung von Maßnahmen gegen potentielle Ereignisse das *Severnside Emergency Planning Forum* (SEPF) gegründet, in dem die örtlichen Industrieunternehmen, Rettungsdienste und die lokalen Behörden eng zusammenarbeiten. Auf Initiative der Industrie erstellt das SEPF eine Informationsbroschüre, die etwa alle drei Jahre aktualisiert und an betroffene Bürger der Umgebung in und um Severnside verteilt wird.

5.1.2.3 Betreiber/Behörden – Öffentlichkeit

Mit der *Crucial Crew*¹³¹ wurde in Nordostengland, Yorkshire and Nord-Lincolnshire eine Partnerschaft von verschiedenen Industrieunternehmen (nicht nur Seveso II – Anlagen) und anderen staatlichen und privaten Organisationen im Bereich der Notfallplanung gegründet, die Informations- und Schulungsmaterial zur Risikokommunikation entwickelt und verteilt bzw. im Internet zur Verfügung stellt. Die Zielgruppe der *Crucial Crew* sind Kinder.

Eine Aktion der *Crucial Crew* ist die Entwicklung und der Versand eines kostenlosen Computerspiels auf CD an 3.000 Grundschulen. Mit dem Computerspiel *Crucial Crew Interactive* (CCI) werden interaktiv Gefahrensituationen simuliert, Unfallszenarien durchgespielt und mit Hilfe von Rollenspielen am PC richtige Verhaltensweisen vermittelt. Die Gefahrensituationen sind speziell auf Kinder und deren ‚typische‘ Verhaltensweisen zugeschnitten. CCI basiert auf Ergebnissen von Workshops, die in ganz UK für Schulkinder im Alter von 8 bis 11 veranstaltet wurden.

¹³⁰ <http://www.bristol-city.gov.uk/centsups/docs/emergencyadviceleaflet2003.pdf>

¹³¹ <http://www.crucial-crew.org>

5.2 Niederlande

5.2.1 Rechtsgrundlagen

Der *Fourth National Environmental Policy Plan (NEPP4, 2001)* beschreibt in Kapitel 9 die Grundprinzipien der neuen niederländischen externen Sicherheitspolitik, die nach dem schweren Unfall von Enschede im Jahr 2000 entwickelt wurden. Eines der sieben Grundprinzipien ist die Verbesserung der Information der Öffentlichkeit auf dem Gebiet der externen Sicherheit. Für Industrieanlagen wurde dies in dem *Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO'99)* sowie in dem *Besluit externe veiligheid inrichtingen* implementiert. BRZO'99 regelt Risiken von schweren Unfällen und ist die Umsetzung der Anforderungen der europäischen Seveso II – Richtlinie in den Niederlanden.

In dem Handbuch zur BRZO'99 (*Handreiking uitvoering BRZO 1999 voor overheden*)¹³², das sich an die zuständigen Behörden richtet, wird eine kurze Beschreibung zur Information von Bürgern gegeben. Inhaltlich werden hier allerdings keine weiteren Vorgaben zu den Methoden gemacht. Die zuständigen Behörden haben danach die Pflicht, die Bürger über mögliche Gefahren durch Unfälle zu informieren, ihnen Zugang zu Gefahrstofflisten zu ermöglichen und sie von der Möglichkeit der Einsichtnahme in die Sicherheitsberichte z. B. über Tageszeiten in Kenntnis zu setzen. Die entsprechenden Dokumente können in Büchereien und Rathäusern sowie in den Büros der zuständigen Behörde eingesehen werden.

Der *Besluit externe veiligheid inrichtingen* regelt die externe Sicherheit von Industrieanlagen. Diese Vorschrift wurde im Mai 2004 verabschiedet und ist seit dem 1. November 2004 in Kraft. Auch hier spielt die Risikokommunikation insbesondere im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren von Anlagen mit potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt eine große Rolle. Es sind ebenfalls die Verfahren zum Land Use Planning betroffen. Die örtlichen Behörden müssen nachweisen und darstellen, ob bzw. wie das gesellschaftliche Risiko bei ihren Entscheidungen über Genehmigungen oder bei der Raumordnungsplanung berücksichtigt wurde. Das beinhaltet auch die Information der Öffentlichkeit, die Vermittlung von Verhaltensregeln sowie die Notfallplanung.

Eine weitere wichtige Regelung ist das *Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS)*, das vom *Center for External Safety and Fireworks* des *National Institute for Health and Environment (RIVM)* in einer zentralen Datenbank geführt wird. Bürger können in dem Register Informationen über Risikosituationen mit gefährlichen Stoffen in ihrer Nachbarschaft finden. Die Datenbank ist mit einem Standard Internet Browser zugänglich. Das Register wird zurzeit von Gemeinden und Landkreisen mit Daten gefüllt. Regionale Behörden sind für die Risikodaten in ihrer Provinz verantwortlich und stellen jeweils eigene Risikokarten über das Internet der Öffentlichkeit zur Verfügung (s. Kapitel 5.2.2.2.1).

¹³² <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/milieu19065.pdf&dn=19065&b=vrom>

5.2.2 Methoden der Informationsübermittlung

5.2.2.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Neben den bewährten traditionellen Methoden wie Erstellung und Versand von Informationsbroschüren, Veranstaltung von Tagen der offenen Tür und Darstellungen im Internet ist als interessantes Beispiel für eine verstärkte Initiative zur Risikokommunikation die Aktivität des Unternehmens Shell Pernis in Rijnmond / Rotterdam zu nennen. Im weiteren Umkreis von Shell Pernis, der größten Raffinerie Europas, leben etwa 450.000 Menschen. Da in einem solch dicht besiedelten Gebiet eine Kommunikation mit jedem individuellen Bürger kaum möglich ist, hat Shell Pernis 1998 einen Nachbarschaftsrat gegründet, den so genannten „Burenraad“. Die Mitglieder des Burenraads sind im Wesentlichen Vertreter aus den umliegenden Gebieten, die alle selbst in dem Risikogebiet um Shell leben. Es handelt sich dabei um gesellschaftlich aktive Personen aus unabhängigen Nachbarschaftsvereinen, Gewerkschaften, Umweltverbänden u. A., die somit auch die Funktion als Multiplikator übernehmen. Weiterhin sind Vertreter von Shell und ein unabhängiger Sachverständiger sowie die Behörde *DCMR Milieudienst Rijnmond* (s. Kapitel 5.2.2.2.2), Letztere als Beobachter, anwesend. Der Burenraad tagt in der Regel viermal im Jahr. Die Sitzungen werden von den Anwohnernvertretern vorbereitet. Auch der Vorsitzende ist ein in der Umgebung von Shell lebender, unabhängiger Bürger. Themen des Burenraads sind z. B.:

- Risiko, externe Sicherheit,
- Behandlung von Gewässerverunreinigungen,
- Bauen im Risikogebiet,
- Verkehrsmanagement und Transport,
- Risikokommunikation von Shell über die lokalen Medien,
- Behandlung von Beschwerden,
- aufgetretene Unfälle / Ereignisse bei Shell.

Der Burenraad berät Shell auch bei der Verbreitung von Informationen für die Öffentlichkeit, indem er bei der Entwicklung von Broschüren und Plakaten, bei der Erarbeitung von Konzepten für Presseberichte, Radiosendungen, Interviews und bei der Erstellung von Betriebsvideos unterstützt. Der Burenraad berät ebenfalls bei der Kommunikation zwischen dem Unternehmen und Politikern, indem Informationen gemeinsam entsprechend aufbereitet werden¹³³.

Im Internet werden die regelmäßig erscheinenden Berichte des Burenraads veröffentlicht¹³⁴. Ein Leitfaden über Zweck, Zusammensetzung, Themen und Arbeitsweise dieses Nachbarschaftsrats kann aus dem Internet herunter geladen werden¹³⁵.

¹³³ Burenraad Shell Pernis (2002), Leidraad Burenraad, Publicatie van de Burenraad Shell Pernis

¹³⁴ http://www.shell.com/home/Framework?siteId=nl-nl&FC2=/nl-nl/html/iwgen/leftnavs/zzz_lhn10_4_0.html&FC3=/nl-nl/html/iwgen/pernis/dir_burenraad_10041130.html

¹³⁵ http://www.shell.com/home/Framework?siteId=nl-nl&FC2=/nl-nl/html/iwgen/pernis/zzz_lhn.html&FC3=/nl-nl/html/iwgen/pernis/leidraad_buren_10031840.html

5.2.2.2 Betreiber – Behörden – Öffentlichkeit

Im Folgenden werden die von jeder Provinz zu erstellenden Risikokarten sowie zwei Beispiele für Risikokommunikation in einzelnen Provinzen vorgestellt.

5.2.2.2.1 Risikokarten

Mit den von den offiziellen Stellen in den Niederlanden im Internet zur Verfügung gestellten Risikokarten werden Risikoobjekte auf regionaler und kommunaler Ebene visualisiert und wichtige Informationen für den Bürger permanent bereitgehalten.

Die Niederlande ist in 11 Verwaltungsgebiete („Provinzen“) eingeteilt. Jede Provinz muss eine Risikokarte erstellen und veröffentlichen. Mit diesen Karten werden der Öffentlichkeit Informationen über die externe Sicherheit im Bereich von Störfallanlagen, beim Transport gefährlicher Güter sowie im Hinblick auf Naturkatastrophen zugänglich gemacht. Die Risikokarte der Provinz Utrecht¹³⁶ z. B. enthält Informationen über Unternehmensstandorte und deren Auswirkungsbereiche, in denen potentiell Menschen bei einem Unfall getötet werden können, über Routen zum Transport gefährlicher Güter (ebenfalls mit Auswirkungsbereichen bei Unfällen) und Informationen über mögliche natürliche Katastrophen (Flut, Waldbrand etc.). Beispielsweise werden um die Stadt Veenendahl herum Gasabfüllanlagen auf der Karte lokalisiert. Es wird bei einem möglichen Unfall ein Auswirkungsbereich von 290 m² angegeben. Für eine dargestellte Lageranlage für Feuerwerkskörper ist eine Auswirkungsentfernung von 800 m angegeben. Klickt der Nutzer auf diese Objekte, erhält er weitere Informationen über Art und Tätigkeiten in dem Unternehmen sowie z. B. über die Auswirkungsbereiche bei Feuer und bei Explosion. Die Karte nennt Adresse der Anlagenbetreiber und die der zuständigen Behörde einschließlich Telefonnummern und Website. Dem Nutzer werden Links angeboten, um weitergehende Informationen zu den so genannten Risikokonturen und zu Auswirkungsbereichen zu erhalten. Die Risikokarten anderer Provinzen (z. B. Limburg¹³⁷, Groningen¹³⁸, Nord-Holland¹³⁹, Gelderland¹⁴⁰) sind inhaltlich ähnlich, wobei sie sich aber in der Benutzerführung unterscheiden.

Auch wenn die Risikokarten nicht alle Fragen des individuellen Bürgers, wie z. B.

- ist das Risiko kontrollierbar?
- welche Erfahrungen gibt es mit derartigen Risiken?
- gibt es vergleichbare Risiken, die besser bekannt sind?

beantworten können, werden sie doch als wichtigstes Instrument der Risikokommunikation seitens der Behörden angesehen. Durch das Angebot dieser Karten wird erwartet, dass das Bewusstsein des Bürgers zu Sicherheitsfragen geschärft und sein Interesse geweckt wird. Zurzeit gibt es allerdings noch relativ wenige Reaktionen aus der Bevölkerung. Ein Ergebnis

¹³⁶ <http://www.provincie-utrecht.nl/>

¹³⁷ <http://risicokaart.limburg.nl/>

¹³⁸ <http://www.provinciegroningen.nl/risicokaart/>

¹³⁹ <http://risicokaart.noord-holland.nl/kaartladen.html>

¹⁴⁰ <http://www.gelderland.nl/risicokaart/>

einer von der Universität Twente durchgeführten ersten Studie zu dieser Frage ist, dass die Risikokarten ein sehr sinnvolles und nützliches Instrument der Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit darstellen, sie andere (traditionelle) Instrumente und Anstrengungen der Kommunikation aber nicht vollständig ersetzen¹⁴¹.

5.2.2.2.2 DCMR - Ansprechstelle in Rijnmond / Rotterdam für BRZO'99

Die Behörde *DCMR Milieudienst Rijnmond* befasst sich vornehmlich mit der Umsetzung der BRZO'99 auf provinzieller Ebene und dient hierfür als landesweite Ansprechstelle. Ein wichtiger Aufgabenbereich ist die Information der Öffentlichkeit. Das DCMR berät Gemeinden über technische und andere Aspekte bei der Umsetzung der Verordnung. Zweimal im Jahr werden Zusammenkünfte für Gemeinden organisiert, auf denen zu diesem Themenbereich Informationen gegeben und andere, z. B. politische Entwicklungen besprochen werden. Vom Niederländischen Umweltministerium (VROM) ist bei der DCMR ebenfalls eine Kontaktstelle für Fragen der quantitativen Risikoanalyse eingerichtet worden, die die Gemeinden in den Provinzen z. B. bei den Risikoberechnungen für gefährliche Anlagen (nach *Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen – RRGs*) unterstützt. Verfahren für Anfragen und für die Durchführung der Risikoberechnungen werden in einem Informationsblatt mitgeteilt.

Mit Hilfe von Informationsbroschüren werden Bürger über BRZO-Betriebe auf dem Laufenden gehalten. Diese können von der Website des DCMR herunter geladen werden¹⁴². Außerdem steht das DCMR für Bürgeranfragen zur Verfügung.

Weiterhin bietet das DCMR den Bürgern seiner Region an, sich bei Beschwerden über Belästigungen, wie z. B. Geruchs- oder Lärmbelästigungen durch Betriebe, an das DCMR zu wenden (Angabe von Telefonnummer und E-Mailadresse). Jährlich werden die Daten zu Umweltbeschwerden und Informationen über die entsprechende Kommunikation mit Bürgern in einem Bericht des DCMR veröffentlicht¹⁴³. Allein im Jahr 2004 sind nach diesem Bericht 18.711 Beschwerden aus dem Gebiet um Rijnmond beim DCMR eingegangen. Dies zeigt, dass eine enge Kommunikation mit Anwohnern stattfindet, wenn auch in diesem Fall in einem negativen Zusammenhang.

5.2.2.2.3 Risikokommunikation in der Provinz Süd-Holland

In einer gemeinsamen Veröffentlichung des Niederländischen Innenministeriums, des Umweltministeriums und der Vereinigung Niederländischer Gemeinden (VNG) werden Empfehlungen für Gemeinden, Provinzen, Feuerwehren und Polizei und andere Stellen, die sich mit Sicherheitspolitik und Kommunikation befassen, Mittel und Verfahren vorgeschlagen, die bei der Entwicklung eines umfassenden Risikokommunikationsplans unterstützen sollen. Das Handbuch ist das Ergebnis zahlreicher regionaler Workshops zu diesem Thema und kann

¹⁴¹ Gutteling, J., Kuttschreuter, M. (2004) The Dutch digital risk map: First experiences with an interface to the public's risk perception, Twente University, Department of Communication Science, Enschede

¹⁴² <http://www.dcmr.nl>

¹⁴³ Milieuklachten in Rijnmond – De gegevens over het jaar 2004, <http://www.dcmr.nl/asp/showinziens.asp?var=642>

über das Internet herunter geladen werden¹⁴⁴. Im Folgenden wird die Umsetzung beispielhaft für die Provinz Süd-Holland vorgestellt.

Mit dem *Werkplan communicatie integrale veiligheid provincie Zuid-Holland (2003)* wird für die Provinz Süd-Holland auf 26 Seiten ein umfangreicher Risikokommunikationsplan vorgelegt. Ziel ist eine umfassende und gut strukturierte Information der Bevölkerung in den Gemeinden. Kernpunkte des Dokuments sind die Organisationsstruktur des Kommunikationsplans für integrale Sicherheit, Themen der Risikokommunikation, die Risikokarten und wie sie vermittelt werden können sowie eine Übersicht über die Kommunikationsmittel. Das Thema ‚Risiken durch Seveso-Anlagen‘ ist nach diesem Arbeitsplan nur eines von vielen Themen, die kommuniziert werden sollen. In dem Risikokommunikationsplan ist genau aufgeführt, welche Aktionen, unter wessen Verantwortung, zu welchem Zeitpunkt durchzuführen sind und welches Budget dafür erforderlich ist.

Beispiele für Aktionen sind:

- regelmäßige Veröffentlichung von Artikeln in Fachzeitschriften,
- Vorbereitung von Artikeln für das Gemeindeblatt,
- Erstellung und Pflege der Website¹⁴⁵ mit Links zu anderen Provinzen,
- Erstellung von schriftlichen Broschüren für Anwohner,
- gezielte Information über Risikokarte an die Gemeinden, Bürger, Betriebe u. A.,
- Einrichtung eines Helpdesks (ggf. mit DCMR),
- Vorbereitung von Radio- und TV-Sendungen (Zeitpunkt, Themen, Konzepte, Kosten u. A.),
- Einsatz eines Informationsbusses, der durch die Gemeinden fährt und mit Experten z. B. aus Behörden besetzt ist, die Bürgern Rede und Antwort stehen (Planung der Termine, Themen, Vorbereitung der Ankündigung über Presse, Flyer u. A.).

Um die ins Internet gestellten Risikokarten (s. Kapitel 5.2.2.2.1) den Bürgern bekannt zu machen und näher zu bringen, sieht die Provinz vor, auf mehreren Zusammenkünften mit den Gemeinden darüber zu informieren. Auch Betreiber, professionelle Nutzer der Risikokarten und Interessengruppen sind gemäß Risikokommunikationsplan mit schriftlichem Informationsmaterial zu versorgen. Damit die Nutzer der Risikokarten im Internet nicht mit Fragen und Problemen allein gelassen werden, erwägt die Provinz einen Helpdesk einzurichten. Dies soll in Zusammenarbeit mit dem bereits eingerichteten Helpdesk des *DCMR Milieudienst Rijnmond* erfolgen.

¹⁴⁴ Den Haag (2003), Handreiking Risicocommunicatie, <http://www.minbzk.nl/contents/pages/4236/handreikingrisicocommunicatie.pdf>

¹⁴⁵ <http://www.zuid-holland.nl/thema/veiligheid/index.jsp>

5.3 Frankreich

5.3.1 Rechtsgrundlagen

Die für die Anlagensicherheit relevanteste Vorschrift in Frankreich ist *Installations Classées pour la Protection de l'Environnement* (ICPE). Diese Vorschrift existiert bereits seit 1976 und wurde entsprechend den europäischen Anforderungen nach der Seveso II – Richtlinie (96/82/EG) angepasst. Die letzte Anpassung an die Anforderungen der europäischen Seveso II-Richtlinie erfolgte mit dem *Loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* vom 30.07.2003. Diese Vorschrift regelt den Schutz vor technischen und natürlichen Risiken und der Reparatur von Schäden. Es berücksichtigt die Erfahrungen nach dem schweren Unfall in Toulouse im Jahr 2001 und beinhaltet u. A. die Einrichtung von örtlichen Informationskomitees (*Comités locaux d'information et de concertation sur les risques*) in jeder Präfektur (s. Kapitel 5.3.2).

Eine andere Rechtsvorschrift, die die Risikokommunikation in Frankreich betrifft, ist das *Loi de modernisation de la sécurité civile* vom 13.08.2004. Diese Vorschrift befasst sich u. A. mit der Entwicklung von Notfallplänen und –maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie mit der Vermittlung von Informationen darüber.

In Frankreich existierten bereits vor der Anpassung der nationalen Gesetze an die europäischen Vorgaben zur Anlagensicherheit eine Reihe von Standards, Verordnungen und Rund-erlasse zur Risikokommunikation, die immer noch gelten, z. B.:

- Der Artikel L124-2 des *Code de L' Environnement* (seit 1987) bestätigt das Recht des Bürgers auf Informationen über Risiken, denen sie ausgesetzt sind, und über getroffene Sicherheitsmaßnahmen.
- Die Vorschrift 90-918 (1990) beschreibt die Randbedingungen und das Mindestmaß an Informationen über (technische) Risiken, das den Bürgern mitgeteilt werden muss. Hierzu zählen Informationen über Anlagen und ihre Risiken, denen die Bürger ausgesetzt sind, Kenntnisse über Alarmsysteme und über Verhaltensregeln und – maßnahmen im Störfall. Die Vorschrift 90-918 schreibt ein Informationsschema vor, wonach sowohl die Präfektur (Department) als auch die kommunale Verwaltung (Marie) mit Hilfe eines Dokuments Bürger mit Informationen versorgen sollen.
 - So erstellt die Präfektur mit Hilfe von Informationen der Betreiber
 - ein *Dossier Départemental des Risques Majeurs* (DDRM) und
 - ein *Dossier Communal Synthétique* (DCS)
 - und die kommunale Verwaltung aufbauend auf DDRM und DCS
 - ein *Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs* (DICRIM).

Das DDRM enthält grundsätzliche Informationen über technische und natürliche Risiken im gesamten Department und entsprechende Risikokarten. Das DCS informiert die Kom-

munen über Risiken, denen sie ausgesetzt sind, über die entsprechenden Standorte und über Vorsorgemaßnahmen, die auf kommunaler Ebene getroffen wurden. Das DICRIM der Mairie informiert seine Verwaltung ebenfalls über Vorsorgemaßnahmen. Teilweise enthält das DICRIM auch Notfallinformationen und -pläne. Alle drei Dokumente müssen in der kommunalen Verwaltung der Öffentlichkeit zugänglich sein.

- Mit dem *circulaire* vom 13.12.1993 wird die Einrichtung eines Komitees auf Departmentebene institutionalisiert. Das *Cellule d'Analyse des Risques et d'Information Préventive (CARIP)* eines jeden Departments hat die Aufgabe, Informationen über Anlagen und Risiken zu sammeln, Maßnahmen zu koordinieren und die Information der Öffentlichkeit zu unterstützen. Hierzu gehört auch die Beratung bei der Erstellung o. g. Dokumente. In der Regel setzt sich ein CARIP, dessen Vorsitz ein Vertreter des Departments hat, aus Vertretern von staatlichen und regionalen Behörden, betroffenen Industrieanlagen, kommunalen Gruppen, Medien, sozialen und medizinischen Stellen und örtlichen Umweltgruppen zusammen¹⁴⁶.
- Artikel 9 einer Vorschrift vom 6.5.1988 legt Veröffentlichungsmodalitäten für den externen Notfallplan fest. Demnach hat die Präfektur in lokalen und regionalen Zeitungen eine Liste der kommunalen Stellen zu veröffentlichen, die sich mit der externen Notfallplanung befassen, sowie der öffentlich zugänglichen Stellen, wo der Notfallplan eingesehen werden kann. Weiterhin werden die Betreiber gefährlicher Anlagen verpflichtet, auf ihre Kosten Broschüren zu erstellen und an alle im Rahmen des Notfallplanes möglicherweise betroffenen Personen zu verteilen. In den Broschüren müssen Informationen über die Art der Anlagen, über die Risiken, die von ihnen ausgehen, sowie über Verhaltensregeln im Notfall enthalten sein.

5.3.2 Comités Locaux d' Information et de Concertation sur les risques industriels (CLIC)

Nach dem großen Störfall bei Grande Paroisse (AZF) am 21.9.2001 in Toulouse hat die französische Regierung umfangreiche Untersuchungen durchführen lassen und Empfehlungen zur Verbesserung der Anlagensicherheit und des Notfallmanagement erarbeitet. Die beauftragte Kommission hat festgestellt, dass das Risikobewusstsein in der Bevölkerung unzureichend entwickelt ist, und empfohlen, die Information der Öffentlichkeit und die Kommunikation mit ihr erheblich zu verbessern. Es wurde die Errichtung von örtlichen Komitees in der Umgebung von Risikoanlagen vorgeschlagen. Mit dem *Décret n° 2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement* ist die Gründung von CLICs in den Departments, deren Zusammensetzung und Aufgaben jetzt rechtlich geregelt.

¹⁴⁶ De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003a), Communication des risques industriels au public – Les expériences aux États-Unis et en France, CIRANO, Rapport de projet 2003 RP-02, Montréal, Mars 2003

Ende 2003 waren bereits 127 lokale Komitees eingerichtet, von denen 60 Komitees schon getagt haben¹⁴⁷. Ein Komitee ist für 1 bis 10 Seveso-Anlagen zuständig. Das Aufgabenspektrum deckt nahezu den gesamten Bereich der Anlagensicherheit ab. Schwerpunkt ist aber die Mitarbeit bei der Notfallplanung und die Sicherstellung eines Informationsaustauschs mit der Bevölkerung in der Umgebung von Seveso-Anlagen. Die CLICs sollen Ansprech- und Diskussionspartner für die Bürger sein. Auch können Betreiber industrieller Anlagen dem Komitee z. B. ihre Konzepte zur Information der Öffentlichkeit präsentieren und mit ihnen abstimmen. CLICs stellen eine lokale Ergänzung der bereits seit Längerem in Frankreich existierenden *Secrétariats Permanents pour les Problèmes de Pollution Industrielle (SPPPI)* dar, die zur Diskussion von Umweltfragen in Zusammenhang mit großen industriellen Anlagen eingerichtet wurden. Sowohl in CLIC als auch im SPPPI sind Industrie, staatliche und kommunale Behörden, sonstige Sachverständige, Arbeitnehmergruppen sowie Umweltverbände vertreten.

Auf der Webpage der *Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)*¹⁴⁸ werden Kontaktadressen zu den lokalen CLICs vermittelt.

5.3.3 Methoden der Informationsübermittlung

5.3.3.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Der Betreiber ist verpflichtet, die Bürger in der Umgebung von Seveso-Standorten zu informieren. Dies erfolgt in der Regel mit Hilfe von Broschüren, die in Briefkästen geworfen werden, und mit Hilfe von Plakaten und Anschlägen an größeren Wohnhäusern. Daneben ist das Internet für fast alle Betreiber gefährlicher Anlagen die wichtigste Informationsplattform geworden. Hier stellen sich Unternehmen vor und geben in vielen Fällen direkt oder indirekt (über herunterladbare Dokumente und Broschüren) Informationen über die Risiken und die Sicherheit ihrer Anlagen.

Beispielhaft für ein großes Engagement im Bereich der Risikokommunikation ist die multinationale Chemie- / Energieunternehmensgruppe Total / Atofina, die mehrere Standorte in Frankreich betreibt. Dies ist nicht zuletzt mit dem großen Störfall am 21.9.2001 in Toulouse begründet. Um den Dialog mit den Nachbarn ihrer Industrieanlagen zu fördern, hat Total im Juli 2002 die Initiative *Terrains d'Entente / Common Ground* ins Leben gerufen. Im Rahmen dieser Initiative fanden in den Jahren 2002 / 2003 bereits 25 „Tage der offenen Tür“ statt, bei denen Anwohner die Gelegenheit hatten, Workshops zu besuchen, mit Unternehmensvertretern zu diskutieren sowie die Räumlichkeiten der Anlagen zu besichtigen. Es werden regelmäßig Ausstellungen, Ortsbesichtigungen und Diskussionsrunden organisiert sowie ein Newsletter zum Thema Sicherheit veröffentlicht. Weiterhin wird verstärkt der Kontakt zu Schulen und Hochschulen gesucht.

¹⁴⁷ Webseiten des französischen Umweltministeriums (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable), http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2396#

¹⁴⁸ <http://www.drire.gouv.fr/>,

An den sieben Standorten von Atofina in Frankreich finden zahlreiche Aktionen statt, um Bürger verschiedener Zielgruppen zu erreichen, z. B.¹⁴⁹:

- ein monatlich stattfindender „Mini-Tag der offenen Tür“ mit Präsentationen und geführten Touren durchs Betriebsgelände,
- Großveranstaltungen für die Öffentlichkeit (z. B. Workshops),
- Fragebogenaktion nach jeder Veranstaltung (Befragung der Besucher),
- „Tag der offenen Tür“ speziell für Schulklassen mit geführten Touren durchs Betriebsgelände,
- Wochenendveranstaltung mit *Chemistry Discovery Track* für Besucher,
- Malwettbewerbe, z. B. zum Thema *Paint me a picture of what chemistry gives you!*,
- Durchführung des Umweltprojekts *Let's try and see chlorine* mit Schulklassen,
- „Tag der offenen Tür“ (1 Woche) mit Teilnahme mehrerer Schulklassen verschiedener Altersgruppen,
- einwöchiger Unterricht für Studenten, dessen Programm vorher zwischen Lehrern und Betriebsangehörigen gemeinsam erarbeitet wird.

Seit Herbst 2003 hat die Initiative *Terrains d'Entente / Common Ground* eine eigene Website, auf der alle Aktivitäten und Maßnahmen vorgestellt werden. Diese Seiten sind sowohl in Englisch¹⁵⁰ als auch in Französisch¹⁵¹ verfügbar.

Total Petrochemical France ist zusammen mit anderen Unternehmen Mitglied im lokalen CLIC Drusenheim (Elsass), das mit der Verordnung des Präfekten vom 22. Mai 2006 errichtet wurde¹⁵².

5.3.3.2 Betreiber – Behörden– Öffentlichkeit

5.3.3.2.1 Umweltministerium

Eine Aktion des französischen Umweltministeriums zur Verbreitung von Informationen ist die Erstellung der Internetseiten von „Prim.net“¹⁵³. Hier werden verschiedene Zielgruppen bzw. –bereiche angesprochen (Bürger, Experten, Erziehung) und entsprechend aufbereitete Informationen zur Verfügung gestellt. Der einzelne Bürger kann sich hier gezielt mit Hilfe von grafischen Darstellungen über Risiken in seinem Wohngebiet informieren. Im Bereich Erziehung werden Hinweise auf Veranstaltungen gegeben, sowie pädagogische Materialien (z. B. Kurzfilme, Fotos, Literatur) angeboten bzw. per Links darauf verwiesen. Experten werden weiterführende spezielle Informationen und Karten angeboten. Ebenfalls können DDRMs einzelner Präfekturen über diese Seiten ermittelt werden¹⁵⁴.

¹⁴⁹ http://www.commonground.atofina.com/actions/focus_01.htm

¹⁵⁰ <http://www.commonground.atofina.com>

¹⁵¹ <http://www.terrainsdentente.atofina.com>

¹⁵² <http://www.pprt-alsace.com/Drusenheim>

¹⁵³ <http://www.prim.net>

¹⁵⁴ <http://www.prim.net/actu/archives/infoprev.html>

5.3.3.2.2 Beispiele aus den Departments

Im Folgenden werden zwei Beispiele für Aktionen und Internetseiten mit umfangreichen Informationen an den Bürger (Department Aude, Department Isère) vorgestellt. Andere interessante Beispiele sind die Websites der Präfekturen Charente-Maritime¹⁵⁵, Haut-Rhin¹⁵⁶ und Seine St. Denis¹⁵⁷.

Department Aude

Die von den Behörden zu erstellenden Dokumente DDRM und DCS werden zur Verbreitung von den Departments aufbereitet ins Internet gestellt. Ein im Internet sehr übersichtlich dargestelltes *Dossier Départemental des Risques Majeurs* (DDRM) ist zum Beispiel das des Departments Aude¹⁵⁸. Neben allgemeinen Informationen zu Risiken, werden alle Seveso II-Anlagen aufgelistet, Verhaltensregeln im Alarmfall bekannt gegeben, Alarmsignale erläutert, Kontaktadressen genannt und auf die weiterführenden Dokumente DCS und DICRIM verwiesen. Unter den DCS kann über interaktive Risikokarten die Art des Risikos (natürlich oder industriell) in der eigenen Kommune ermittelt werden.

Department Isère

Das *Institut des Risques Majeurs* (IRMa) ist eine Organisation mit Sitz in Grenoble, die 1988 gegründet wurde und sich u. A. zum Ziel gesetzt hat, die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit im Rahmen der Störfallvorsorge zu verbessern¹⁵⁹. IRMa wird sowohl durch staatliche als auch durch private Mittel finanziert. Hauptzuständigkeitsbereich des IRMa ist das Department Isère, für das es die Informationen gemäß DDRM ins Internet stellt. Neben allgemeinen Fachinformationen und Rechtsvorschriften zum Thema Risiko und Anlagensicherheit bieten die Internetseiten Hinweise über den kommunalen Notfallplan (*Le Plan Communal de Sauvegarde*). Weiterhin informiert IRMa über vergangene Unfälle im Department Isère. Den Besuchern der Internetseiten werden Verhaltensregeln in bestimmten Risikosituationen vermittelt, z. B. bei Lawinen, Sturm, Erdbeben, Vulkan, Waldbrand, bei industriellen und atomaren Anlagen sowie beim Transport gefährlicher Güter. Mit Hilfe von Kartenmaterial können Bürger des Department Isère –ähnlich wie im Department Aude– bestimmte Gebiete mit erhöhtem (natürlichem oder industriellem) Risiko ermitteln und sich Kurzinformationen, z. B. über die entsprechenden Betreiber von Seveso – Anlagen, beschaffen. IRMa informiert über weitere Aktionen, die von dem Institut durchgeführt werden, wie z. B. die Organisation von öffentlichen Veranstaltungen und Besichtigungen von Industriebetrieben sowie die Durchführung von Projekten.

5.3.3.2.3 Wettbewerb über beste Risikokommunikation in Frankreich

Ende 2004 wurde vom Forum Européen de la Communication de Risque Majeur (FECRIM) eine zweitägige Konferenz veranstaltet, auf der ein intensiver Informationsaustausch zum

¹⁵⁵ <http://www.charente-maritime.pref.gouv.fr/guide/secure/civile/dossiers.htm>

¹⁵⁶ http://www.haut-rhin.pref.gouv.fr/Risque_Haut-Rhin/risque.html

¹⁵⁷ <http://www.seine-saint-denis.pref.gouv.fr/menu-seine-risques.htm>

¹⁵⁸ <http://www.aude.pref.gouv.fr/ddrm/@Aude00.htm>

¹⁵⁹ <http://www.irma-grenoble.com/04risques/042risques-techno/industriels.htm>

Thema Risikokommunikation stattfand. Das Forum wurde von zahlreichen Departments, der französischen Regierung und einigen Verbänden veranstaltet bzw. unterstützt. Auf dieser Veranstaltung wurden u. A. auch die Gewinner des Wettbewerbs Grand Prix de la Communication sur les Risques Majeurs 2004 bekannt gegeben. Teilnehmer an dem Wettbewerb waren regionale Kommunen, Gruppierungen von Kommunen, öffentliche Einrichtungen, allgemeine und örtliche Räte. Preise für außergewöhnliche Aktionen und intensive Bemühungen zur Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit erhielten der Conseil Général de l'Isère, die Gemeinde Siros (Department Pyrénées – Atlantique) und die Stadt Feyzin.

Alle drei Gewinner zeichneten sich vor Allem dadurch aus, dass sie regelmäßige und häufige Zusammenkünfte von Betreiber, Behörden und Vertretern der Öffentlichkeit einberufen haben, alle Bürger direkt mittels aktuellen Dokumenten wie DICRIM, Informationsbroschüren (s. Abbildung 5) usw. versorgt und insbesondere über die Notfallplanung und -maßnahmen sowie über Alarmsysteme informiert haben.¹⁶⁰

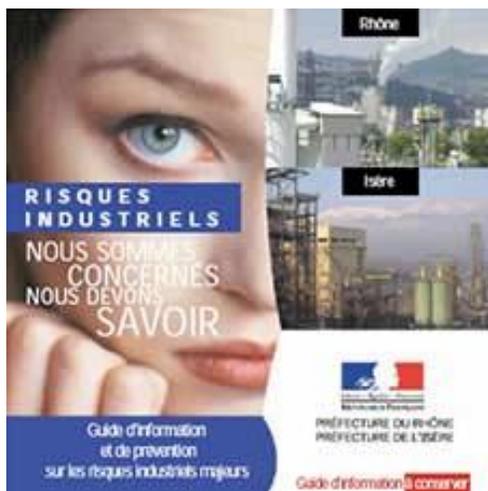


Abbildung 5:
Informationsbroschüre der Präfekturen Rhône und Isère

¹⁶⁰ <http://www.fecrim.org/dossiers2004.html>

5.4 Schweiz

5.4.1 Rechtsgrundlagen

Wichtigste Rechtsgrundlage zur Regelung der Anlagensicherheit in der Schweiz ist die Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfall-Verordnung – StFV). Gemäß Umweltschutzgesetz hat die Bevölkerung das Recht auf Information über behördliche Kontrollen. Diese allgemeine Informationspflicht der Behörde ist für den Bereich der Risikokommunikation aber nicht weiter präzisiert. Zur Umsetzung dieser allgemeinen Pflicht fordert die StFV, dass die Vollzugsbehörde die Zusammenfassung sowie das Ergebnis der Beurteilung der nach StFV geforderten Risikoermittlung auf Anfrage Dritten zugänglich macht¹⁶¹. Eine in der StFV ausdrückliche Pflicht zur Information der Öffentlichkeit über die Einsatzplanung und wie sie sich im Störfall zu verhalten hat wird nur für Betriebe, in denen eine Tätigkeit mit gentechnisch veränderten oder pathogenen Mikroorganismen durchgeführt wird, gefordert (Anh. 3.2 f. (Art. 4) StFV).

Für den Vollzug der StFV sind die Kantone zuständig. Die StFV verpflichtet die kantonale Fachstelle unter Anderem ein Risikokataster zu führen, in dem alle Anlagen, die bei außerordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, verzeichnet werden. Die Kantone informieren das Bundesamt für Umwelt (BAFU) periodisch in Form einer Übersicht über die auf ihrem Gebiet vorhandenen Gefahrenpotentiale und Risiken (Risikokataster) sowie über die getroffenen Sicherheitsmassnahmen.

5.4.2 Methoden der Informationsübermittlung

5.4.2.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Die Risikokommunikation seitens der Unternehmen ist in der Schweiz nicht vorgeschrieben. Die Unternehmen treffen deshalb hier ganz unterschiedliche Maßnahmen. Eine sehr aktive Öffentlichkeitsarbeit leisten beispielsweise die Unternehmen Novartis, CIBA Spezialitätenchemie und Syngenta Werk Rosental in Basel. Die drei Basler Unternehmen befinden sich in einem Wohnviertel der Stadt. Um mit der Nachbarschaft in einen ständigen Dialog zu treten, haben sie gemeinsam eine Nachbarschaftsgruppe gegründet, in der die Anliegen der Anwohner diskutiert und Informationen vermittelt werden¹⁶². Weitere Aktivitäten der Unternehmen sind:

- Ein Nachbarschaftstelefon wird täglich rund um die Uhr bedient – auch an Sonn- und Feiertagen.

¹⁶¹ BUWAL (2002), Die Umwelt unter Druck, STÖRFÄLLE & RISIKEN, Sicherheit ist machbar – mit den Risiken müssen wir leben, UMWELT SCHWEIZ 2002,
<http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/umweltbericht/druck/>

¹⁶² http://www.syngenta.ch/de/aktuelles_media/nachbarschaftsbez.asp

- Regelmäßig werden Nachbarn eingeladen, die drei Unternehmen bei geselligen Anlässen (Neujahrsempfang, „Happy Hours“ im Sommer) oder bei themenbezogenen Werkveranstaltungen zu besuchen.
- 1990 hat eine der Vorgängerfirmen von Syngenta erstmals die Nachbarschaftszeitung „QZ“ herausgegeben. Heute heißt die zwölfseitige Nachbarschaftszeitung „Rhy Möwe“, erscheint vier Mal pro Jahr in einer Auflage von rund 50.000 Exemplaren und wird allen Haushaltungen in der Nachbarschaft der drei Unternehmen gratis zugestellt. Die „Rhy Möwe“ kann bei Interesse auch außerhalb des Einzugsgebiets im Gratis-Abonnement bezogen werden.

5.4.2.2 Betreiber – Behörden– Öffentlichkeit

In dem von der StfV geforderten Risikokataster werden die wichtigsten Angaben zu Störfallanlagen, Gefahren und Sicherheitsmassnahmen festgehalten. Weiterhin ist eine Liste der Betriebe, welche der StfV unterliegen, öffentlich zugänglich.

Das Risikokataster dient in erster Linie den Behörden als Vollzugs- und Planungshilfe. Es bietet eine Übersicht über die Gefahren- und Risikoschwerpunkte ("Hot-Spots") im Kanton und ermöglicht so eine effektive Prioritätensetzung. Auch bei Raumplanungsfragen oder bei großen, raumwirksamen Bauprojekten leistet es wichtige Entscheidungshilfe, ebenso wie als Planungsgrundlage für den Einsatz von Feuerwehr, Polizei usw. Das Risikokataster dient aber auch als Kommunikationsmittel gegenüber der Öffentlichkeit.

Das Risikokataster richtet sich an folgende Stellen¹⁶³:

- **Nachbarkantone:** Einbezug von kantonsüberschreitenden Risiken (z. B. Gewässerverschmutzungen) bei der Katastrophen- und Einsatzplanung.
- **Kantonale Amtsstellen** (Amt für Raumordnung und Vermessung, Tiefbauamt, Abfallwirtschaft, Gewässerschutz, Wasserbau, usw.): Vorsorgliche Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit bei chemischen und biologischen Risiken, punktuelle Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit bei risikoträchtigen Straßenabschnitten u. A.
- **Gemeinden:** z. B. Übersicht über die gemeindeeigenen Gefahrenpotentiale und Risiken, Element für die Raum- und Zonenplanung, Beurteilung der Sicherheit von Wasserversorgungen.
- **Notfalldienste** (Kantonspolizei, Feuerwehr, Koordinationsstelle für Gesamtverteidigung usw.): Bereitstellung der Einsatzmittel an geeigneten Orten, Schwerpunktbildung bei den Brandbekämpfungsmitteln auf Kantonsebene, Ausarbeitung von Szenarien für Notfallübungen usw.
- **Betriebe oder Ingenieur- bzw. Beratungsbüros im Auftrag:** Punktuelle Planung von risikomindernden Maßnahmen bei Projekten.
- **Bevölkerung/Anwohner/Betroffene:** Information über vorhandene Risiken, Bewusstseinsbildung .

¹⁶³ <http://www.ksf.zh.ch/internet/bd/awel/ksf/de/home.html>

Das BAFU nennt auf seinen Internetseiten sämtliche zuständigen kantonalen Fachstellen in der Schweiz mit den entsprechenden Links.

Im Folgenden werden drei Beispiele aus den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land und Zürich gegeben.

5.4.2.2.1 Kanton Basel-Stadt

Für die Beurteilung der Tragbarkeit von Risiken und für die entsprechende Beratung von Regierung und Verwaltung ist im Kanton Basel-Stadt¹⁶⁴ eine breit zusammengesetzte Kommission im Sinne einer „Ersatzöffentlichkeit“¹⁶⁵ eingesetzt worden. Die *Kommission für Risikobeurteilung des Kantons Basel-Stadt* (RISKO) arbeitet seit 1990 und ist mittlerweile im kantonalen Umweltschutzgesetz verankert. Die Kommission fügt bei ihrer Arbeit wissenschaftliche Fakten und „individuelle Wahrnehmungen“ zum Nutzen der Bevölkerung in Basel zusammen. In den veröffentlichten Mitteilungen der RISKO, die ca. alle zwei Jahre erscheinen, kann sich jeder Bürger über die Arbeit der RISKO und über Störfallanlagen informieren. Das Mitteilungsblatt kann beim Sekretariat der RISKO bestellt werden.

Vollzugsbehörde für die StFV ist die *Kontrollstelle für Chemie- und Biosicherheit beim Kantonalen Laboratorium*¹⁶⁶. Dort wird u. A. das Risiko-Informationssystem Basel-Stadt erstellt. Hierbei handelt es sich um eine aktuelle Dokumentation, die ausweist, wo gefährliche Stoffe gelagert und verarbeitet werden und wo mit gen- und biotechnischen Verfahren gearbeitet wird. Das Risiko-Informationssystem enthält Name und Tätigkeit der Betriebe sowie die Menge und Art der benutzten oder gelagerten Stoffe. Es sind über 500 Stoffe verzeichnet. Zu jedem Stoff gibt es Angaben zu Toxizität für Mensch und Umwelt, Wassergefährdung, Giftklasse und Brandklasse. Die Angaben über Betriebe und Stoffe können im computergestützten Risiko-Informationssystem mit dem Stadtplan von Basel verbunden werden (s. Abb. 6).

Das Risiko-Informationssystem kann von den Personen genutzt werden, „die im Kanton Basel-Stadt wohnen, arbeiten, in Ausbildung stehen, ein Geschäft betreiben oder ein Grundstück besitzen“¹⁶⁶. Es werden Auskünfte über alle Anlagen in der jeweils betreffenden Gemeinde gegeben. Zusätzlich kann Einsicht genommen werden in die Daten, die Anlagen in Nachbargemeinden des Kantons in einem Umkreis von zwei Kilometern betreffen. Personen aus der unmittelbar angrenzenden Region (Basel-Landschaft, Südbaden, Elsass) können Informationen zu denjenigen Anlagen einsehen, die sich innerhalb eines Radius von zwei Kilometern um den Wohn- oder Arbeitsort befinden. Wer weiter als zwei Kilometer von der

¹⁶⁴ http://www.aue-bs.ch/de/fu/kommissionen/menu_fu_5_3.html

¹⁶⁵ <http://www.aue.bs.ch/fachbereiche/fachuebergreifendes/kommissionen/risiko.htm>

¹⁶⁶ http://www.kantonslabor-bs.ch/organisation_chemie.cfm

Kantonsgrenze entfernt wohnt oder arbeitet, erhält auf Anfrage eine Liste aller Betriebe, die im Risiko-Informationssystem verzeichnet sind.

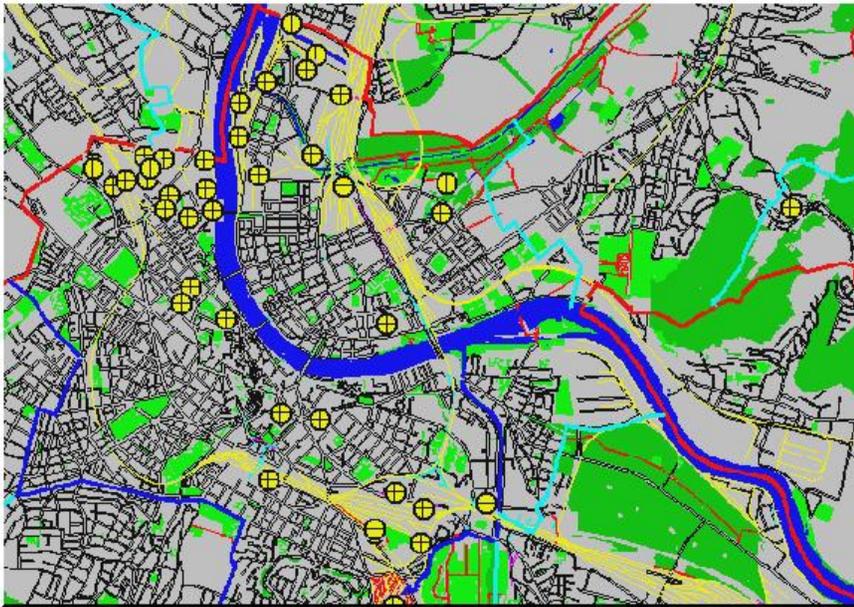


Abbildung 6: Ausschnitt Risikokarte Basel-Stadt¹⁶⁶

5.4.2.2.2 Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft¹⁶⁷ ist das behördliche Sicherheitsinspektorat für den Vollzug der StfV zuständig. Eine seiner Kernaufgaben ist die Information der Bevölkerung und Behörde über die vorhandenen Gefahren und Risiken. Hierzu wird ein Jahresbericht erstellt, der über das Internet einsehbar ist bzw. herunter geladen werden kann. Der Jahresbericht enthält unter Anderem eine Übersichtskarte mit den Standorten der Betriebe und mit den Bereichen, wo Gefahren und Risiken bestehen.

Bei der Risikoermittlung von Störfallanlagen wird das Sicherheitsinspektorat von der *Kommission zur Beurteilung von Risikoermittlungen* beraten. Die Kommission besteht aus Experten unterschiedlicher Fachrichtungen. Im kantonalen Umweltschutzgesetz wird verlangt, dass das Sicherheitsinspektorat und die Kommission jährlich über ihre Tätigkeiten berichten. Diese Berichte sind ebenfalls im Internet einsehbar.

¹⁶⁷ http://www.baselland.ch/docs/bud/sit/main_sit.htm

Das öffentliche *Verzeichnis der Gefahrenquellen* ist eine Kurzinformation, die aus den Daten erstellt ist, die durch die Kurzberichte der Betreiber von Störfallanlagen erhoben wurden. Es zeigt, wo welcher Betrieb eine Gefahr darstellt und kann von jeder Person eingesehen werden. Hierzu ist vom Bürger ein Termin mit der kantonalen Behörde zu vereinbaren.

5.4.2.2.3 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich¹⁶⁸ wird die StFV von der *Koordinationsstelle für Störfallvorsorge (KSF)* vollzogen. Das Risikokataster besteht aus einer Datenbank, in dem Informationen über Betriebe und Verkehrswege abgelegt sind sowie einem geographischen Teil, mit dem im Geographischen Informationssystem (GIS) des Kantons Zürich die Gefahren und Risiken raumbezogen visualisiert werden können. Das Risikokataster ist in ein Chemie- (CRK) und ein Bio-Risikokataster (BRK) aufgeteilt. Viele der Informationen können auf Karten sowohl gesamtkantonal als auch für kleinere Gebiete dargestellt oder in Form von Statistiken ausgewertet werden. Mit Hilfe des Katasters kann auch angezeigt werden, wo es im Kanton Zürich zu Ereignissen mit Auswirkungen außerhalb des Betriebsgeländes kommen könnte. Neben den chemischen Gefahrenpotentialen sind auch die möglichen Schäden und die Risiken erfasst, die durch stationäre Betriebe oder durch Gefahrguttransporte verursacht werden. Sowohl die Risiken für die Bevölkerung als auch für die Umwelt, insbesondere die größeren Seen und Flüsse, können dargestellt werden.

Das Risikokataster wird laufend weiter entwickelt und aktualisiert. Die neuesten Entwicklungen beinhalten u. A. eine stärkere Berücksichtigung der Umweltrisiken, insbesondere der Auswirkungen von Störfällen auf das Grundwasser, eine Darstellung von Störfallrisikozonen analog der Darstellungen für Naturgefahren sowie der Einbezug von Flugzeug-Absturzrisiken im Umfeld des Flughafens Zürich. Eine möglichst integrale Betrachtungsweise wird angestrebt, um die Möglichkeit zu schaffen, unterschiedliche Risiken nebeneinander darzustellen und miteinander zu vergleichen. Ein wesentliches Ziel dabei ist, Risiken möglichst verständlich, übersichtlich und vergleichbar darzustellen. Das Risikokataster soll u. A. dazu dienen, mit Risiken bewusst umzugehen. Ein Beitrag zur Erreichung dieses Ziels soll auch die vermehrte Publikation von Risikokatasterdaten im kantonalen Intranet und im Internet leisten. Sämtliche Daten des Risikokatasters sind zur Veröffentlichung frei gegeben.

¹⁶⁸ <http://www.ksf.zh.ch/internet/bd/awel/ksf/de/home.html>

5.5 USA

5.5.1 Rechtsgrundlagen

Die zwei wichtigsten amerikanischen Rechtsgrundlagen, die die Information und die Einbindung der Öffentlichkeit bei Risikofragen in Zusammenhang mit Industrieanlagen fordern und grundsätzlich regeln, sind:

- das *Emergency Planning and Community Right to Know Act* (EPCRA, 1986) und
- das *Risk Management Program* nach Abschnitt 112 des *Clean Air Act* (1990).

Das EPCRA beinhaltet zwei wichtige Abschnitte: zum Einen fordert es zur Minimierung der Gefahren durch Anlagen, in denen mit gefährlichen Stoffen umgegangen wird, die Notfallplanung in den Kommunen, zum Anderen regelt das EPCRA die Informationsübermittlung und die Kommunikation zwischen staatlichen und kommunalen Behörden, Betreibern und Bürgern. So sieht das EPCRA die Bildung von Notfall-Kommissionen auf staatlicher Ebene vor (*State Emergency Response Commissions – SERCs*) sowie die Einrichtung von lokalen Notfall-Komitees (*Local Emergency Planning Committees – LEPCs*). Eine SERC unterteilt ihren Bundesstaat in verschiedene Distrikte, für die jeweils ein LEPC eingesetzt wird. Das LEPC wird auf lokaler Ebene tätig und spielt in Zusammenarbeit mit Industrie und Bürgern eine zentrale Rolle beim Risikomanagement.

Nach dem EPCRA müssen alle Unternehmen, die gemäß Definition im Gesetz betroffen sind, dem für sie zuständigen LEPC die für die Notfallplanung notwendigen Informationen liefern. Außerdem sind dem LEPC, dem SERC und den örtlichen Feuerwehren die nach den Regelungen der *Occupational Safety & Health Administration* (OSHA) geforderten Sicherheitsdatenblätter (*Material Safety Data Sheets – MSDS*) sowie Inventarlisten mit allen gefährlichen Stoffen (Art, Menge und Standort), mit denen im Unternehmen umgegangen wird, zur Verfügung zu stellen. Die SERCs und die LEPCs haben das Recht, der Öffentlichkeit mitzuteilen, welche MSDS welches Unternehmen besitzt, und müssen der Öffentlichkeit den Zugang zu allen Informationen (MSDS und Inventarlisten) während der normalen Büroöffnungszeiten ermöglichen. Im Internet¹⁶⁹ erhält man kostenlos Zugang zu über 1 Million Datenblätter, die von etwa 15.000 Unternehmen veröffentlicht wurden.

Auf Basis des EPCRA ist ein *Toxic Release Inventory* (TRI) eingerichtet, das der Öffentlichkeit zugänglich ist. Im TRI werden Emissionsdaten und Daten zu unfallbedingten Stofffreisetzungen veröffentlicht. Betroffene Unternehmen sind verpflichtet, hierzu jährlich Daten an die Environmental Protection Agency (EPA) zu liefern.

1990 wurde das *Clean Air Act* um weitere Vorschriften zum Schutz der Menschen auf dem Betriebsgelände und außerhalb des Betriebsgeländes sowie zum Schutz der Umwelt ergänzt. So wird von Betreibern von Anlagen mit hohem Gefährdungspotential im Rahmen eines Risikomanagementprogramms (RMP) die Erstellung eines Risikomanagementplans

¹⁶⁹ <http://www.msdsolutions.com>

(RMP-Plan) verlangt, der der EPA vorzulegen ist und dort zumindest in Teilen veröffentlicht wird. In diesem Plan müssen unter Anderem Störfallablaufszszenarien erstellt und Störfallkonsequenzen außerhalb der Anlagen analysiert sowie ein Vorsorge- und Notfallprogramm erarbeitet werden.¹⁷⁰

5.5.2 Recht auf Informationen nach dem 11. September

Das Recht des Bürgers auf Informationen ist im EPCRA gesetzlich festgeschrieben. Eine der Aufgaben der LEPCs ist es, der Öffentlichkeit Informationen zu Risiken, Stoffen und Anlagen sowie Informationen aus dem RMP-Plan zur Verfügung zu stellen. Seit dem 11. September 2001 erfolgt dies jedoch eingeschränkter als zuvor: während die Öffentlichkeit vorher über das Internet uneingeschränkter Zugang zum RMP-Plan (außer zu den Auswirkungsbeurteilungen – *Offsite Consequence Analysis*) und zu Stoffinformationen hatte, wurden diese Informationen nach dem 11.09.2001 aus dem Internet genommen und werden nur noch in den Büros der LEPCs zur Verfügung gestellt. Die Öffentlichkeit wird regelmäßig (1 x im Jahr) in der Presse über die Möglichkeit der Einsichtnahme von Anlagendaten in Kenntnis gesetzt. Die für die Öffentlichkeit bestimmten Inhalte werden vorab von EPA geprüft. Zurzeit (Stand: März 2003) kann die Öffentlichkeit nur eine Zusammenfassung des RMP-Plans einsehen, diese allerdings auch nur auf Anfrage z. B. über das Internet. Der Zugang zu dem gesamten RMP-Plan ist nur dem im *Chemical Safety Information, Site Security and Fuels Regulatory Relief Act* (1999) genannten, besonderen Personenkreis möglich. Auf diese Art wird versucht, einen Mittelweg zwischen dem Recht auf Information einerseits und der Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung vor Eingriffen Unbefugter andererseits einzuschlagen.¹⁶³

5.5.3 Local Emergency Planning Committees (LEPCs)

Bis zum Jahr 2003 gab es etwa 4.000 LEPCs in den Vereinigten Staaten. Die Größe eines Distrikts, für die ein LEPC zuständig ist, hängt von der Infrastruktur ab (z. B. Stadt, ländliche Gegend, Größe und Art der Industrieansiedlung). In jedem Bundesstaat gibt es im Durchschnitt 81 LEPCs, wobei die Zahl im Einzelnen stark variieren kann (z. B. Kalifornien 11; New Jersey 564). Im Durchschnitt ist ein LEPC für 107 Betriebe zuständig, wobei auch hier je nach Distrikt die Anzahl der Betriebe pro LEPC variieren kann.

In der Regel setzen sich die LEPCs aus Vertretern folgender Stellen bzw. Bereiche zusammen: staatliche und örtliche Behörden, Zivilschutz, Notfallmanagement, Feuerwehr, Erste Hilfe, Gesundheitsschutz, Krankenhäuser, örtliche Umweltgruppen, Transporteinrichtungen, Medien (Presse), kommunale Gruppen, Eigentümer / Betreiber betroffener Industrieanlagen. Die LEPCs stellen somit eine wichtige Verbindung zwischen Bürgern, Industrie und Behörden dar.

Zu den Aufgaben der LEPCs gehören:

¹⁷⁰ De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003a), a.a.O.

- Vorbereitung eines Gefahrenabwehrplanes zur Vorlage beim SERC (einschl.: Durchführung einer Gefahrenanalyse mit Auswirkungsbetrachtungen), jährliche Aktualisierung, Koordinierung,
- Organisation und Sammlung der von den Betrieben jährlich zu liefernden Gefahrstoffinformationen (MSDS und Inventarlisten),
- Bereithaltung von Informationen über Stoffe und Anlagen für der Öffentlichkeit,
- Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins über Gefahrstoffe und über die Sicherheit von Anlagen durch Veröffentlichungen, Schulungen von Hilfskräften / Notfallpersonal, Notfallübungen und Erziehung.

Auch wenn die LEPCs in Zusammenhang mit dem RMP nicht ausdrücklich im Gesetz genannt werden, übernehmen sie durch ihre oben beschriebenen Aufgaben auf lokaler Ebene automatisch eine große Rolle auch bei der Vorsorgeplanung, d.h. bei der Erstellung und Prüfung von Risikomanagementplänen, die von den Betreibern nach Abschnitt 112 des *Clean Air Acts* zu erstellen und der EPA vorzulegen sind.¹⁷¹

Die meisten LEPCs der USA sind in der von der EPA geführten *Local Emergency Planning Committee (LEPC) Database*¹⁷² erfasst und können darüber kontaktiert werden.

5.5.4 Methoden der Informationsübermittlung

5.5.4.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Viele Unternehmen haben für die direkte Risikokommunikation mit Bürgern Informationsbroschüren entwickelt. Zur Sensibilisierung der Bürger werden „Tage der offenen Tür“ veranstaltet. Weiterhin finden öffentliche Veranstaltungen oder Versammlungen statt, auf denen mit Bürgern diskutiert wird, sie geschult und über den Betrieb und dessen Risiken informiert werden.

Dieses sind Einzelmaßnahmen, die getroffen werden, um Bürgern potentielle Gefahren und Konzepte und Maßnahmen zu kommunizieren und das Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu erhöhen. Insgesamt ist von der Industrie die Risikokommunikation als ein wichtiger Bestandteil des Risikomanagements erkannt worden, was sich zum Einen in der weltweiten Verbreitung des *Responsible Care* - Konzeptes in der Chemischen Industrie zeigt (vgl. Kapitel 5.7 und 4.1.3), zum Anderen aber auch an anderen Beispielen festgemacht werden kann. Das *Community Awareness and Outreach Toolkit*, der amerikanischen *Synthetic Organic Chemical Manufacturers Association* (SOCMA) ist hierfür ein Beispiel. Ziel dieses *Toolkits* ist es, die zahlreichen Betreiber der chemischen Industrie, die in SOCMA organisiert sind, bei ihrer Öffentlichkeitspolitik zu unterstützen. Es wird davon ausgegangen, dass der Aufbau von Beziehungen zu lokalen Gruppen und anderen Beteiligten eine wesentliche Bedeutung für

¹⁷¹ De Marcellies, Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003b), Informational Regulation of Industrial Safety – An Examination of the U.S. “Local Emergency Planning Committees”, CIRANO, Série Scientifique 2003s-03, Montréal, Février 2003

¹⁷² <http://www.epa.gov/ceppo/lepclist.htm>

die Akzeptanz der chemischen Industrie hat. Derartige Beziehungen können nur über einen konstanten und langfristig angelegten Dialog zwischen den Beteiligten existieren. Das *Toolkit* nennt Prinzipien und Strategien und schlägt praktische Schritte vor, die die Kommunikation unterstützen. Unternehmen werden darin aufgefordert, die Bedeutung und Vorteile der Kommunikation zu erkennen und sie mit geeigneten Mitteln umzusetzen.¹⁷³

5.5.4.2 Betreiber – Behörden – Öffentlichkeit

Vor dem Hintergrund des Rechts auf Information wurde im EPCRA die Einrichtung der LEPCs festgelegt. Eine ihrer Aufgaben ist die Information der Öffentlichkeit auf lokaler Ebene über gefährliche Industrieanlagen, deren Stoffe und die damit verbundenen Risiken für die Bevölkerung. Den LEPCs bleibt es selbst überlassen, welche Wege der Risikokommunikation sie einschlagen. Einige Beispiele hierfür sind¹⁷⁴:

- Einladungen zu öffentlichen Versammlungen sind eines der einfachsten und kostengünstigen Mittel, mit dem ein LEPC in direkten Kontakt mit interessierten Bürgern treten kann. Derartige Veranstaltungen werden in der Regel in allen relevanten Medien (Tageszeitungen, lokale Radio- und TV-Sender) vorab angekündigt. Im Durchschnitt finden 6 Treffen pro LEPC und Jahr statt. In Whatcom County, Washington, wurden in den vergangenen Jahren diese Treffen beispielsweise mit Fachvorträgen zu RMP verbunden. Bürger hatten die Möglichkeit, ihre Fragen direkt an Vertreter der örtlichen Unternehmen zu richten.
- Internet: heutzutage verfügen die meisten LEPCs über eigene Internetseiten. Diese Form der Risikokommunikation hat sich als die am besten geeignete Form erwiesen, da es viele Menschen unabhängig von Zeit und Ort erreicht. Internetseiten von LEPCs werden teilweise so gestaltet, dass verschiedene Zielgruppen erreicht werden. Ein interessantes Beispiel hierfür sind die Internetseiten des LEPC von Deerpark, Texas¹⁷⁵. Hier wird sehr übersichtlich über die Aufgaben des LEPC, seine Mitglieder und seine regelmäßigen, der Öffentlichkeit zugänglichen Treffen mit Termin und Anfahrtsskizze informiert. Weiterhin werden Verhaltensregeln in Notfallsituationen vermittelt sowie auf konkrete Fragestellungen, die seitens der Bürger zu erwarten sind, eingegangen:

EMERGENCY - (Click on the question that you want answered):

How will I know if there is a chemical emergency?

Do plants in the Deer Park area have their own alarm systems?

What is the Warning Sound on the Outside Alarm System?

What should I do during a chemical emergency?

Should I try to evacuate?

¹⁷³ McDaniel, M.F., Siegel, R.D., Leuschner, K.J., THE TIME IS RIGHT FOR RIGHT-TO-KNOW - Why Your Facilities Need to Be Talking to Their Neighbors Now, Reprinted from Chemical Bond magazine 01.03.1999

¹⁷⁴ De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003a), a.a.O.

¹⁷⁵ <http://www.deerparklepc.org>

What if I can't find shelter?

What if my children are in school?

How will I know when the emergency is over?

What is the All Clear Sound on the Outside Alarm System?

Die in den Zuständigkeitsbereich des LEPC fallenden Firmen und der jeweilige Zeitpunkt des Testens ihrer Alarmsysteme werden genannt (in der Regel 1 x pro Woche). Der im Distrikt ausgelöste Alarm im Notfall sowie das Zeichen für die Entwarnung werden im Internet auf Mausklick akustisch präsentiert.

Um die Zielgruppe Kinder zu erreichen und diese auf Notfallsituationen vorzubereiten, wurde im Bundesstaat Texas die Figur *Wally the Wise Guy* erfunden (s. Abbildung 7). *Wally Wise Guy* ist eine Person in dem Kostüm einer Schildkröte, die in Schulen geht und an örtlichen Veranstaltungen teilnimmt, um Kindern und über die Kinder auch Eltern beizubringen, wie sie sich in Notfallsituationen verhalten sollten. Im Internet sind die *Wally-Wise*-Seiten farbenfroh und kindgerecht gestaltet (z. B. mit Fotos, Sprüchen, Comics, interaktivem Quiz), um das Interesse für das Thema zu wecken. Auch wird mit diesen Seiten Lehrern und Eltern ein Instrument in die Hand gegeben, Kinder auf Notfallsituationen vorzubereiten. Eine Powerpoint-Präsentation zu *Wally Wise Guy* kann für Schulungszwecke von den Internetseiten herunter geladen werden¹⁷⁶.



Abbildung 7:

"Hi, I'm Wally, and thank you for visiting my Home Page. As you can see, I'm a turtle - a very WISE turtle - because I know whenever there is danger, I'm safe when I go inside my shell. I want you to be safe, too. So I travel all around the world teaching children (and their parents) how to be safe during a chemical emergency."¹⁷⁷

¹⁷⁶ <http://www.deerparklepc.org/whatsnew.html>

¹⁷⁷ <http://www.deerparklepc.org/emerg.html>

- Die LEPCs bieten in der Regel nicht nur direkt Informationen über das Internet an, sondern fordern auf, sich bei Fragen oder weiterem Informationsbedarf an sie zu wenden. Dies kann per E-Mail erfolgen, teilweise werden aber auch ‚offizielle‘ schriftliche Anfragen erwartet. Von einigen LEPCs werden nur Auskünfte bei persönlichem Erscheinen im LEPC-Büro unter Vorlage eines Ausweises erteilt.
- Eine weit verbreitete Möglichkeit, die von vielen LEPCs genutzt wird, ist die direkte Verteilung von Informationsbroschüren an die Bürger ihres Distrikts. Die LEPCs von Addison County, Vermont, und Halford County, Maryland, beispielsweise verteilen an die betreffenden Bürger jährlich einen kostenlosen Kalender, die dieselben Informationen wie auf den Internetseiten enthalten und in dem die Termine für die öffentlichen Treffen bereits eingetragen sind.
- Ein weiteres effektives, wenn auch kostenintensives Mittel, Risiken zu kommunizieren und Verhaltensregeln im Notfall zu vermitteln ist die Durchführung von Notfallübungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit. Hierbei werden gleichzeitig Abläufe zur Gefahrenabwehr überprüft und optimiert, die Schnelligkeit von Maßnahmen bestimmt und Verantwortlichkeiten und Rollen geklärt. Den Bürgern werden Notfallpläne somit näher gebracht und verständlicher gemacht. Ihnen wird vermittelt, dass sie einen aktiven Bestandteil des Notfallplanes darstellen. Die Notfallübungen werden entweder theoretisch „am Tisch“ durchgespielt oder praktisch vor Ort geübt oder beides nacheinander. Mit den von der *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* veröffentlichten Handbüchern *Hazardous Materials Exercise Evaluation Manual* und *NRT (National Response Team) – 2 Developing a hazardous materials Exercise Program – A Handbook for State and Local Officials*¹⁷⁸ wird den LEPCs ein geeignetes Hilfsmittel zur Vorbereitung derartiger Übungen an die Hand gegeben. Das LEPC von Harford County, Maryland, hatte beispielsweise 1999 ein über 100 m² großes Modell geschaffen, das den Distrikt mit all seinen Gebäuden, Straßen, Gewässern, Parks, Landschaften usw. abbildet. An diesem Modell wurden unter Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit verschiedene Schadensszenarien simuliert und Gefahrenabwehrmaßnahmen durchgespielt.

Diese genannten Methoden der Risikokommunikation sind Beispiele, die in den USA allerdings nicht überall gleichermaßen umgesetzt werden. Innerhalb der USA variieren die Art der Arbeit der LEPCs und deren Effektivität erheblich. Ein einziges LEPC kann einen ganzen Bundesstaat abdecken oder nur eine Stadt. Einige LEPCs werden vom Staat, von örtlichen Stellen oder von industrieller Seite finanziell stark unterstützt, andere wiederum nicht. In vielen ländlichen Gegenden existieren die LEPCs nur dem Namen nach; auf der anderen Seite gibt es LEPCs, die ihre gesetzlichen Aufgaben engagiert umsetzen.¹⁷⁹

¹⁷⁸ www.ntl.bts.gov/DOCS/254.html

¹⁷⁹ De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003b), a.a.O.

5.6 Kanada

5.6.1 Rechtsgrundlagen

Die *Environmental Emergency (E2) Regulations* nach dem *Canadian Environmental Protection Act, 1999*¹⁸⁰ enthalten umfangreiche Anforderungen zur Notfallplanung in Zusammenhang mit gefährlichen Chemieanlagen. Die Forderung zur Risikokommunikation ist allerdings nicht Bestandteil dieser Vorschriften. Dennoch existieren in einigen Regionen, wie z. B. Ontario und Quebec, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hierzu Anforderungen, die schon lange vor dem Inkrafttreten der E2 Regulierungen umgesetzt werden.

Ein begleitendes Dokument zu den E2 Regulierungen sind die *Implementation Guidelines for Part 8 of the Canadian Environmental Protection Act, 1999 - Environmental Emergency Plans*¹⁸¹. Diese Leitfäden heben stark auf die Bedeutung einer transparenten Risikokommunikation in den Kommunen bei der Erstellung und Umsetzung von Notfallplänen ab. Andere Dokumente wie der *Canadian Standard CSA Z731*¹⁸² zur Gefahrenabwehr beschreiben ebenfalls die Notwendigkeit von effektiven Kommunikationssystemen und die Bedeutung der Information der Öffentlichkeit.

Auch wenn gesetzliche Vorschriften in Kanada fehlen, wird der Risikokommunikation ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dies zeigt - neben zahlreichen Maßnahmen und Aktionen seitens der Behörden und der Betreiber - z. B. auch die Veröffentlichung der *Participant Funding Guidelines* des Environment Canada (kanadische Bundesumweltbehörde), nach der Reisekosten für die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen, z. B. im Rahmen von Genehmigungsverfahren, erstattet werden¹⁸³.

5.6.2 Methoden der Informationsübermittlung

5.6.2.1 Betreiber – Öffentlichkeit

Ein interessantes Beispiel für Maßnahmen zur Risikokommunikation bietet das Unternehmen Novachem in Joffre, Zentral-Alberta. Novachem ist einer der größten Ethylen- und Propylenstandorte Nordamerikas. Die Webseiten von Novachem¹⁸⁴ richten sich an alle interessierten Personen, die von Ereignissen potentiell betroffen sein können (Arbeitnehmer, Nachbarn, Gemeinde, Behörden, Regierung, Gesellschaft). Es werden dort übersichtlich und ansprechend Informationen über das Unternehmen und seine Aktionen und Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit vermittelt:

¹⁸⁰ Environmental Emergency (E2) Regulations, Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA 1999), updated March 2004, ISBN 0-662-33797-2

¹⁸¹ www.cepae2.ec.gc.ca

¹⁸² CAN / CSA-Z731-03 Emergency Preparedness and Response, <http://www.csa-intl.org/onlinestore/GetCatalogItemDetails.asp?mat=2013745&Parent=2197>

¹⁸³ Our commitment to effective consultations, May 27, 1996, Environment Canada, http://www.ec.gc.ca/consult/policy_e.html

¹⁸⁴ http://www.novachem.com/06_community/joffre/

- **News Room:** regelmäßige Informationen z. B. über Erneuerungsarbeiten an einer Pipeline; Stand der Arbeiten an einem neuen Pipelineprojekt, Informationen über erteilte Zulassungen,
- **Plant Facilities:** Kartenmaterial zum geografischen Standort, Datenblätter zu Produkten und Anlagen auf dem Gelände,
- **Community:** Informationen über Methoden zum Informationsaustausch mit Anwohnern (*Community Outreach Program*):
 - Newsletter (*SiteLine Community Newsletter*) mit Informationen über Aktionen von Novachem in Joffre im Rahmen der Responsible Care – Initiative (vgl. Kapitel 5.7), Neuigkeiten über Verbesserungen am Standort, Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen usw., erscheint alle Vierteljahr.
 - Einrichtung einer Hotline (*Joffre Site Operations Information Line*) mit automatischer Ansage aller aktuellen technischen und sonstigen Aktivitäten auf dem Werksgelände, die außerhalb des Werkes von Interesse sein können (Betriebsstörungen, aber auch betriebsbedingte Maßnahmen, die außen auffällig sind, wie z. B. Dampfentlüftung).
 - Vorhalten eines zusätzlichen Informationssystems (*Automated Community Notification System*), das alle Anwohner im Umkreis von 5 km im Falle eines potentiell gefährlichen Ereignisses oder im Falle eines Ereignisses, das von Anwohnern für gefährlich gehalten werden kann, warnt bzw. informiert.
 - vierteljährliches Treffen mit zwei Gruppen mit Gemeindevertretern (*Joffre Community Advisory Panel* und *Community Emergency Planning Committee*), auf denen sich Novachem u. A. über Anliegen und Informationsbedarf in der Bevölkerung informiert und Kommunikationsmethoden diskutiert.
 - Veranstaltung von „Tagen der offenen Tür“ mehrmals im Jahr mit geführten Touren durchs Werksgelände während der Sommermonate.
 - Einrichtung einer 24-Stunden-Notrufnummer für Anfragen und Beschwerden der Anwohner.
 - Durchführung einer kontinuierlichen Selbstkontrolle über Effizienz der Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit; alle drei bis vier Jahre erfolgt eine Überprüfung der Risikokommunikation durch einen unabhängigen Berater.
- **Safety:** Informationen über Unternehmensleitlinien und Notfallmanagement
 - kurz gefasste Unternehmensleitlinien (Vorsorgeprinzip, Erfüllung strenger risikobasierter Standards u. A.)
 - Notfallmanagement (integrierter Notfallplan, Notfallübungen, Vorhalten umfangreicher Notfallausrüstung u. A.)
 - Zusammenarbeit mit der Gemeinde bei der Notfallplanung im *Community Emergency Planning Committee* (Mitglieder: Anwohner, Industrie und Organisationen des Katastrophenschutzes). Das Komitee wurde von Novachem eingerichtet und trifft sich alle Vierteljahr,

- Mitglied in der *Lacombe County Mutual Aid Organization*: Zusammenarbeit mit anderen Hilfsorganisationen, gemeinsame Prüfung der Notfallpläne zur Gewährleistung einer guten Zusammenarbeit im Notfall.

5.6.2.2 Betreiber / Behörden – Öffentlichkeit

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit durch die Behörde erfolgt auf lokaler Ebene in der Regel in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Unternehmen (s. oben). In Kanada wird auch über die Errichtung von örtlichen Komitees zur Verbesserung der Informationsübermittlung in der Umgebung von gefährlichen Anlagen nachgedacht, ähnlich dem Konzept der amerikanischen LEPCs (s. Kapitel 5.5.3).¹⁸⁵

Im Folgenden werden die nationale Kommission *Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs* (CRAIM) und die überregionale Organisation *Northeast Region Community Awareness and Emergency Response* als weitere Beispiele für gemeinsame Aktionen von Betreibern und Behörden vorgestellt.

5.6.2.2.1 Conseil pour la Réduction des Accidents Industriels Majeurs (CRAIM)

Der 1995 eingerichtete *Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs* (CRAIM) ist eine nationale Kommission, die sich aus Vertretern von Industrie, Bundes- und Länderministerien, Gemeinden und Organisationen der Gefahrenabwehr zusammensetzt. Ziel von CRAIM ist allen an industriellen Risiken Beteiligten eine gemeinsame Kommunikationsplattform zu bieten. Neben Aktionen wie ein jährlich stattfindender Kongress zum Thema Risikomanagement und 2-tägige Informationsveranstaltungen in den Regionen hat CRAIM einen Leitfaden veröffentlicht, der kostenlos über das Internet bestellt werden kann¹⁸⁶. Der Leitfaden *Risk Management Guide for Major Industrial Accidents intended for Municipalities and Industry*¹⁸⁷ richtet sich sowohl an Betreiber als auch an Behörden. Kapitel 7 des Leitfadens befasst sich mit der Risikokommunikation vor, während und nach Unfallsituationen und enthält hierzu zahlreiche Hinweise und Vorschläge. Die Anhänge zu Kapitel 7 geben eine achtseitige Übersicht über mögliche Kommunikationsmaßnahmen und –instrumente. Dabei wird unterschieden zwischen Kontakten mit den Medien und direkten Kontakten mit Bürgern. Weiterhin werden wichtige Aspekte, die bei der Zusammenarbeit mit den Medien zu berücksichtigen sind, beschrieben.

Beispiele für Kommunikationsmaßnahmen mit Bürgern sind:

- öffentliche Zusammenkünfte,
- Einrichtung von Informationszentren,

¹⁸⁵ De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003a), a.a.O.

¹⁸⁶ http://www.craim.ca/fr/nos_bulletins_detail.asp?id=29

¹⁸⁷ CRAIM (2002) Risk Management Guide for Major Industrial Accidents intended for Municipalities and industry, Adopted by the Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs

- Organisation von besonderen Veranstaltungen (z. B. Betriebsbegehungen, Ausstellungen, Tag der offenen Tür),
- Einrichtung von Komitees unter Beteiligung von Bürgern,
- Informationsveranstaltungen z. B. in Schulen,
- Informationstouren / -stände in öffentlichen Bereichen (z. B. Plätze, Fußgängerzonen),
- Schulung von Einsatzkräften der Gefahrenabwehr als (inoffizielle) Informationsvermittler in Gefahrensituationen.

Beispiele für Kommunikationsinstrumente für Bürger sind:

- Informationsbroschüren,
- regelmäßige Newsletter,
- Flugblätter,
- gezielte Anschreiben an spezielle Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser, Altenheime,
- Powerpoint-Präsentationen,
- Websites, E-Mail,
- Werbung in Tageszeitungen,
- Tabellen, Landkarten, Diagramme, Fotos, Filme,
- Poster, Sticker, Magnetschilder.

2007 wurde eine überarbeitete Version des Leitfadens von CRAIM herausgegeben.

5.6.2.2.2 Northeast Region Community Awareness and Emergency Response Organization (NRCAER)

Die seit 1991 existierende *Northeast Region Community Awareness and Emergency Response Organization* (NRCAER) ist ein Verband von mehr als 40 Mitgliedern in der Industrieregion im Nordosten von Edmonton, Alberta. In dieser Region befindet sich die größte Industrieansiedlung Kanadas. Zu den Mitgliedern der Organisation gehören Anlagenbetreiber, Gefahrgutspeditionen, Gemeinden und für den Katastrophenschutz zuständige Ämter der Regierung.

Auf der Website des NRCAER¹⁸⁸ sind deren Schwerpunktaufgaben mit weiterführenden Informationen übersichtlich für die Öffentlichkeit dargestellt:

- Zusammenarbeit bei der Erstellung der Notfallpläne,
- Gewährleistung der gegenseitigen Hilfe im Notfall,
- Organisation von Notfallübungen,
- Information und Einbindung der Öffentlichkeit.

¹⁸⁸ www.nrcaer.com

Interessante Angaben im Internet zur Risikokommunikation des NRCAER sind z. B.:

- **Notfallübungen:** Hier werden Hinweise über die alle zwei Monate stattfindenden Notfallübungen gegeben (Datum, Ort), bei denen neben den NRCAER-Mitgliedern auch die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt wird.
- **UPDATEline:** Über eine telefonische Hotline mit einer aufgezeichneten Erläuterung der aktuellen Standortaktivitäten (*UPDATEline*) kann sich jeder Bürger über ihm außergewöhnlich erscheinende, aber nicht unbedingt gefährliche Situationen (z. B. Lärm, Rauch, Gerüche) aktuelle Informationen bei den Betreibern einholen. Diese Hotline steht täglich 24 Stunden zur Verfügung. Für den Fall, dass die Anfrage von der automatischen Aufzeichnung nicht beantwortet wird, kann über eine genannte Telefonnummer Kontakt zum Umweltamt Alberta aufgenommen werden.
- **Call-Out-System:** Tritt ein ernstes Ereignis auf, wird ein so genanntes Call-Out-System aktiviert. Jeder Bürger der Umgebung, der sich vorher bei NRCAER hat registrieren lassen, wird telefonisch und persönlich über das Ereignis aufgeklärt. Das Call-Out-System soll nicht das öffentliche Alarmsystem ersetzen, sondern gilt im Notfall als zusätzliches Informationsmittel für die Anwohner. Die Anwohner sind aufgefordert, sich bei NRCAER registrieren zu lassen.
- **Safety Education:** Auf diesen Seiten werden dem Internetnutzer kurz und verständlich die wichtigsten Verhaltensregeln sowohl bei einem Chemieunfall als auch bei Naturkatastrophen wie Erdbeben, Waldbrand, Flut, Blitz, Tornado und bei Ausfall der Energieversorgung im Winter aufgestellt. Weiterhin wird auf das Programm *Shelter in Place*¹⁸⁹ von Agrium, einem führenden Unternehmen in Nord- und Südamerika zur Herstellung und Vertrieb von landwirtschaftlich genutzten Nährstoffen und Industrieprodukten, verwiesen. Im Rahmen des *Shelter in Place*-Programms wurde zur effektiven Information von Bürgern Schulungs- und Informationsmaterial entwickelt. Hierzu gehören:
 - ein 20-minütiger Film, in dem das richtige Verhalten in Alltagssituationen (Anwohner im Haus / Garten, Angler auf einem See, Kinder in der Schule) bei Auslösen einer Alarmsirene dargestellt und erklärt wird,
 - eine *Quick Reference Card* (s. Abbildung 8): die wichtigsten Verhaltensregeln und Hinweise auf einen Blick,
 - *Emergency Kit*: eine Auflistung der wichtigsten Gegenstände, die für Notfallsituationen im Haus / in der Wohnung bereitgehalten werden sollten (z. B. Taschenlampe, batteriebetriebenes Radio, Klebeband und vorbereitete Folien zur Abdichtung von Fenster und Lüftungen),
 - Broschüre (*Shelter-In-Place Frequently Asked Questions*), in der Antworten zu von Anwohnern häufig gestellten Fragen gegeben werden.

¹⁸⁹ http://www.agrium.com/in_the_community/1933.cfm



Abbildung 8: Shelter-In-Place Quick Reference Card¹⁹⁰

5.7 Responsible Care® - Weltweite Initiative der chemischen Industrie

Responsible Care® ist eine freiwillige, weltweite Initiative innerhalb der chemischen Industrie zur Förderung des sicheren Umgangs mit Produkten, von den Anfängen im Forschungslabor über die Produktion und Vermarktung bis hin zu Einsatz und Entsorgung. Sie beinhaltet auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Verfahren der Entscheidungsfindung sowie eine offene Informationspolitik. *Responsible Care* wurde 1987 in Kanada ins Leben gerufen und hat sich seitdem auf insgesamt 45 Länder ausgeweitet. Durch *Responsible Care* setzen sich die Unternehmen dafür ein, unabhängig von gesetzlichen Vorgaben und in eigener Verantwortung die Bedingungen hinsichtlich Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit zu verbessern, indem sie festgelegte Regeln bezüglich ihrer Management-Praktiken anwenden. Diese Regeln beziehen sich auf sämtliche Aktivitäten des jeweiligen Unternehmens und beinhalten eine umfassende Reihe an Management-Praktiken. Die chemische Industrie weltweit fördert die Verantwortlichkeit, indem sie die Anwendung von *Responsible Care* zur "Bedingung für die Aufnahme" in industriellen Vereinigungen macht¹⁹¹.

¹⁹⁰ http://www.agrium.com/in_the_community/1933.cfm

¹⁹¹ <http://www.dowagro.com/rc/p/indexgr.htm>

Beispiele für die Anwendung von *Responsible Care* im Zusammenhang mit der Information und Einbindung der Öffentlichkeit in ausländischen Unternehmen sind die in den Kapiteln 5.1 – 5.6 beschriebenen Aktivitäten von Unternehmen. Ausführungen zum deutschen *Responsible Care* – Programm befinden sich in Kapitel 4.1.3.

5.8 OECD Guiding Principles

Mit der Veröffentlichung der *OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response*^{192,193} werden auf internationaler Ebene allgemeine Leitlinien für die sichere Planung und den sicheren Betrieb von Anlagen mit gefährlichen Stoffen und für die Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen von Unfällen durch eine wirksame Notfallplanung, Flächenplanung und Bekämpfung der Unfallfolgen vorgegeben. Die *Guiding Principles* wenden sich an alle, die an der Verhinderung, Begrenzung und Bekämpfung von Chemieunfällen beteiligt bzw. interessiert oder möglicherweise davon betroffen sind (Betreiber gefährlicher Anlagen, Beschäftigte in diesen Anlagen, Behörden auf allen Ebenen, Mitglieder der Bevölkerung/Öffentlichkeit und andere interessierte Parteien). Das Kapitel 7 behandelt umfassend die Information der Öffentlichkeit. Es wird davon ausgegangen, dass die Kommunikation mit der Öffentlichkeit in die gemeinsame Verantwortung der Behörden und der Industrie fällt, dass Kommunikationswege in beide Richtungen verlaufen müssen und dass die Bevölkerung an der Planung und Umsetzung von Kommunikationsprogrammen beteiligt werden sollte. Im Folgenden werden einige Empfehlungen der *Guiding Principles* zur Risikokommunikation beispielhaft genannt.

Die Mitglieder der Öffentlichkeit haben einen Anspruch auf angemessene Informationen über die gefährlichen Anlagen in ihrer Nachbarschaft, Art der möglichen Unfälle, Alarmsysteme, Verhaltensregeln bei Eintreten eines Unfalls einschließlich Begründungen, Kontaktstellen usw. Gemäß den *OECD Guiding Principles* sollten die genannten Informationen der Öffentlichkeit automatisch, das heißt ohne ausdrückliche Aufforderung zur Verfügung gestellt werden. Die Unterrichtung der Bevölkerung sollte so gezielt erfolgen, dass alle möglicherweise betroffenen Personen über hinreichende und angemessene Informationen in leicht verständlicher Form verfügen. Sie sollten in regelmäßigen Abständen wiederholt und es sollten unterschiedliche Kommunikationsmethoden und -kanäle genutzt werden. Die *OECD Guiding Principles* geben Hinweise, welche Aspekte bei der Verfassung von Bürgerinformationen berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft sowohl die unterschiedlichen Gruppen je nach Alter, Geschlecht, Kultur / Sprache, schulische Vorbildung usw. als auch z. B. psychologische Aspekte hinsichtlich der Reaktionen der Öffentlichkeit auf unerwartete Stresssituationen.

¹⁹² OECD (2003), *OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response*; 2nd edition, 2003, www.oecd.org

¹⁹³ OECD-Leitprinzipien für die Verhinderung, Bereitschaft für den Fall und Bekämpfung von Chemieunfällen (German) <http://www.oecd.org/dataoecd/35/35/31188928.pdf>

Eine weitere Empfehlung der *OECD Guiding Principles* ist, den Behörden, der Industrie und der Öffentlichkeit Möglichkeiten zu bieten, miteinander zu beraten (Nachbarschaftsgruppen wie z. B. LEPC, CLIC, Burenraad s.o.). Es wird auch auf die Bedeutung der Beschäftigten, als wichtige Informationsträger nach außen, hingewiesen sowie auf die Bedeutung des Umgangs mit Medien, die eine Informationsquelle für die breite Öffentlichkeit darstellen.

Die *OECD Guiding Principles* empfehlen grundsätzlich Anstrengungen zu unternehmen, um den Austausch von Informationen zwischen Gemeinden und Ländern über beste Verfahren ("*best practices*") für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu erleichtern (vgl. z. B. Kapitel 5.3.3.2.2, Wettbewerb in Frankreich).

5.9 APELL – Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level

APELL ist ein Prozess, der im Rahmen des United Nations Environment Programme (UNEP) bereits Ende der 80iger Jahre entwickelt wurde. Er entstand als Folge aus schweren Industrieunfällen, sowohl in hoch industrialisierten Ländern, als auch in so genannten Schwellenländern, die schwerwiegende Konsequenzen für die Nachbarschaft und die Umwelt hatten. APELL ist ein lokaler Prozess der Gefahrenkommunikation, der als "Eigentum" der Nachbarschaft und der örtlichen Notfallorganisation verstanden wird (s. Abb. 9). APELL ist kein Regelwerk und keine Vorschrift, sondern kann als Mechanismus verwendet werden, bestehende Vorschriften umzusetzen.

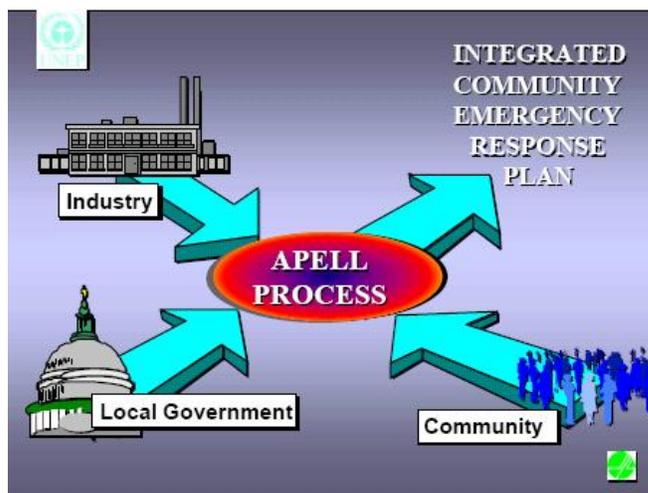


Abbildung 9: Der APELL-Prozess¹⁹⁴

¹⁹⁴ UNEP (2001) Explaining APELL, http://www.unep.fr/pc/apell/publications/pdf_files/explaining_apell.pdf

Der APELL-Prozess ist ein strukturierter Ablauf mit 10 Schritten (s. Abbildung 10), der dazu beiträgt, dass die Nachbarschaft ein Bewusstsein für die Gefahren entwickelt, und dass die Notfallplanungsorganisationen im Vorfeld eine adäquate Planung und Koordinierung hinsichtlich möglicher Störfallkonsequenzen aufgestellt haben.

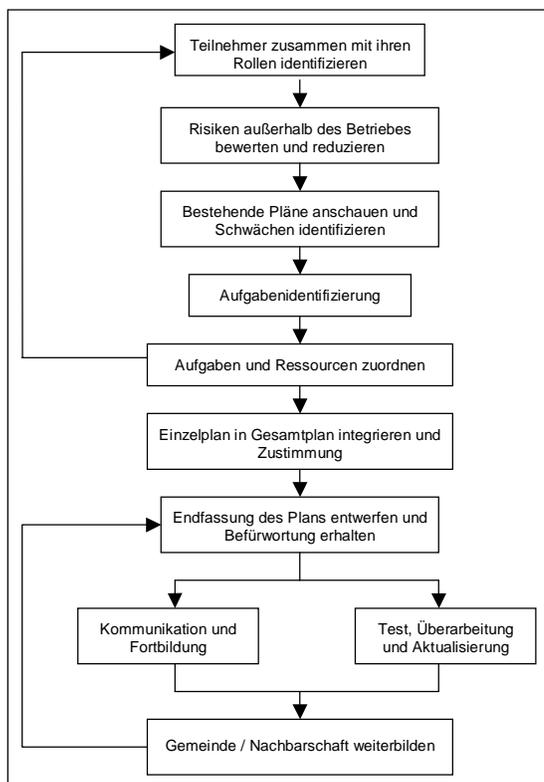


Abbildung 10: Die 10 Schritte des APELL-Prozesses

Der APELL-Prozess ist in über 30 Staaten eingeführt worden. Obwohl die Mehrzahl der Staaten in Lateinamerika und Asien liegt, haben auch Gemeinden und Nachbarschaften aus den USA, Kanada, Frankreich, Schweden, Kroatien und anderen industrialisierten Staaten das Programm komplett oder teilweise umgesetzt. Der APELL-Prozess ist nicht ausschließlich an die Risiken aus Chemieunfällen gebunden, sondern kann auch für die Risiken in Zusammenhang mit Bergbau, Tsunami, Waldbrand, Hafenanlagen usw. adaptiert werden¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Mehr Information über der Funktionsweise des APELL-Programms unter:
 - <http://www.uneptie.org/pc/apell/process/process.html>
 - Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level (APELL), Business and Industry Unit, Sustainable Consumption and Production Branch, Division of Technology, Industry and Economics, United Nations Environment Programme, 15 Rue de Milan, 75441 Paris Cedex 09, France

6 Zusammenfassung

Die Kommunikation von und über Risiken wird zunehmend ein integraler Bestandteil von betrieblichem und behördlichem Risikomanagement. Gesellschaftliche Erwartungshaltungen bezüglich Risikominimierung,

Man kann nicht nicht kommunizieren.

Paul Watzlawick

Unterschiede in der Wahrnehmung und Bewertung von Risiken¹⁹⁶, divergierende Interessen und Zielsetzungen und Zweifel an, oder Unwissenheit über, die Effektivität institutionellen Risikomanagements setzen Anlagenbetreiber und Aufsichtsbehörden unter erheblichen Legitimationsdruck. Die Notwendigkeit effektiver Risikokommunikation ist demnach eine Folge des Zusammenwirkens einer Reihe von Einflussfaktoren die, je nach spezifischer Ausgangssituation, in unterschiedlicher Ausprägung gewichtet sind. Die Motivation zur Risikokommunikation lässt sich grob auf vier wesentliche Ursachenklassen zurückführen:

- gesetzliche Anforderungen,
- (industrielle) Selbstverpflichtungsprogramme und
- die Grundsätze guter Unternehmensführung („Good Corporate Governance“)
- das Interesse potentiell Betroffener (Beschäftigte, Nachbarschaft, Umweltverbände), Informationen über für sie relevante Risiken zu erhalten.

Gesetzliche Anforderungen sind z. B. im Anwendungsbereich der StörfallV festgelegt. Trotz des vergleichsweise geringen Detaillierungsgrades bedingt sich, wie in Kapitel 3 dokumentiert, hieraus eine grundsätzliche institutionelle Informations- und Kommunikationspflicht sowohl für die Anlagenbetreiber als auch für die Aufsichtsbehörden.

Eine zweite Triebfeder institutioneller Risikokommunikation kann sicherlich auf eine Reihe von Selbstverpflichtungsmechanismen zurückgeführt werden. Hier sind insbesondere das Responsible Care - Programm der chemischen Industrie zu nennen. Aber auch die zunehmende Verbreitung von Umweltmanagementsystemen (EMAS¹⁹⁷, ISO 14000) oder integrierte Qualitätsmanagementmodelle (z. B. ISO 9000, EFQM¹⁹⁸) befördern einen zunehmenden Sinneswandel bezüglich der systematischen und strukturierten Kommunikation mit „interessierten Gruppen“. Nach ISO 9000 umfasst die Definition der interessierten Gruppen dabei „Personen oder Gruppen mit einem Interesse an der Leistung oder dem Erfolg einer Organisation“ (z. B. Kunden, Eigentümer, Personen in einer Organisation, Lieferanten, Bankiers, Vereinigungen, Partner oder die Gesellschaft).¹⁹⁹

In engem inhaltlichen Zusammenhang mit den zuvor genannten normen- und modellorientierten Kommunikationsaktivitäten, stehen Fragen der guten Unternehmensführung (Good Corporate Governance). Über den Aspekt der guten Nachbarschaft hinaus, ermöglicht die

¹⁹⁶ ad hoc-Kommission "Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland", Abschlussbericht der Risikokommission, Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Juni 2003

¹⁹⁷ EMAS: Eco-Management and Audit Scheme

¹⁹⁸ EFQM: European Foundation Quality Management

¹⁹⁹ Siehe EN ISO 9000:2000, Abschnitt 3.3.7

Risikokommunikation den regelmäßigen gegenseitigen Austausch von Informationen, Sichtweisen und Fragestellungen des Risikomanagements. Sie ordnet und strukturiert dabei den Informationsaustausch, fördert das gegenseitige Verständnis und ermöglicht den schrittweisen Aufbau von Vertrauen in die Kompetenz und Verlässlichkeit der beteiligten Individuen und Organisationen als Risikomanager.

Neben den strukturellen Faktoren sind aber auch inhaltliche Charakteristika der Risikokommunikation zu berücksichtigen. Wie in Kapitel 2.5 erläutert, werden Risiken aufgrund von psychologischen, soziologischen und kulturellen Einflussgrößen und Rahmenbedingungen unterschiedlich wahrgenommen und auch bewertet. Die unterschiedlichen Wahrnehmungen, Interessen und Zielsetzungen der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure können zu konfliktbelasteten Situationen oder Auseinandersetzungen führen. Hier kann effektive Risikokommunikation, insbesondere sofern sie proaktiv und nicht nur mediativ eingesetzt wird, einen erheblichen Beitrag zur sachbezogenen Diskussion und Problemlösung im Vorfeld leisten. Wie die erfolgreichen Beispiele im Kapitel 4 und 5 zeigen, erfordert dies allerdings von allen Beteiligten ein langfristig angelegtes Engagement, das auch ohne oder über evtl. Krisenszenarien hinaus Bestand haben muss. Nur wenn Risikokommunikation auch außerhalb von Krisensituationen ernsthaft und konsequent betrieben wird, kann sich eine Vertrauensbasis entwickeln, die konstruktive Problemlösungsstrategien ermöglicht.

Die Analyse internationaler Ansätze zur Risikokommunikation (siehe Kapitel 5) zeigt eine Reihe innovativer und illustrativer Projekte und methodischer Ansätze, die zahlreiche Anregungen für die Weiterentwicklung der Risikokommunikation in Deutschland bereithalten. Besonders auffallend sind die häufig eingesetzten Beratungsgremien (z. B. LEPCs, Burenraad, CLIC's), in denen Anwohner und gesellschaftliche Gruppen vertreten sind, und die Anlagenbetreiber und behördliche Institutionen in Fragen des Risikomanagements beraten. In vielen Ländern werden Risikokommunikationspläne erstellt, die Abläufe, Strukturen und Verantwortlichkeiten für alle Beteiligten transparent machen. Auch dies wird als Indiz gewertet, dass Risikokommunikation international, im positiven Sinn, zunehmend professionalisiert und institutionalisiert wird. In den USA, Großbritannien und Frankreich, aber auch in Deutschland werden in jüngerer Zeit auch Kinder als Zielgruppe der Risikokommunikation erkannt und als Multiplikatoren genutzt (s. Minderheitsvotum Nr. 5 im Anhang 2). Altersgruppengerecht aufbereitete Information und angepasste Kommunikationskanäle (z. B. Internet, Computerspiele, Schulbesuche, Theatervorstellungen) ermöglichen den Risikodialog mit den Jugendlichen und fördern die Auseinandersetzung mit der Thematik auch innerhalb der Familien. Auch die Einbindung von entsprechenden Hochschulstudiengängen in die betriebliche Praxis sind erfolgreiche Maßnahmen der Risikokommunikation. Die Verteilung von Informationsmaterial und Broschüren sowohl in Papierform, als auch über Internet und in elektronischer Form (z. B. Website, E-Mail), ist in allen betrachteten Ländern verbreitet. Generell kann der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel als Werkzeug der Risikokommunikation international inzwischen als Standard angesehen werden. Ebenfalls konnte mehrfach eine Verknüpfung zwischen Risikokommunikation und gesellschaftlichem Ereignis bzw. Wettbewerb (z. B. „Grand Prix“ der Risikokommunikation) beobachtet werden. Auch dies verdeutlicht, dass Risikokommunikation zunehmend als gestaltendes Element verstanden wird, welches über die

reine Einhaltung und starre Abarbeitung gesetzlicher Vorschriften („Compliance centered“) hinausgeht.

Die Erfahrungen aus der betrieblichen Praxis der Risikokommunikation in ausgewählten deutschen Firmen (siehe Kapitel 4) weisen in weiten Bereichen erhebliche Parallelen zu den internationalen Ansätzen auf. Fast alle Betriebe der Fallstudien arbeiten über einen längeren Zeitraum erfolgreich mit Nachbarschaftsgesprächskreisen oder Nachbarschaftsräten zusammen. Hier erfolgt ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Betrieb und Anwohnern und viele Fragen des Risikomanagements werden im direkten Dialog mit den Betroffenen erörtert. So nutzen manche Firmen diese Foren z. B. zur Abstimmung genehmigungsrelevanter Projekte im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens, was zu einer „win-win“- Situation für alle Beteiligten führt: Einerseits wird eine frühzeitige Information und Diskussion über Nutzen und Risiko eines Projekts mit allen Beteiligten geführt und andererseits können Bedenken und Anregungen zum Projekt bereits vor Erstellung eines Genehmigungsantrags berücksichtigt und dadurch kostspielige Änderungen und Verzögerungen minimiert werden.

Ebenfalls große Aufmerksamkeit widmen die Betriebe besonderen Ziel- und Multiplikatorengruppen. So werden z. B. lokale Ärzte in ein Notfallkommunikationssystem eingebunden, welches dieser Multiplikatorengruppe einen besonders schnellen Zugang zu Information gewährleistet. Mehrere Unternehmen setzen mobile Kommunikationsmittel (z. B. Infomobile) ein, um den Zugang zu Information zu erleichtern und potentielle Hemmschwellen hinsichtlich der Kontaktaufnahme abzusenken. Der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel ist für alle betrachteten Firmen ein fester Bestandteil ihres Kommunikationsansatzes.

Bei allen befragten Firmen wurde immer wieder betont, dass Risikokommunikation aktiv betrieben werden muss. „Wenn ein Unternehmen seine Risiken nicht selbst kommuniziert, werden früher oder später andere über die Risiken kommunizieren“. Sollte dieser Fall eintreten, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit die Kommunikationspolitik der Firma in den Augen der Öffentlichkeit diskreditiert und nur unter erheblichem Aufwand langfristig wieder herzustellen. Aus diesem Grund wird ein kontinuierlicher Sicherheitsdialog mit interessierten Parteien geführt, bei dem die Schwerpunkte auf Verlässlichkeit, schnelle Information und Offenheit gelegt werden. Nur dadurch ist die Vertrauensbasis zu schaffen, welche für eine effektive Risikokommunikation unverzichtbar ist.

7 Thesen und Empfehlungen zur Verbesserung der Risikokommunikation in Deutschland

Vor dem Hintergrund sich ändernder gesetzlicher und gesellschaftlicher Anforderungen stellen sich neue Anforderungen an die institutionelle Risikokommunikation. Insbesondere im Geltungsbereich der StörfallV ergeben sich neue Herausforderungen für die beteiligten Organisationen, insbesondere die Anlagenbetreiber, aber auch die Aufsichtsbehörden und gesellschaftlichen Gruppen. Der vorliegende Bericht hat die zentralen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Thematik kurz skizziert und eine Reihe neuer Ansätze zur Risikokommunikation im In- und Ausland beleuchtet. Darauf basierend lassen sich nachfolgend mehrere Kernthesen und Empfehlungen formulieren:

- Es besteht sowohl eine gesetzliche Forderung, als auch ein gesellschaftlicher und betrieblicher Bedarf an effektiver Risikokommunikation. Obwohl im vorliegenden Bericht einige gute Ansätze zur Risikokommunikation vorgestellt werden konnten, gewann der AK-RK bei seiner Arbeit den Eindruck, dass bei vielen Akteuren und Institutionen eine erhebliche Unsicherheit bezüglich der Umsetzung von effektiver Risikokommunikation verbleibt. Über die Bandbreite an Methoden und Ansätzen, wie auch Mindestanforderungen und Grundsätze, herrscht keine Übersicht bzw. Klarheit.
- Diesem Bedarf sollte unter Berücksichtigung bestehender Empfehlungen und Leitfäden mit der Erstellung eines Handbuchs der Risikokommunikation im Rahmen der StörfallV in Deutschland Rechnung getragen werden. Dadurch kann den beteiligten Organisationen eine Orientierungshilfe zur Verfügung gestellt werden, innerhalb derer gewisse Rahmen-Qualitätsparameter definiert und Standards gesetzt sind. Dies könnte helfen, die zum Teil langwierigen Diskussionen zwischen Öffentlichkeit, Betreiber und Behörden über die einzelnen Elemente der Kommunikation zu verkürzen. Gleichzeitig fordert die Veröffentlichung einer Leitlinie zur Risikokommunikation die Beteiligten zur Einhaltung von bestimmten Mindestanforderungen auf und erleichtert darüber hinaus die Evaluation und Vergleichbarkeit von Risikokommunikationsaktivitäten und -programmen.
- Risikokommunikation ist ein essentieller Bestandteil und – im Gegensatz zu einer noch teilweise verbreiteten Meinung – kein abwehrendes, sondern ein gestaltendes Mittel fortschrittlichen Risikomanagements. Das heißt, Risikokommunikation soll nicht der „Ruhigstellung“ von potentiell antagonisierten Projektbetroffenen dienen, sondern als haltgebender Rahmen, anhand dessen ein systematischer Aufbau von belastbaren Kommunikationsstrukturen möglich wird. Dies signalisiert allen beteiligten Parteien die Ernsthaftigkeit der Kommunikationsanstrengungen und die Bereitschaft andere Positionen im Prozess zuzulassen und auch einzubinden. Strukturierte Risikokommunikation verbessert das Risikomanagement und erhöht das Verständnis von Maßnahmen in der Öffentlichkeit.
- Risikokommunikation im Sinne einer „best practice“ ist dialog- und partizipationsorientiert und geht über die unidirektionale Erstellung und Verteilung von Risikoinformation an Betroffene und interessierte Parteien hinaus. Es sollte also das Ziel sein, unter

Anerkennung der unterschiedlichen individuellen, sozialen und kulturellen Einflussfaktoren der Risikowahrnehmung in einen Austausch über die Natur bzw. Charakteristika der zu besorgenden Risiken zu treten. Möglicherweise bestehen, nach dem zugrunde gelegten Kommunikationsmodell, bei Sender und Empfänger unterschiedliche Informations- und Kommunikationsbedürfnisse, die ohne entsprechende Rückmeldung (und der Einrichtung von dazu vorgesehenen Rückmeldekanälen) vom Sender gar nicht erkannt werden können. Wobei angemerkt werden darf, dass die Bereitstellung von Informationsmaterial als Teil eines ganzheitlichen Risikokommunikationskonzeptes durchaus sinnvoll und hilfreich sein kann. Gleichzeitig stellen die vorangehend gemachten Erkenntnisse aber auch klar, dass die Veröffentlichung von Sicherheitsberichten und das Bereitstellen von Broschüren allein nicht den Ansprüchen einer umfassenden Risikokommunikation im Rahmen der StörfallV genügen.

- Im Zusammenhang mit Risikokommunikation wird von Experten und Risikomanagern häufig kritisiert, dass auf Seiten interessierter Gruppen oder der Öffentlichkeit ein mangelndes Verständnis oder eine unterschiedliche Wahrnehmung bezüglich der Komplexität und die Vergleichbarkeit von Risiken vorliegt. Aufgrund sowohl von kommunikationstheoretischen Überlegungen als auch von empirischen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass die Beteiligung von interessierten Gruppen zu einem besseren Verständnis der Risikosituation führt und eine konstruktive Weiterentwicklung des Risikomanagements am jeweiligen Standort fördert. Die unmittelbare Einbeziehung von Bürgerinitiativen oder örtlichen Umwelt-NGOs ist hier in besonderem Maße geeignetes Mittel der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Einrichtung von Bürger- oder Nachbarschaftsbeiräten ist neben selbstorganisierten Bürgerinitiativen ein weiteres geeignetes Mittel der Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierzu sollten die Anforderungen einer hochwertigen Kommunikations- und Partizipationsstruktur, die Möglichkeit jedes potentiell Betroffenen, sich hieran jederzeit beteiligen zu können, sowie Vertrauen und Transparenz nach innen und außen angestrebt werden.
- Die Anforderungen an die institutionelle Risikokommunikation werden weiter steigen. Dazu ist es notwendig, Risikokommunikation als Prozess zu begreifen, der einem fortwährenden, dynamischen Wandel unterliegt. Die Prozesscharakteristik macht es erforderlich, ein strukturiertes Verfahren mit klaren Zielsetzungen, Zuordnung von Verantwortlichkeiten, Meilensteinen, Evaluation und kontinuierlicher Verbesserung zu entwickeln. Risikokommunikation wird damit zu einer wichtigen Managementaufgabe, wie dies in führenden Betrieben und Institutionen heute zunehmend der Fall ist.
- Bezüglich der Kommunikation mit der Öffentlichkeit muss, um die Qualität der Risikokommunikation sicherzustellen, von Anlagenbetreibern und Behörden – ggf. gemeinsam – ein Kommunikationsplan entwickelt werden, der die Bedürfnisse der Zielgruppen erfasst und beschreibt, Informationskanäle identifiziert, Instrumente und Verfahren zuordnet und den Dokumentationsumfang und grobe Zeitrahmen festlegt.
- Der Nutzen eines strukturierten und von allen beteiligten Parteien akzeptierten Kommunikationsplans wird als bedeutsam angesehen und entspricht den Bedürfnissen nach Offenheit, Transparenz des Verfahrens, regelmäßiger und angemessener

Kommunikation. Er ist damit ein zentraler Baustein in der Vertrauensbildung zwischen Risikomanagern und der Öffentlichkeit.

- Im Zusammenhang mit der Erstellung eines Kommunikationsplans und der Bereitstellung von Informationsmaterialien und Dokumenten ist, in Abhängigkeit von der Komplexität der jeweiligen Fragestellung, die Gegenprüfung durch einen (oder mehreren) unabhängigen Experten zu erwägen. Die Praxis des ‚Peer Review‘ hat sich in verschiedenen Ländern, bzw. Bereichen bereits erfolgreich etabliert und erhöht die Glaubwürdigkeit des Kommunikationsprozesses, verbessert die Vertrauensbasis und kann darüber hinaus auch sehr gewinnbringend in Bereich der Evaluation eingesetzt werden.
- Die Kommunikation von Risiken im Rahmen eines akuten Ereignisses muss als Sonderfall der Risikokommunikation betrachtet werden. Hier gelten vor allem die Bedingungen des Krisenmanagements, die bereits im Vorfeld mit den zuständigen Behörden abzustimmen sind. Glücklicherweise stellt das Krisenszenario heute die Ausnahme in der Risikokommunikation im Bereich der StörfallV dar und ist durch zahlreiche Publikationen mit entsprechenden Empfehlungen ausreichend adressiert.
- Die Verwendung elektronischer Medien ist aufgrund der zunehmenden elektronischen Vernetzung der Gesellschaft zu begrüßen. Allerdings ist der AK-RK der Überzeugung, dass die elektronische Kommunikation den persönlichen Dialog nicht ersetzen kann, sondern komplementär eingesetzt werden sollte.
- Wesentliche Voraussetzung eines qualitativ hochwertigen Dialogs ist der freie Zugang zu Umweltinformationen. Für die Übermittlung derartiger Informationen seitens staatlicher Stellen können Kosten (Gebühren und Auslagen) in Rechnung gestellt werden. Im Interesse der Beseitigung von Zugangsbarrieren dürfen Gebühren für Umweltinformationen nicht unangemessen hoch sein, damit der Informationsanspruch nach UIG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie Einsichtnahmen vor Ort müssen kostenlos sein (§ 12 Abs. 1, 2 UIG aufgrund Art. 5 UIRL).
- Ein intensiverer Vergleich und Austausch im internationalen Umfeld, insbesondere aber mit den europäischen Nachbarstaaten, ist anzustreben. Da in mehreren Nachbarstaaten bereits erhebliche Anstrengungen im Bereich Risikokommunikation unternommen wurden, können hier wertvolle Anregungen gewonnen werden. Außerdem besteht aufgrund verschiedener grenzüberschreitender Gefährdungspotentiale ohnehin Abstimmungsbedarf, wobei nicht nur eventuelle Notfallpläne abgeglichen werden sollten, sondern auch die Koordination von Kommunikationsprogrammen sinnvoll erscheint.
- Mit der Änderung des BImSchG im Jahre 2007 entfiel prinzipiell die Pflicht zur Durchführung des Erörterungstermins im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Stattdessen ist die Durchführung nun grundsätzlich in das Ermessen der Behörde gestellt, was zu einer Reduktion der kommunikativen Pflichten führt. Sofern es sich um Anlagen innerhalb von Betriebsbereichen handelt, ist trotzdem die Durchführung eines Erörterungstermins zu empfehlen, da für die Risikokommunikation förderlich.

- Neben der Kommunikation mit der Nachbarschaft und der interessierten Öffentlichkeit bietet die organisationsinterne Kommunikation mit den Beschäftigten ein erhebliches Potential zur Verbesserung der Risikokommunikation. Beschäftigte sind häufig in doppelter Konstellation von betriebsbedingten Risiken betroffen, da sie neben der berufsbedingten persönlichen Exposition oft auch noch mit der Familie im Umkreis des Störfallbetriebes wohnen. Gleichzeitig haben die Beschäftigten ein höheres Informationsniveau, aber auch einen höheren Gewöhnungseffekt bezüglich der anlagenbedingten Risiken. Eine offene Kommunikation zwischen Anlagenbetreiber und Beschäftigten soll die sachliche Auseinandersetzung mit der Thematik und die Wahrnehmung von Risiken fördern, was wiederum der Steigerung der Anlagensicherheit dient. Im gleichen Maße stehen die Beschäftigten als Ansprechpartner und Multiplikatoren in ihrem sozialen Umfeld zu Verfügung und verbessern so die Einbindung des Betriebes in das nachbarschaftliche Umfeld.
- Entsprechend der zunehmenden Bedeutung des Risikomanagements einschließlich der Risikokommunikation steigt der Bedarf an Fachleuten mit Kenntnissen und Erfahrungen auf diesem Gebiet sowohl im industriellen als auch im behördlichen Bereich. Grundsätzlich sollte daher bereits in den Ausbildungsprogrammen in Berufs- und Hochschulen in den betroffenen Fachrichtungen (Technik und Verwaltung) das Thema Risikomanagement / Risikokommunikation stärker Eingang finden. Vielfach bringen heute praktizierende Ingenieure aus ihrem Studium nur wenige Kenntnisse aus dem Bereich Risikomanagement / Risikokommunikation mit, da die traditionelle Ingenieursausbildung sehr spezialisiert ist. Oft werden dabei Konzepte anderer als technischer Disziplinen (z. B. Gesundheit, Recht, Wirtschaft, Soziologie, Psychologie, Kommunikationsfragen) in der Regel nur wenig berücksichtigt. Ähnliches gilt für die Ausbildung in anderen technischen und verwaltungsrechtlichen Berufen. Aus- und Fortbildungsprogramme sollten entsprechend erweitert werden. Eine effektive Ausbildung im Bereich Risikomanagement / Risikokommunikation sollte dabei sowohl im (Fach-)Hochschulstudium als auch in der Berufsausbildung möglichst praxisnah durch erfahrene Risikomanager als Dozenten / Trainer erfolgen. Im industriellen und im behördlichen Bereich sollten adäquate Aus- und Fortbildungsprogramme z.B. durch In-House-Schulungen, Seminare oder Erfahrungsaustausche auf nationaler und internationaler Ebene erfolgen. Eine kontinuierliche Schulung bzw. regelmäßiges Training der mit Risikomanagement / Risikokommunikation befassten Personen sollte angestrebt werden. 2003 fand ein von der OECD organisierter internationaler Workshop für den Erfahrungsaustausch zum Thema Aus- und Fortbildung von Ingenieuren auf dem Gebiet des Risikomanagements statt. Der Bericht²⁰⁰ zu diesem Workshop fasst weitere Erkenntnisse und Empfehlungen zusammen.

In den folgenden Kapiteln 7.1 – 7.3 werden spezifische Empfehlungen an die an der Risikokommunikation beteiligten Hauptakteure Betreiber, Behörden und Öffentlichkeit gegeben.

²⁰⁰ OECD (2004) Report of the OECD Workshop on Sharing Experience in the Training of Engineers In Risk Management, Montreal, Canada, 21 - 24 October 2003, OECD Series on Chemical Accidents, Number 13, Paris 2004, ENV/JM/MONO(2004)4

7.1 Betreiber

Eine effektive und zielgerichtete Kommunikation von Risiken im Zusammenhang mit Anlagen nach StörfallIV muss ein Kernanliegen des jeweiligen Anlagenbetreibers sein. Eine optimale Kommunikation schafft Vertrauen in die Kompetenz des Anlagenbetreibers und ermöglicht den offenen Austausch von Überzeugungen und Einschätzungen auf der Basis eines sachlichen und fairen Dialogs.

Dazu ist es erforderlich, dass auf Seiten des Betreibers die entsprechenden organisatorischen, prozeduralen, personellen und finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden, die die Umsetzung einer modernen Risikokommunikationsstrategie ermöglichen.

Risikokommunikation ist als Teil der verantwortlichen Unternehmensführung („Corporate Social Responsibility“) in den Unternehmensleitlinien zu verankern und dem Verantwortungsbereich des Topmanagements zuzuordnen. Kommunikationsstrategien und –aktivitäten müssen geplant werden und sollten mindestens die folgenden Elemente enthalten: Zielsetzungen, Zielgruppe(n), Inhalte, Verbreitungskanäle, Überprüfungsmechanismen und Feedbackmechanismen.

Von der SFK wurden Empfehlungen zur Risikokommunikation mit der Nachbarschaft in der Nähe von Anlagen nach StörfallIV in Zusammenhang mit der Notfallplanung ermittelt und in dem Bericht SFK-GS-45²⁰¹ als „Gute Praxis“ wiedergegeben. Bei der Kommunikation zur Notfallplanung sollte auf die bereits bestehenden Kommunikationsmittel zwischen dem Betreiber und der von einem Störfall möglicherweise betroffenen Öffentlichkeit zurückgegriffen und auf diesen aufgebaut werden. Zu den besonders geeignet erscheinenden Kommunikations- und Beteiligungsformen gehört ergänzend zur Informationsbroschüre nach § 11 StörfallIV (Informationen über Sicherheitsmaßnahmen) die Einrichtung von Bürgerforen oder Beratergremien, auf denen über Entwicklungen und Vorfälle am Standort diskutiert wird. In der Pressearbeit sollten auch regelmäßig Sicherheitsinformationen gegeben werden, die über die der § 11-Broschüre hinausgehen. Auch der so genannte „Tag der offenen Tür“ sollte für Informationen über Sicherheitsmaßnahmen genutzt werden. Die Einrichtung eines Bürgertelefons dient sowohl zur Information bei Ereignisfällen als auch zur Entgegennahme von allgemeinen Beschwerden und Anregungen. Als vertrauensbildende Maßnahme wird auch empfohlen, dem Einsichts- und Informationsbegehren der Nachbarschaft unbürokratisch und bürgernah zu begegnen.

Einen unbürokratischen und schnellen Zugang zu Informationen über Betriebsbereiche kann das Internet liefern, sofern entsprechende Informationen auf Homepages bereitgestellt werden. Dies kann den Kommunikationsprozess zwischen der Öffentlichkeit und dem jeweiligen Betreiber ermöglichen, fördern und qualitativ steigern. Eine Grundvoraussetzung der Kommunikation in diesen Fällen ist die Kenntnis des genauen Ortes eines Betriebsbereichs, der Identität des Betreibers und das Verzeichnis der gefährlichen Stoffe.

²⁰¹ SFK (2005b) SFK-GS-45 a.a.O.

Eine besondere Bedeutung kommt der Zusammenarbeit der Betreiber und Behörden im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu. Obwohl KMU's häufig gut in die informelle Kommunikationsstruktur der umliegenden Nachbarschaft und Gemeinde eingebunden sind, muss davon ausgegangen werden, dass die zu Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen für dezidierte Risikokommunikationsaktivitäten begrenzt sind.

7.2 Behörde

Vergleichbar zu den zentralen Forderungen von ERiK (siehe Kapitel 2.6) müssen Behörden, die im Anwendungsbereich der StörfallV Risiken bewerten, abschätzen und regulieren, eine strukturierte Risikokommunikation als zentrale Aufgabe ihres Dienstes ansehen. Dazu gehören unter Anderem:

- eine umfassende, frühe, proaktive und kontinuierliche Kommunikation,
- ein klares und nachvollziehbares Bewertungskonzept für Risiken im Zusammenhang mit dem Betrieb von Anlagen nach StörfallV; dieses Bewertungskonzept ist öffentlich einsehbar, wie auch in anderen europäischen Nachbarstaaten üblich (siehe Kapitel 5, z. B. 5.1.2.2.1 HSC/HSE),
- transparente Berücksichtigung von Eingaben und Stellungnahmen Dritter, insbesondere Betroffene und Verfahrensbeteiligte,
- Informationen über Mitwirkungs- und Einspruchsmöglichkeiten,
- Öffnung von Kommunikationskanälen für Rückkopplungen und Kommentare (z. B. Telefon-Hotline oder E-Mail-Kontaktadresse),
- Hinweise auf Literatur und andere Informationsquellen.

Zur nachhaltigen Etablierung ist darüber hinaus, insbesondere in den federführenden Behörden, eine organisatorische Verankerung der Risikokommunikation sicherzustellen. Dazu gehört u.a. die eindeutige Regelung von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Leistungsparametern. Der Erwerb und Ausbau von speziellen Kompetenzen im Bereich Risikomanagement und –kommunikation sowie die Bereitstellung personeller, technischer und finanzieller Ressourcen ist dafür unabdingbar.

Für Behörden, die regelmäßig in das Risikomanagement im Anwendungsbereich der StörfallV eingebunden sind, ist eine integrierte Kommunikationsstrategie zu entwickeln. Diese enthält z. B. eine Auflistung der typischerweise auftretenden Risikoszenarien, die Identifikation von Zielgruppen, Medien und Kommunikationskanäle.

Die Kommunikationsstrategie ist mit anderen beteiligten Behörden abzustimmen. Eventuell ist die Festlegung einer federführenden Behörde für die Kanalisierung und Koordinierung

aller Risikokommunikationsaktivitäten in einen geographischen oder thematischen Bereich sinnvoll. Auf Länderebene wird die Aufstellung eines Risikokommunikationsplanes angeregt.

Ein zentrales Grundelement der Risikokommunikationsstrategie bildet die Erstellung von Risikokatastern und -karten, wie auch in europäischen Nachbarstaaten üblich. Zur Berücksichtigung von Sicherheitsbedenken ist eine Abwägung bezüglich des Detaillierungsgrads der Karten und des uneingeschränkten Zugangs zu treffen.

Ein weiterer Punkt betrifft die Identifizierung des Kommunikationsbedarfs bzw. des Kommunikationsdefizits hinsichtlich Anlagenrisiken gegenüber der Öffentlichkeit. In einfachen Worten ausgedrückt: was interessiert die Bürger, welchen Informationsbedarf haben sie? Basierend auf der Erhebung (die sich z. B. mittels Umfragen oder Fokusgruppen durchführen lassen) können bereits proaktiv zusammengestellte Informationspakete (z. B. „häufig gestellte Fragen“) angeboten werden. In diesem Zusammenhang lassen sich auch sehr gut die Bedürfnisse von speziellen Zielgruppen (z. B. Kinder, Migranten, ausländische Bevölkerungsgruppen) und Multiplikatoren (z. B. Gesundheitsdienste, Medien) einbinden und berücksichtigen.

Bei der Entwicklung einer Risikokommunikationsstrategie und der Ermittlung des Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit wird die Einbindung eines regionalen Beratungskomitees, ähnlich einem französischen CLIC (siehe Kapitel 5.3.2) oder den US-amerikanischen LEPC (siehe Kapitel 5.5), vorgeschlagen.

Zur Überprüfung der Effektivität der behördlichen Risikokommunikationsaktivitäten ist eine regelmäßige Evaluation erforderlich. Diese kann z. B. abwechselnd als interner Audit, als auch externer „Peer Review“ durchgeführt werden. In jedem Fall ist die spätere Evaluation bereits bei dem Aufbau der Risikokommunikationsstrategie zu berücksichtigen, um eine aussagekräftige Bewertung überhaupt zu ermöglichen.

Gerade im Bereich KMU ist eine kompetente Beratung und fachliche Unterstützung durch die Behörden von hoher Wichtigkeit. Neben der lokalen Betreuung, sollten zur Beförderung effektiver Risikokommunikation den Unternehmen Handlungshilfen und Ratgeber angeboten werden. Diese Leitfäden oder Handbücher könnten zum Beispiel regional durch entsprechende Landesbehörden oder zentral durch gemeinsame Länderausschüsse, die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) oder andere übergreifende Institutionen herausgegeben werden.

7.3 Öffentlichkeit

Wie in diesem Bericht dargelegt, ist Risikokommunikation weit mehr als die reine Weitergabe von Informationen. Risikokommunikation im Bereich der StörfallV ist idealerweise ein offener Dialog zwischen Betreibern von störfallrelevanten Betrieben, Behörden und der Öffentlichkeit (hier in der Regel die Nachbarschaft, interessierte Kreise, auch Medien). Die bei der Risiko-

kommunikation grundsätzlich zu bevorzugende dialogische Kommunikationsform sollte die Öffentlichkeit und deren Interessenvertreter ermuntern, aktiv am Kommunikationsprozess mitzuwirken. In den vorangegangenen Kapiteln dieses Berichts werden zahlreiche Methoden und Werkzeuge der Risikokommunikation aufgeführt, die in Deutschland (s. Kapitel 4) und im betrachteten Ausland (s. Kapitel 5) praktiziert werden und sich bewährt haben. Damit Betreiber und Behörden die Informations- und Diskussionsbedürfnisse der Bürger in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen möglichst effektiv und sachgerecht berücksichtigen und sie diese in den Kommunikationsprozess entsprechend einbinden können, bedarf es einer aktiven Rückkopplung seitens der Öffentlichkeit. Gerade Methoden wie Bürgerforen, Round-Table-Gespräche, Konferenzen und Informationsveranstaltungen funktionieren nur dann, wenn eine engagierte Mitarbeit oder zumindest ein Interesse der Öffentlichkeit oder der sie vertretenden Personen und Gruppen vorliegt. Das Engagement der Öffentlichkeit ist eine wichtige Voraussetzung für eine kontinuierliche Entwicklung und Verbesserung der Kommunikation über Risiken und somit für die Schaffung von Transparenz und für die Vertrauensbildung. Es leiten sich hieraus folgende Empfehlungen ab, die sich an die Öffentlichkeit richten:

- Betroffene Bürger sollten bereitgestellte Informationen seitens der Betreiber störfallrelevanter Betriebe (z. B. § 11-Broschüre) und seitens der Behörden und Verwaltungen (z. B. Internetpräsentation) zur Kenntnis nehmen, bei Bedarf Rückfragen stellen und ggf. auch ein kritisches Feedback hinsichtlich der Informationsaufbereitung geben.
- Termine und Angebote der Industrie sollten von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dazu gehört die Teilnahme an z. B. Tagen der Offenen Tür, Werksbesichtigungen und Informationsveranstaltungen. Derartige Aktionen dienen der Vertrauensbildung zwischen Betreibern und Bürgern und sollten seitens der Öffentlichkeit als solche angenommen werden. Solche Informationsveranstaltungen können auch dazu genutzt werden eigene Standpunkte darzustellen und so einen lebendigen Diskurs zu führen (s. Minderheitsvotum Nr. 6 im Anhang 2).
- Zu empfehlen ist eine aktive Teilnahme der Bürger am gesellschaftlichen Diskurs über Betriebsbereiche, z. B. durch ein Engagement in Bürgerinitiativen oder in lokalen Gliederungen von Umwelt-NGOs, die sich mit Betriebsbereichen auseinandersetzen (siehe Kap 4.3). Der vertieften inhaltlichen Auseinandersetzung dienen auch die von Umweltverbänden bereitgestellten Informationen. Empfehlenswert ist eine Teilnahme an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, da hier Betreiber, Behörden und die Öffentlichkeit einen konstruktiven Dialog führen können. Dieser hat im Idealfall das Ergebnis, dass auch den artikulierten Interessen der Öffentlichkeit in relevanter Art und Weise Rechnung getragen wird.
- Für Gemeinden / Nachbarschaften von Betrieben, die in Deutschland unter die StörfallIV fallen, könnte der APELL-Prozess einen Ausgangspunkt bieten, um eine offene Kommunikation zwischen Industrie, benachbarter Bevölkerung und Behörden anzustoßen. Wo bereits ein effektives Forum oder eine Struktur vorhanden ist, könnten die bisherigen Erfahrungen weltweit mit APELL unter Umständen eine Bereicherung für diese Gruppen sein (siehe Kapitel 5.9).

Position der Umweltverbände

Bürger-Berater-Gremien und Bürgerforen (siehe Kapitel 4.1.3) werden heutzutage meist von größeren Industrieunternehmen eingerichtet und dienen aus ihrer Sicht unterschiedlichen Funktionen. Die Vertreter der Öffentlichkeit in diesen Gremien sollen dabei insbesondere die Rolle als Multiplikator (z. B. für die Weitergabe von Informationen) für die gesamte Nachbarschaft übernehmen.

Ob die Mitarbeit von Vertretern der Öffentlichkeit in diesen Gremien sinnvoll ist, kann aus Sicht der Umweltverbände nicht pauschal beantwortet werden, sondern hängt von ihrer konkreten Struktur ab. Dabei sind nach Auffassung der Umweltverbände unabhängig von der formellen Charakterisierung des Gremiums hohe Standards bzgl. der demokratischen Legitimation, der Informationsübermittlung, der Möglichkeit des Zugangs zu externem Sachverstand und der Einbindung in Entscheidungsfindungen eine Voraussetzung:

- So sollte der Zugang zu diesen Gremien nicht beschränkt sein. Alle interessierten Bürger sollten jederzeit zu diesen Gremien Zugang haben und mit gleichen Rechten an ihren Sitzungen teilnehmen können. Damit kann einem Mangel an demokratischer Legitimation entgegengewirkt und Transparenz hergestellt werden. Die Dokumente eines solchen Gremiums sollten zudem öffentlich zugänglich sein.
- Die Teilnehmer sollten Zugang zu jeder Information haben, die die erörterten Themenkomplexe betrifft sowie Zugang zu den Werken, um Betriebsbereiche in Augenschein zu nehmen.
- Der Betreiber sollte ein Budget bereitstellen, damit die Dialogteilnehmer Experten ihrer Wahl hinzuziehen bzw. Gutachten an diese vergeben können. Dies dient insbesondere bei kontroversen Themen der Herstellung gleicher Möglichkeiten der Kommunikationspartner.
- Damit ein Dialog zu tragfähigen Ergebnissen führt, sollte eine (Mit-) Entscheidungsbefugnis der Teilnehmer aus der Öffentlichkeit bestehen, wenn Aspekte des Schutzes der Gesundheit und des Umweltschutzes berührt sind. Derartige Entscheidungen sollten im Konsens getroffen werden.

8 Literatur

- Adams, J. A., (1998) A Richter-Scale for Risk? Scientific management of uncertainty versus management of scientific uncertainty, *Interdiscip. Science Review* 23: p. 146-155
- Althaus, C. E. (2005) A Disciplinary Perspective on the Epistemological Status of Risk, *Risk Analysis*, 25 (3) 567-588
- Anon (1993a) Giftausstoß durchs Werkstor vom 08.03.1993, *Der Spiegel*, S. 48
- Anon (1993b) Fasching mit Folgen vom 12.07.1993, *Der Spiegel*, S. 61
- Anon (1993c) Versicherungen: Dreck am Stecken, vom 27.09.1993, *Der Spiegel*, S. 135
- Anon (1993d) Hoechst accidents damage image, vom Mai 1993, *Chemistry in Britain*, S. 380
- Anon (1994) Chemie-Unfälle, Mit dem Geld werden die Opfer ruhiggestellt, vom 29.04.1994 *Neue Revue*
- Anon (2002) Chemische Reaktion, in brand eins 9/2002, 88 - 91 [zu lesen in brandeins Online: http://www.brandeins.de/ximages/11412_088chemisc.pdf]
- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316)
- Bayerische Rück (ed.) (1993) Risk is a Construct. Perceptions of Risk Perception. München: Knesebeck
- Berufsgenossenschaftliche Vorschriften (BGV): Unfallverhütungsvorschrift – Grundsätze der Prävention (BGV A1)
- Betriebssicherheitsverordnung vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 6. März 2007 (BGBl. I S. 261)
- BG Chemie (2007) Gefährdungsbeurteilung – Durchführung – Wie? Warum? Wer? Merkblatt A 016 (1/2007)
- BMU (2004) Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung vom März 2004, http://www.bmu.de/files/broschueren/faltblaetter/application/pdf/vollzugshilfe_stoerfall_vo.pdf
- BMW i, Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Industrie <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Industrie/gesamtwirtschaftliche-bedeutung.did=9844.html>
- Burenraad Shell Pernis (2002), Leidraad Burenraad, Publicatie van de Burenraad Shell Pernis
- BUWAL (2002), Die Umwelt unter Druck, STÖRFÄLLE & RISIKEN, Sicherheit ist machbar – mit den Risiken müssen wir leben, UMWELT SCHWEIZ 2002, <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/umweltbericht/druck/>
- CAN / CSA-Z731-03 Emergency Preparedness and Response, <http://www.csa-intl.org/onlinestore/GetCatalogItemDetails.asp?mat=2013745&Parent=2197>
- COMAH (Amendment) Regulations vom 30. Juni 2005, <http://www.hse.gov.uk/comah/>

Covello, V.T. und Allen, F.W. (1992) Seven Cardinal Rules of Risk Communication, United States Environmental Protection Agency, Washington, D.C.: USEPA

CRAIM (2002) Risk Management Guide for Major Industrial Accidents intended for Municipalities and industry, Adopted by the Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs

Crosby, N. (1995) Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, in: Renn, O., Wiedemann, P. und Webler, T. (ed.) (1995) Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht: Kluwer

Crosby, N., Kelly, J.M., und Schaefer P. (1986) Citizen Panels: A new approach to citizen participation, Public Administration Review 46:170-178

CSB (2007) Investigation Report – Refinery Explosion and Fire, BP Texas City, Texas, March 23, 2005, Report No. 2005-04-I-TX

De Marcellies_Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003b), Informational Regulation of Industrial Safety – An Examination of the U.S. “Local Emergency Planning Committees”, CIRANO, Série Scientifique 2003s-03, Montréal, Février 2003

De Marcellies-Warin, N., Peignier, I., Sinclair-Desgagnés, B. (2003a), Communication des risques industriels au public – Les expériences aux États-Unis et en France, CIRANO, Rapport de projet 2003 RP-02, Montréal, Mars 2003

Den Haag (2003), Handreiking Risicocommunicatie, <http://www.minbzk.nl/contents/pages/4236/handreikingrisicocommunicatie.pdf>

Dienel, P.C. (1978) Die Planungszelle, Opladen: Westdeutscher Verlag

DIN VDE 31000-2: 1987-12 Allgemeine Leitsätze für das sicherheitsgerechte Gestalten technischer Erzeugnisse – Begriffe der Sicherheitstechnik – Grundbegriffe

Douglas, M. und Wildavsky, A. (1982) Risk and Culture, Berkeley: University of California Press

Environment Canada (1996) Our commitment to effective consultations, 27 May 1996 http://www.ec.gc.ca/consult/policy_e.html

Environmental Emergency (E2) Regulations, Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA 1999), updated March 2004, ISBN 0-662-33797-2

Feldhaus, Bundes-Immissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung. 141. Lieferung, Stand September 2007

Fischhoff, B., Lichtenstein S., Slovic, P. Derby, S. und Keeney, R. (1981) Acceptable Risk, Cambridge: Cambridge University Press

Gefahrstoffverordnung vom 23. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3758, 3759), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 12. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2382)

Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), zuletzt geändert durch Artikel 226 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), § 11

Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz -ArbSchG) vom 7. August 1996, (BGBl I S. 1246), § 6

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.9.2002 (BGBl I. S. 3830), zuletzt geändert am 23.10.2007 (BGBl I S. 2470)

Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786)

Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23.10.2007 (BGBl S. 2470)

Gigerenzer, G. (2003) Das Einmaleins der Skepsis, Berlin Verlag: Berlin

Gutting, J., Kutttschreuter, M. (2004) The Dutch digital risk map: First experiences with an interface to the public's risk perception, Twente University, Department of Communication Science, Enschede

Hailwood, M. (2006) Großbrand des Tanklagers Buncefield, Lehren und Konsequenzen für deutsche Tanklager, TÜ 47, 11/12, S. 10 - 13

Hertel, R.F., Henseler, G. (Hrsg.) (2005) ERiK - Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, ISBN 3-938163-06-2, ISSN 1614-3795, http://www.bfr.bund.de/cm/238/erik_entwicklung_eines_mehrstufigen_verfahrens_der_risikokommunikation.pdf

HSE (2001), Reducing Risks, Protecting People, HSE's decision-making process, Health and Safety Executive: London, <http://www.hse.gov.uk/dst/r2p2.pdf>

HSE (2002), The health and safety system in Great Britain, 3rd edition, Health and Safety Executive

ILGRA (1999) Risk Communication – A Guide to Regulatory Practice, Inter Departmental Liaison Group on Risk Assessment, UK

Irwin, A. (1995) Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development. London: Routledge

ISO/IEC Guide 51:1999 Safety aspects - Guidelines for their inclusion in standards

IVSS (2008) Das PAAG-Verfahren - Methodik, Anwendung, Beispiele. ISSA Prevention Series No. 2002 (G), IVSS-Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, c/o BG Chemie, Heidelberg

Joss, S. und Durant, J. (1995) Public Participation in Science: the role of consensus conferences in Europe, London: Science Museum

KAS (2007) - Vorläufige Bewertung des Tanklagerbrands von Buncefield/GB vom 11.12.2005 und daraus für deutsche Großtanklager für Ottokraftstoff abgeleitete Empfehlungen, 2. Zwischenbericht (Aktualisierung: September 2007 des AK Tanklager der Kommission

für Anlagensicherheit) <http://www.kas->

[bmu.de/publikationen/andere/KASAKTLZWB02_09_2007.pdf](http://www.kas-bmu.de/publikationen/andere/KASAKTLZWB02_09_2007.pdf)

Keplinger, H.M., Hartung, U. (1995) Störfall-Fieber, Alber-Broschur Kommunikation; Bd. 20, Freiburg (Breisgau)

Kohte, W. (2001) Störfallrecht und Betriebsverfassung: Ein Leitfaden als Orientierungshilfe zur Arbeitnehmerbeteiligung im Rahmen der Umsetzung der neuen Störfallverordnung, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 53, ISBN 3-935145-25-X

Landeskatastrophenschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 22. November 1999 (GBl. S. 625) zuletzt geändert aufgrund Art. 3 des Gesetzes vom 7. März 2006 (GBl. S. 60)

Lundgren, R., McMakin, A. (2004) Risk Communication – A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks (3rd Edition), Battelle Press, Columbus, Ohio, USA

McDaniel, M.F., Siegel, R.D., Leuschner, K.J., THE TIME IS RIGHT FOR RIGHT-TO-KNOW - Why Your Facilities Need to Be Talking to Their Neighbors Now, Reprinted from Chemical Bond magazine 01.03.1999

Milieuklachten in Rijnmond – De gegevens over het jaar 2004, <http://www.dcmr.nl/asp/showinzien.asp?var=642>

Mitchison, N., Porter, S. (Eds.) (1998) Guidelines on a Major Accident Prevention Policy and Safety Management System as required by Council Directive 96/82/EC (Seveso II) European Commission – Joint Research Centre, Major Accident Hazards Bureau, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, EUR. 18123 EN

Morgan, G. et al. (2002) Risk communication: A mental models approach, Cambridge University Press: Cambridge, New York

NRC (1989) Improving Risk Communication, Washington D.C., National Academy Press

OECD (2003a), OECD Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response; 2nd edition, 2003, www.oecd.org

OECD (2003b) OECD-Leitprinzipien für die Verhinderung, Bereitschaft für den Fall und Bekämpfung von Chemieunfällen (German) <http://www.oecd.org/dataoecd/35/35/31188928.pdf>

OECD (2004) Report of the OECD Workshop on Sharing Experience in the Training of Engineers In Risk Management, Montreal, Canada, 21 - 24 October 2003, OECD Series on Chemical Accidents, Number 13, Paris 2004, ENV/JM/MONO(2004)4

Pidgeon, N., Kasperson, R.E., Slovic, P. (Eds.) (2003) The Social Amplification of Risk, Cambridge University Press

Rakel, H. (2004) Scientists as Expert Advisors: Science Cultures vs. National Cultures?, in: Kurz-Milcke, E. und Gigerenzer, G., Experts in Science and Society, New York: Kluwer

Renn, O. Zeit 44/2001 http://www.zeit.de/2001/44/Die_Angst_des_Rauchers_?page=all

Renn, O., Kastenholz, H., Schild, P. und Wilhelm, U. (Hrsg.) (1998) Abfallpolitik im kooperativen Diskurs: Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau, Zürich: vdf, Hochschulverlag an der ETH

- Renn, O., Schweizer, P., Dreyer, M. Klinke, A. (2007) Risiko - Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit, Oekom: München
- Renn, O., Webler, T. und Wiedemann P. (1995) Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating New Models for Environmental Discourse Dordrecht: Kluwa Academic Press
- Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41/26 vom 14.02.2003
- Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9. Dezember 1996, Abl. Nr. 1L 10 vom 14. Januar 1997, S. 13, Artikel 7
- Risikokommission (2003) Abschlussbericht der Risikokommission, im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ad hoc-Kommission "Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland", Juni 2003
- Sandman, P. M. (2004) Acknowledging Uncertainty, Synergist, November, p. 21-24, <http://www.psandman.com/col/uncertin.htm>
- Sandman, P. M., Lanard, J. (2004) Crisis Communication: Guidelines for Action, AHIA – American Industrial Hygienist Association, <http://www.psandman.com/handouts/AHIA-VD.htm>
- Schäfer, K. (1982) Störfall-Verordnung – Kommentar, Kohlhammer, Stuttgart, S. 129
- Schrep, B. "Zeug in allen Farben" – über die Nachbarn der Gifffabrik vom 22.03.1993, Der Spiegel, S. 112
- SFK (2002) SFK-GS-23 Leitfaden für die Darlegung eines Konzepts zur Verhinderung von Störfällen gem. § 8 i. V. m. Anhang III der StörfallV 2000, für Betriebsbereiche, die den Grundpflichten der StörfallV 2000 unterliegen. Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 22.05.2002, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm
- SFK (2004) Risikomanagement im Rahmen der Störfall-Verordnung, Arbeitskreis Technische Systeme, Risiko und Verständigungsprozesse, SFK-GS-41, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm
- SFK (2005a) SFK-GS-44 Arbeitshilfe für die Anwendung der StörfallV bei Industrieparks der Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 24.06.2005, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm
- SFK (2005b) SFK-GS-45 Leitfaden Schnittstelle Notfallplanung des Arbeitskreises Schnittstelle Notfallplanung der Störfall-Kommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 18.10.2005, http://www.kas-bmu.de/publikationen/sfk_pub.htm

Slovic, P., Fischhoff, B. und Lichtenstein S. (1982) Rating the Risks: The Structure of Expert and Lay Perceptions, in: Hohenemser, C. & Kasperson, J. X. (1982) Risk in the Technological Society, eds. AAAS Selected Symposium 65. Boulder: Westview Press

Thompson, M. (1980) Aesthetics of Risk: Culture or Context, in: Schwing, R.C. und Albers, W.A., (ed.) Societal Risk Assessment, New York: Plenum

Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993a): Anforderungen an Art und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen; Forschungsbericht 104 09 306, Berlin: UBA-Texte 34/93

Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993b): Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des § 11a Störfallverordnung. Leitfaden zur Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit; Forschungsbericht 104 09 306, Berlin: UBA-Texte 34/93 (Beilage)

Umweltbundesamt (Hrsg.) (1993c): Erarbeitung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen, Berlin: UBA-Texte 43/93

Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999) Überprüfung der Wirksamkeit der Information der Öffentlichkeit (nach § 11a StörfallV); Forschungsbericht 204 09 432, Berlin UBA-Texte 59/99

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2006a) Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung. Berücksichtigung von Gender-Aspekten: Ein Leitfaden für Betreiber und Behörden. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3098.pdf>

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2006b) Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfallverordnung. Teil I Gutachten zur Kommunikation laut Umweltinformationsgesetz, UFOPLAN-Vorhaben 205 48 329, Dessau UBA-Texte 33/06 <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3099.pdf>

Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704)

UNEP (2001) Explaining APELL, http://www.unep.fr/pc/apell/publications/pdf_files/explaining_apell.pdf

VCI (2006) Responsible Care: Daten der chemischen Industrie zu Sicherheit, Gesundheit, Umweltschutz http://www.econsense.de/_CSR_MITGLIEDER/_CSR_NACHHALTIGKEITSBERICHTE/images/VCI/VCI2006de_en.pdf

Vennen, H. (1993) Störfälle in Serie?, Hoechst AG, Frankfurt am Main

Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470)

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.3.1997 (BGBl. I S. 504) zuletzt geändert am 23.10.2007 (BGBl. I S. 2472)

Wiedemann, P., Carius, R., Henschel, C., Kastenholz, H., Nothdurft, W., Ruff, F., Uth, H. (2000) Risikokommunikation für Unternehmen, Düsseldorf: VDI http://www.fz-juelich.de/inb/inb-mut/vdi/vdi__bericht/index.html

Wiedemann, P., Clauberg, M. (2003) Risikokommunikation für NRW - Ansätze, Konzepte und Verbesserungsvorschläge <http://www.apug.nrw.de/pdf/risikobereitschaft.pdf>

ZEMA – Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen in verfahrenstechnischen Anlagen beim Umweltbundesamt, Dessau

Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598)

Anhang 1

Risikokommunikation für Betriebsbereiche in benachbarten Rechtsgebieten aus Sicht der Umweltverbände

Ergänzend zu den Ausführungen in Kapitel 3.9 *Risikokommunikation für Betriebsbereiche in benachbarten Rechtsgebieten* werden von den Umweltverbänden zum Baugesetzbuch, zur Umweltinformationsrichtlinie sowie zur Verordnung über das Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG folgende Defizite festgestellt und Vorschläge dargelegt:

Zu 3.9.1 Baugesetzbuch

- Das BauGB stellt für die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB allgemeine Anforderungen an Inhalt und Umfang der von der Gemeinde bekannt zu gebenden Informationen, verlangt jedoch keine detaillierte inhaltliche Unterrichtung der Öffentlichkeit. Die Form der Unterrichtung ist der Gemeinde dabei freigestellt. Die Bekanntgabe von Informationen, die Äußerung der Öffentlichkeit und eine Erörterung können daher insbesondere im Rahmen von Bürgerversammlungen erfolgen. Diese Veranstaltungen unterscheiden sich von z. B. immissionschutzrechtlichen Erörterungsterminen. Da Verfahrensvorschriften, die mit den Regelungen der 9. BImSchV oder der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder vergleichbar wären, für diesen Teil des Bauleitplanverfahrens nicht existieren und eine Verletzung der Unterrichtungspflicht des § 3 Abs. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bauleitplans unbeachtlich ist, kann der Einzelne weder eine substantiierte Informationserteilung noch eine gleichberechtigte Erörterung wirksam einfordern. Daher ist bei der Unterrichtung der Bevölkerung der Dialogcharakter aus Sicht der Umweltverbände zu stärken. Hierzu würde eine rechtliche Verankerung von Verfahrensvorschriften gehören, deren Einhaltung von den Bürgern sowie von Umweltorganisationen unabhängig von rechtlichen Schritten gegen den Beschluss über den jeweiligen Bauleitplan isoliert durchgesetzt werden kann.
- Der Flächennutzungsplan hat die zukünftige Art der Bodennutzung in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 BauGB). Der Festsetzungsumfang im Bebauungsplan bestimmt sich unter Beachtung der §§ 1, 1a BauGB und des Grundsatzes des Verbots der Konfliktverlagerung nach dem Willen der Gemeinde. Die Darstellung von Nutzungen gemäß § 5 Abs. 2 BauGB bzw. ihre Festsetzung gemäß § 9 Abs. 1 BauGB ist grundsätzlich in das Ermessen der Gemeinde gestellt. Dies kann in der Praxis zu Bauleitplänen führen, die eine sehr unterschiedliche, aus der Sicht der Öffentlichkeit und der Umweltverbände zum Teil auch unbefriedigende Aussagekraft besitzen.
- Dem Entwurf eines Bauleitplans ist eine Begründung beizufügen (§ 2a S. 1 BauGB). Die Begründung hat eine Darlegung der Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Plans sowie einen Umweltbericht zu enthalten. Umfang und Detaillierungsgrad des erforderlichen Abwägungsmaterials bezüglich der Belange des Umweltschutzes werden von der Gemeinde gemäß allgemeiner, im BauGB aufgeführter Kri-

terien bestimmt. Mangels konkretisierender Anforderungen variiert der Informationsgehalt von Bauleitplanentwurfsbegründungen aus Sicht der Umweltverbände innerhalb einer großen qualitativen Spannweite.

- Von der Durchführung der Umweltprüfung und der Erstellung eines Umweltberichts wird gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB im vereinfachten Verfahren für Bauleitpläne und gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB i. V. m. § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung abgesehen. Dies kann aus Sicht der Umweltverbände zu einem kommunikativen Qualitätsverlust im Vergleich mit dem regelmäßig vorgesehenen Bauleitplanverfahren führen.
- Anders als bei dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren werden die Anregungen und Bedenken derjenigen, die im Rahmen der Auslegung zum Bauleitplan Stellung genommen haben, nicht mehr mit ihnen in einem Erörterungstermin besprochen. Ein gut vorbereiteter Erörterungstermin in einem BImSchG-Verfahren hat häufig die Funktionen der besseren Sachverhaltsermittlung, des qualitativ höherwertigen Dialogs mit der Öffentlichkeit und des Interessensausgleichs erfüllt. Ein derartiges Instrument der Bürgerbeteiligung, auf das ein rechtlich durchsetzbarer Anspruch bestehen müsste, wäre aus Sicht der Umweltverbände auch für das Bauleitplanverfahren – insbesondere, wenn Aspekte des Immissionsschutzes und der Seveso-II-Richtlinie berührt sind – vorteilhaft.

Zu 3.9.2 Umweltinformationsgesetz

- Die Ablehnungsgründe gemäß Abschnitt 3 des UIG (§§ 7, 8 UIG) werden oftmals zu weit ausgelegt, so dass die Praxis aus Sicht der Umweltverbände dem Sinn und Zweck des UIG bzw. der landesrechtlichen Normen sowie den Erwägungsgründen der EU-Umweltinformationsrichtlinie entgegensteht. Insbesondere mangelt es nach ihrer Erfahrung im Falle der Bezugnahme auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 1 UIG) oder auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 Alt. 1 UIG) häufig an der Subsumtion des konkreten Sachverhalts unter die Ablehnungsgründe der Bundes- und Landes-Umweltinformationsgesetze; hier erfolgt eine schematisch-formelhafte Anwendung.
- Gemäß § 12 Abs. 1 UIG können für die Übermittlung von Umweltinformationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden, die gemäß § 12 Abs. 3 UIG in der Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV) bestimmt werden. Die UIGKostV sieht Gebühren bis zu 500 € vor. Eine Pflicht zur Übermittlung eines Kostenvorschlags existiert nicht. Die aufgrund der Landes-Umweltinformationsgesetze verabschiedeten Kostenbestimmungen sehen entsprechende Regelungen vor. Gebühren in dieser Höhe sind geeignet, einen abschreckenden Charakter zu entfalten und die Bürger von einer Antragstellung abzuhalten. Nach Ansicht der Umweltverbände sollten daher Gebührenerhebungen für die Übermittlung von Umweltinformationen entfallen. Kosten sollten sich z. B. an den ortsüblichen bzw. durchschnittlichen Kopier- oder Materialkosten orientieren.

Zu 3.9.3 Bundes-Immissionsschutzgesetz und Verordnung über das Genehmigungsverfahren

- Die Umwandlung des obligatorischen in einen grundsätzlich fakultativen Erörterungstermin wird zu einer Reduktion der Menge der Erörterungstermine und damit auch zu einer Abnahme der Kommunikation von Behörden, Anlagenbetreibern und der Öffentlichkeit miteinander führen. Es ist zu befürchten, dass nicht bei unproblematischen Verfahren, sondern gerade bei hochkomplexen, strittigen und zeitaufwändigen Verfahren ein Erörterungstermin entfallen wird. Dies wird begünstigt durch den Prozess der „Verwaltungsmodernisierung“, der in vielen Fällen mit dem Abbau von Personal und Kompetenz in den Behörden verbunden ist. Die Umweltverbände sehen es als erforderlich an, die kommunikativen Strukturen zu stärken und wieder zum obligatorischen Erörterungstermin zurückzukehren.
- Die in der 9. BImSchV festgelegten Rahmenbedingungen der Kommunikation während des Genehmigungsverfahrens sind nach Auffassung der Umweltverbände nicht hinreichend konkret bzw. gewährleisten keine gleichberechtigte Kommunikationssituation. Hier bedarf es im Interesse einer bürgerfreundlichen Kommunikationsstruktur einer Überarbeitung und Ergänzung der 9. BImSchV.
- Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen, die die Verfahrensvorschriften der 9. BImSchV und der subsidiär anzuwendenden Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder verletzen, können grundsätzlich nicht isoliert vor Gericht geltend gemacht werden. Zudem begründet eine Verletzung dieser Verfahrensvorschriften in der Regel keinen Anspruch auf die Aufhebung eines Genehmigungsbescheids. Dies führt dazu, dass den Bürgern keine wirksame Möglichkeit zur Verfügung steht, die Einhaltung ihrer Kommunikationsrechte im Bereich des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzusetzen. Nach Auffassung der Umweltverbände kann die Kommunikationssituation in diesen Verfahren in den letzten Jahren durch eine sich kontinuierlich verschlechternde Umsetzung der Verfahrensvorschriften charakterisiert werden. Es bedarf ihrer Meinung nach gesetzlicher Regelungen, die die Durchsetzung der Kommunikationsrechte durch die Bevölkerung stärken.

Anhang 2

Minderheitsvoten

Änderungsvorschläge, die keine Mehrheit, aber mindestens **7 Ja-Stimmen** erhalten haben:

Nr. 1 Es gibt aber auch andere Risikodefinitionen, die auf der Einbeziehung anderer Variablen oder auf einem anderen funktionalen Zusammenhang beruhen.
(11 Ja / 0 Nein / 20 Enthaltungen)

Nr. 2 Die öffentliche Widerstandshaltung dehnte sich dann auch bald auf andere umweltpolitisch umstrittene technische Großprojekte und Verfahren aus, wie z. B. Anlagen zur Abfallentsorgung, Verkehrsinfrastrukturprojekte wie Autobahn- oder Flughafenausbau oder Projekte im Zusammenhang mit Gentechnik.
(11 Ja / 11 Nein / 9 Enthaltungen)

Nr. 3 Außer an zusätzlichen Umweltbelastungen (Z. B. Schadstoffe, Lärm, Flächenverbrauch) entzündete sich die öffentliche Kritik häufig an Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit von Nutzen und Risiken, der Fairness des Verfahrens und der Zuverlässigkeit des Projektbetreibers.
(10 Ja / 11 Nein / 10 Enthaltungen)

Nr. 4 Streichung des Absatzes:

~~**Experten vs. Laien:** Wissenschaftliche Untersuchungen konnten belegen, dass Risiken zwischen Experten und so genannten Laien unterschiedlich wahrgenommen werden. So zeigten sich Experten bei der Schätzung von Wahrscheinlichkeiten als besser informiert, wobei bei Laien offensichtlich qualitative Aspekte der Risikowahrnehmung (siehe oben) und deren sozialer Kontext einen größeren Einfluss ausüben. Allerdings wird von Kritikern bezweifelt, ob im Zusammenhang mit Risikoentscheidungen eine Trennung zwischen Experten und Nicht-Experten aus erkenntniswissenschaftlichem Blickwinkel überhaupt zulässig oder sinnvoll ist.~~
(9 Ja / 20 Nein / 2 Enthaltungen)

Nr. 5 In den USA, Großbritannien und Frankreich, aber auch in Deutschland werden in jüngerer Zeit auch Kinder als Zielgruppe der Risikokommunikation erkannt und als Multiplikatoren genutzt. Dieses Verfahren der Risikokommunikation lehnt die Kommission

für Anlagensicherheit entschieden ab. Wie Beispiele aus Deutschland gezeigt haben, trägt dieses Verfahren grobe manipulative Züge. Kinder können nicht unterscheiden zwischen wahrheitsgerechten und geschönten Aussagen; somit ist diese Art der Kommunikation zwangsläufig einseitig im doppelten Sinn. Auch beim Risikodialog mit Schülern wäre zu beachten, für ausgewogene, nicht allein vom Betreiber ausgesuchte Informationen zu sorgen.

(7 Ja / 18 Nein / 6 Enthaltungen)

Nr. 6 Derartige Aktionen können der Verbesserung der Information der Bevölkerung dienen. Solche Informationsveranstaltungen können seitens der Öffentlichkeit auch dazu genutzt werden, eigene Standpunkte darzustellen (durch Wortbeiträge, Verteilen von Informationsmaterial etc.) und so zu einem lebendigen Diskurs beitragen.

(13 Ja / 4 Nein / 13 Enthaltungen)

Mitglieder des Arbeitskreises Risikokommunikation (AK-RK)

NAME	INSTITUTION / ORGANISATION
Dipl.-Chemiker Waldemar Bahr	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
Dipl.-Ing. Roland Fendler	Umweltbundesamt
M. Phil. Mark Hailwood (<i>Stellv. Vorsitz</i>)	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Dr. Jürgen Herrmann	BP Refining & Petrochemicals GmbH
Dipl.-Phys. Oliver Kalusch	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz
Dipl.-Ing. Helga Katzer	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW
Dr. Rainer Kohlen	Evonik Degussa GmbH
Dipl.-Ing. Christiane Kühl	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
Dr. Horst Rakeł (<i>Vorsitz</i>)	Carrier Kältetechnik Deutschland GmbH
Prof. Dr. Ortwin Renn	Universität Stuttgart
Werner Sander	Ver.di Bundesverwaltung
Dipl.-Verwaltungsw. Ralf Seebauer	Naturschutzbund Deutschland e.V.
Dr. Joachim Sommer	Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie
BMU	
Kerstin Beyer	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Geschäftsstelle der KAS	
Dipl.-Ing. Hans-Siegfried Göbel	GFI – Gesellschaft für Infrastruktur und Umwelt mbH (GFI Umwelt)

GFI Umwelt – Gesellschaft für Infrastruktur und Umwelt mbH

Geschäftsstelle der
Kommission für Anlagensicherheit

Königswinterer Str. 827
D-53227 Bonn

Telefon 49-(0)228-90 87 34-0

Telefax 49-(0)228-90 87 34-9

E-Mail kas@gfi-umwelt.de
