

Risikokommunikation bei störfallrelevanten Anlagen -Anforderungen und Erfahrungen

Hans-Joachim Uth, Berlin

Risikopotentiale in der Chemie

Chemische Produkte sind in einer entwickelten Industriegesellschaft ubiquitär. Rund 70.000 chemische Stoffe werden in der Bundesrepublik Deutschland in den verschiedensten Branchen der Volkswirtschaft angewendet. Dabei werden jährlich rund 35 Mio. t Chemikalien produziert und verbraucht. Chemische Stoffe erscheinen als Baustoffe, Verpackungsmaterialien, Düngemittel, Arzneimittel, Kosmetika, Nahrungsmittelzusätze, Energieträger und nicht zuletzt als Verunreinigungen der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden, die die Lebensgrundlage der Menschen darstellen. Chemische Stoffe sind nicht immer harmlos. Von rund 10 % der im Umlauf befindlichen Stoffe vermutet man ein Gefahrenpotential für Mensch und/oder Umwelt. Von diesen Stoffen gehen Risiken aus. Darüber muß offen und ehrlich geredet werden. Diese Kommunikation zu gestalten ist Aufgabe der Fachdisziplin *Risikokommunikation*. Dabei sollte neben den Risiken auch der Nutzen der Chemie nicht vergessen werden. Risiken und Nutzen abzuwägen ist Gegenstand eines gesellschaftlichen Wertungsprozesses. Dieser findet zwangsläufig vor dem Hintergrund mitunter handfester Interessengegensätze der beteiligten Gruppen statt. Eine Optimierung der Risikokommunikation wird diese Gegensätze nicht aus der Welt schaffen, aber zur Verdeutlichung der Standpunkte und Problemlagen beitragen können. Dies erscheint vor dem Hintergrund der recht komplexen Vernetzung der Chemie in nahezu allen Bereichen der Volkswirtschaft hilfreich und notwendig.

Neben der alltäglichen Einwirkung von Chemikalien durch Immissionen und Gebrauch sind insbesondere auch die Gefährdung von Mensch und Umwelt durch Unfälle kleinerer und größerer Art zu berücksichtigen. Welchen Nutzen die Risikokommunikation bei letzteren haben kann soll im folgenden näher betrachtet werden.

Das Konzept der Integrierten Sicherheit

Der Umgang mit Chemiegefahren erfordert ein integriertes Sicherheitsmanagement, welches die Gefährdung von Mensch und Umwelt durch Störfälle ausschließt. Dabei muß ein solches System sowohl Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung von Störfällen als auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Störfallauswirkungen, so sie dennoch passieren, enthalten. Als Vorsorgemaßnahmen können die Bereiche:

- Stoffsicherheit
- Standortsicherheit
- Anlagensicherheit

grob skizziert werden, als Maßnahmen der Begrenzung der Auswirkungen ist vor allen Dingen die der Gefahrenabwehr zu benennen. In diesem Zusammenhang kommt der Risikokommunikation besondere Bedeutung zu. Dabei geht es einerseits um die Vorbereitung rationalen Verhaltens im Störfall - im Sinne der Schadensminimierung- andererseits um die Stärkung gutnachbarlicher Beziehungen und Vertrauensbildung. Die Einsicht in die Notwendigkeit zur Information der Öffentlichkeit geht nicht zuletzt auf Erfahrungen zurück, die in spektakulären Störfällen gesammelt werden mußten.

Waren Namen von Ereignissen wie **Seveso**, **Flixborough** und **Feyzin** entscheidend für die Durchsetzung von integrierten Anlagensicherheitskonzepten, so stand das Ereignis in **Basel** für die stärkere Betrachtung von Umweltwirkungen durch Störfälle.

Für die Belange der Industrieansiedlungspolitik, der Gefahrenabwehr und damit verbunden der Bevölkerungsinformation muß die Katastrophe im indischen **Bhopal** als "Leitereignis" angesehen werden. Die Auswertungen dieses Falls haben augenscheinlich die Defizite einer verantwortlichen Gestaltung der Gewerbeansiedelung sowie der vorsorgenden Gefahrenabwehrplanung gezeigt. Wären Wohnung und Gewerbegebiet in Bhopal entmascht gewesen, und hätte die Nachbarschaft über die Gefahrenmerkmale von Methylisocyanat sowie über geeignete Verhaltensweisen Informationen gehabt, hätte das Leben von Tausenden von Menschen wirksam geschützt werden können.

Anforderungen an die Informationen über Risiken

Für die Entwicklung einheitlicher Systeme des Sicherheitsmanagements bei störfallrelevanten Anlagen in Europa spielt die Richtlinie 82/501/EWG „Seveso-Richtlinie“ eine zentrale Rolle. Erstmals 1982 verabschiedet ist sie 1985 und 1988 ergänzt worden. Eine weitere Anpassung an den technischen Fortschritt steht in diesen Jahr ins Haus.

Waren Anforderungen zur Information der Nachbarschaft bereits in der Fassung von 1982 vorgesehen, haben sich diese verstärkt jedoch erst in der Ergänzung von 1988 durchgesetzt. Es wurden die einzelnen Positionen, zu denen Informationen gegeben werden müssen präzisiert¹.

Diese Klarstellungen wurden in die deutsche Umsetzung der Seveso-Richtlinie, der Störfallverordnung² übernommen. Demnach hat der Betreiber nach § 11 a:

"... die Personen, die von einem Störfall betroffen werden könnten, sowie die Öffentlichkeit in geeigneter Weise und unaufgefordert über die Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Störfalles zu informieren. Die Informationen enthalten die in Anhang VI aufgeführten Angaben. Soweit die Informationen zum Schutze der Öffentlichkeit bestimmt sind, sind sie mit den für den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden abzustimmen. Die Informationen sind in angemessenen Abständen zu wiederholen und auf den neuesten Stand zu bringen. Satz 1 gilt entsprechend. Die zuständige Behörde kann festlegen, in welcher Weise die Informationen zu geben sowie zu wiederholen und auf den neuesten Stand zu bringen sind.“ (Wortlaut § 11a, Störfall-Verordnung)

(Anhang VI der Störfallverordnung ist identisch mit Anhang VII der Seveso-Richtlinie.)

¹ vergl. Anhang VII, Seveso-Richtlinie 82/501/EWG in der Fassung 88/610/EWG

² 12. Bundesimmissionsschutzverordnung (Störfall-Verordnung) vom 1.9.1991

Eine die Anforderungen des § 11 a präzisierende Verwaltungsvorschrift³ liegt seit November 1995 vor.

Hierin sind Ausführungen enthalten insbesondere zur:

- Anwendungsbereich der Bevölkerungsinformation
- Definition der Öffentlichkeit und der potentiell betroffenen Personen im Einwirkungsbereich der Anlage
- Inhalt und Weitergabe der Informationen
- gemeinsame Information verschiedener Anlagen in einem Standort
- Abstimmung der Information mit den zuständigen Behörden
- Gestaltung der Behördenbeteiligung bei grenzüberschreitenden Störfällen
- Wiederholung der Information

Darüber hinaus werden Erläuterungen zu den einzelnen Punkten des Anhangs VI, Störfallverordnung gegeben. (Festlegung der erforderlichen Informationstiefe).

Bezüglich der Informationsstrategie wird im Grundsatz ein dreistufiges Vorgehen vorgesehen:

1. Informationen für den Kreis der Öffentlichkeit, die über lokale Medien gegeben wird;
2. Informationen für den Personenkreis der potentiell Betroffenen. Diese Information ist aktiv zu geben, z.B. durch Postwurfsendungen
3. Informationen für die Interessierten auf Anfrage. Hierbei sind alle die Anlagensicherheit und die Gefahrenabwehr betreffenden Informationen zur Verfügung zu stellen. Dabei gilt folgender Grundsatz: Informationen, die den Beschäftigten zur Verfügung stehen, müssen auch, wenn nicht als vertraulich qualifiziert, Interessierten zugänglich sein. Diese Information kann durch schriftliches Material oder durch Informationsmöglichkeiten vor Ort durch z.B. Gespräche zur Verfügung gestellt werden.

Die VwV enthält in Anhang 10 das Beispiel einer Informationsbroschüre mit einem herausnehmbaren Notfallmerkblatt mit verhaltenssteuernden Piktogrammen. Bei der Gestaltung dieses Beispiels sind Erkenntnisse der Risikokommunikation eingeflossen.

Umsetzung und praktische Erfahrungen

Die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit besteht seit Inkrafttreten der Novellierung der Störfall-Verordnung in 1991. Betroffen sind davon Betreiber von Anlagen mit den sog. erweiterten Pflichten, Anlagen also, die ein nicht unbeträchtliches Gefahrenpotential besitzen und für die eine Gefahrenabwehrplanung vorgeschrieben ist. Man geht davon aus, daß zahlenmäßig in der Bundesrepublik ca. 2000 Anlagen an ca. 1000 Standorten der Verpflichtung zur Bevölkerungsinformation (BI) nach der Störfall-Verordnung unterliegen. Bis Erscheinen der 3. StörfallVwV im November 1995 wurde die BI nur zaghafte umgesetzt.

³ Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Störfall-Verordnung v. 8.11.1995

Einer Umfrage des BUND⁴ bei den zuständigen Länderbehörden vom Juli 1994 zufolge wurden lediglich an 186 Standorten die Information durchgeführt. Vielfach war aus Kreisen der Beteiligten zu vernehmen, daß das Fehlen von Ausführungsvorschriften für die verzögerte Umsetzung der Verpflichtung ausschlaggebend war. Folgerichtig ist seit Erscheinen der regelnden VwV auch Bewegung in das Verfahren gekommen. Nach Einschätzung der Länderbehörden geht man davon aus, daß mittlerweile für ca. die Hälfte der verpflichteten Standorte die Information durchgeführt wurde. Aber nicht nur das Fehlen der Ausführungsvorschriften ist für die zaghafte Erfüllung dieser Pflicht verantwortlich. Es besteht noch vielfach die Auffassung, daß ein Bekanntwerden von Risiken zu erheblichen Schwierigkeiten für den (weiteren) Betrieb der Anlage führen könnte. Die Furcht vor der öffentlichen Reaktion ist ein sich beständig wiederholendes Argument, welches einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht Stand hält. Untersuchungen zur Risikokommunikation in der Europäischen Gemeinschaft⁵, den Vereinigten Staaten⁶ und nicht zuletzt in Deutschland,⁷ haben ergeben, daß eine offene und ehrliche Information fast immer mit einem Vertrauensgewinn belohnt wird. Die Kommunikation über Risiken ist ein unverzichtbarer Schritt in Richtung Vertrauensbildung; die Fabrik bekommt gewissermaßen gläserne Wände, Nutzen aber auch die möglichen Gefahren, die mit der Produktion chemischer Stoffe verbunden sind, werden offengelegt. Eine Chance - insbesondere für die chemische Industrie - zur Gestaltung gutnachbarschaftlicher Beziehungen. Die Studien haben aber auch gezeigt, daß Offenheit bei der Information über Risiken den zuständigen Behörden gut zu Gesicht steht. Der Vertrauensvorschuß, den die Behörden in der Regel haben ist schnell verspielt, wenn eine "übertriebene Geheimniskrämerei" ruchbar wird. Die Chance zur Risikokommunikation sollte deshalb von allen beteiligten Partnern genutzt werden. Dabei ist zu beachten, daß die Kommunikation über Risiken sensibel ist und genau geplant werden muß, soll sie ihren Zweck erfüllen. Neben der abgewogenen, inhaltlichen Gestaltung der Information ist insbesondere die Analyse der sozio-kulturellen Bedingungen der Betroffenen für den Erfolg der Kommunikation entscheidend. Optimal ist sicher die Weiterentwicklung von eher eindimensionalen Informationsstrategien durch ein Angebot echter Zusammenarbeit mit den Betroffenen z.B. bei der Gefahrenabwehrplanung.

Hinsichtlich der Qualität der erfolgten Informationskampagnen existieren z.Zt. noch keine flächendeckenden Untersuchungen. Zu Beginn der Diskussionen hat das Umweltbundesamt 1992 zwei F+E-Vorhaben zu beispielhaften BI-Kampagnen in den alten und neuen Bundesländern durchführen lassen. Die Ergebnisse bestätigten die auch in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen und wurden in Form eines Leitfadens⁸ zur Vorbereitung und Durchführung von entsprechenden Informationskampagnen zusammengefaßt und bundesweit verbreitet. Es ist beabsichtigt, den Erfolg der BI-Kampagnen wissenschaftlich überprüfen zu lassen und ggf. zu optimieren.

⁴ Pressemitteilung v. 28.7.1994

⁵ Gow, H.B.F., Otway, H. (ED), Communicating with the Public about major Accident Hazards, Elsevier, London, 1990

⁶ Literaturzusammenstellung vergl. Jungermann, H., Rohrmann, B., Wiedemann, P.M. (HG) Risiko-Konzepte, Risiko-Konflikte, Risiko-Kommunikation, Monographie 3/1990, KFA, Jülich, 1990

⁷ Claus, F., Wiedemann, P.M. Anforderungen an Art und Umfang der Information der Bevölkerung in der Nachbarschaft störfallrelevanter Anlagen, UBA-Texte 34/93, Berlin, 1993

⁸ Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des § 11a der Störfall-Verordnung, Umweltbundesamt 1993

Risikokommunikation in der Zukunft

Bereits mit dem 4. Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltschutz (1987) wurde beschlossen, die Seveso-Richtlinie grundsätzlich zu überarbeiten. Diese Überarbeitung wurde 1995 im wesentlichen abgeschlossen, die novellierte RL⁹ tritt voraussichtlich 1996 in Kraft. Für die nationalstaatliche Umsetzung besteht dann noch eine Frist von zwei Jahren.

Hinsichtlich der BI werden die Rechte der Öffentlichkeit auf Information erweitert und bei der Festlegung zur Flächennutzung und bei der Gefahrenabwehr in Richtung von Mitbestimmung erweitert.

Bestand bisher das Recht auf Information, so wird in Zukunft ein Recht auf Mitwirkung verankert.

Diese Entwicklung ist schon in verschiedenen internationalen Vorschriften, z.B. der OECD¹⁰, ECE¹¹ vorweggenommen worden. Im neuen Artikel 13 des Entwurfes der EU-Richtlinie „Information über Sicherheitsmaßnahmen“ ist vorgesehen:

- eine aktive Information der Betroffenen vom Amt wegen. Diese wird alle 2 Jahre überprüft und spätestens nach 5 Jahren oder, bei wesentlichen Änderungen an der Anlage unverzüglich, wiederholt.
- ständige Bereithaltung der Informationen für die Öffentlichkeit.
- aktive Information der möglicherweise betroffenen Nachbarstaaten
- Bereithaltung des Sicherheitsberichts für die Einsichtnahme durch jedermann unter Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.
- Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ansiedlung von störfallrelevanten Anlagen (Standortentscheidung, Planfeststellungsverfahren, etc.)
- Bereithaltung von Informationen über die in der Anlage vorhandenen Stoffe hinsichtlich ihrer Höchstmenge und Eigenschaften.

In Art. 11 „Notfallpläne“ wird u.a. vorgesehen:

- Beteiligung des Betriebspersonals an der Erstellung der betriebliche Gefahrenabwehrpläne.
- Anhörung der Öffentlichkeit bei der allgemeinen Gefahrenabwehrplanung.

⁹ KOM(94) 4 endg. 94/0014(SYN)

¹⁰ Beschlußempfehlung zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozessen, die der Verhinderung und Minderung von Unfällen mit gefährlichen Stoffen dienen, C(88)85(final) v. 8.7.1988

¹¹ Konvention über grenzüberschreitende Auswirkungen bei Störfällen, E/ECE/1268