

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 202 48 376

UBA-FB 000602/3



**Sicherung von Industrieanlagen gegen Eingriffe
Unbefugter (Vorsorge/Nachsorge/Schutz)
Untersuchung der Möglichkeiten zum
Ausschluss so genannter ‚Innentäter‘ und
Geheimnisschutz von Unterlagen**

Teil B

**„Einschränkung der Zugänglichkeit von
Unterlagen aus Gründen der öffentlichen
Sicherheit“**

von

Dipl. Umw. Begoña Hermann¹⁾

Dr. Uwe Neuser²⁾

- 1) EcoTeam Gesellschaft für Umweltplanung, Umweltberatung und angewandte Umweltforschung mbH, Trier
- 2) Anwaltsbüro Gaßner, Groth, Siederer & Coll. [GGSC], Berlin
Rechtsanwalt Dr. Uwe Neuser, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist auch als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de/anlagen>
verfügbar.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
D-14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285

Redaktion: Fachgebiet III 1.2
Roland Fendler

Berlin, August 2004

1. Berichtsnummer UBA-FB 000 602/3	2.	3.
4. Titel des Berichts Sicherung von Industrieanlagen gegen Eingriffe Unbefugter (Vorsorge/Nachsorge/Schutz) Untersuchung der Möglichkeiten zum Ausschluss sogenannter Innentäter und Geheimnisschutz von Unterlagen		
5. Autor(en), Name, Vorname Hermann, Begoña; Neuser, Uwe		8. Abschlussdatum Dezember 2003
		9. Veröffentlichungsdatum August 2004
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Hauptauftragnehmer: EcoTeam GmbH, Olewigerstr. 62, 54295 Trier Unterauftragnehmer: Gaßner, Groth & Siederer, Berlin Dr. Uwe Neuser, Berlin		10. UFOPLAN-Nr. 202 48 376
		11. Seitenzahl A.1: 170 A.2: 122 A.2 Leitfaden: 81 B: 147
		12. Literaturangaben 313
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt Postfach 330022 D-14191 Berlin		13. Tabellen und Diagramme 10
		14. Abbildungen 6
15. Zusätzliche Angaben		
16. Kurzfassung Zur Verhinderung von Störfällen sind Betreiber von Betriebsbereichen verpflichtet auch Eingriffe Unbefugter zu berücksichtigen. War bisher diese Anforderung wenig konkretisiert, so wurde nach den Anschlägen des 11. September 2001 in den USA deutlich, dass politisch oder weltanschaulich motivierte Angriffe auf Industrieanlagen auch in Deutschland nicht mehr ohne Weiteres als „vernünftigerweise ausgeschlossen“ betrachtet werden können. Der am 23. Oktober 2002 verabschiedete Leitfaden der Störfallkommission „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“ gab erste angepasste Empfehlungen zur Sicherung gegen Eingriffe von außen. Zu klären verblieb daher, wie Betreiber die Sicherung gegen Eingriffe von Innen verbessern können (Teil A) und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, falls der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über Betriebsbereiche eingeschränkt werden soll (Teil B). Teil A.1 untersucht die Möglichkeit der „Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern“ als Schutzmaßnahme gegen potenzielle sicherheitsgefährdende Eingriffe weltanschaulich oder politisch motivierter Innentäter auf der Grundlage des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, unter vergleichender Betrachtung der entsprechenden Regelungen und Vorgehensweisen im Luftverkehrs- und Atomrecht. Es wird eine Vorgehensweise zur Identifizierung des überprüfungspflichtigen Personenkreises vorgeschlagen. Teil A.2 betrachtet nicht die Abwendung von Straftaten, sondern von Schäden durch Mitarbeiter, die aus Unzufriedenheit, Verärgerung über Arbeitgeber, Vorgesetzte oder Arbeitsbedingungen dem Unternehmen Schaden zufügen wollen und damit Störfälle riskieren. Auf bekannte Motive und Gründe der Motiventstehung wird eingegangen. Strategien zur Vermeidung der Entstehung schädigender Motive werden vorgestellt und in einem Gesamtkonzept bewertet. Der Teil A.2 wird ergänzt durch einen Leitfaden für die betriebliche Praxis zur Minderung schädigenden Mitarbeiterverhaltens in Organisationen. Teil B klärt Voraussetzungen für den Geheimnisschutz von Unterlagen (insbesondere des Sicherheitsberichtes) aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Auf der Grundlage der einschlägigen Gesetze (Bundes-Immissionsschutz- und Umweltinformationsgesetz) und Verordnungen werden Entscheidungskriterien für die Einschränkung der Informationsrechte der Öffentlichkeit entwickelt und an zwei Beispielen überprüft.		
17. Schlagwörter Eingriff Unbefugter, Terrorismus, Sicherheitsüberprüfung, Sicherheitsüberprüfungsgesetz, Störfall, Sabotage, Öffentlichkeitsbeteiligung; Umweltinformation		
18. Preis	19.	20.

1. Report No. UBA-FB 000 602/3	2.	3.
4. Report Title <p style="text-align: center;">Securing industrial facilities against deliberate acts causing chemical releases</p> <p style="text-align: center;">Evaluation of approaches to prevent deliberate acts by 'internal offenders' and classification of information for reasons of public safety</p>		
5. Author(s), Family Name(s), First Name(s) Hermann, Begoña; Neuser, Uwe		8. Report Date December 2003
		9. Publication Date August 2004
6. Performing Organisation (Name, Address) Main Contractor: EcoTeam GmbH, Olewigerstr. 62, 54295 Trier Subcontractors: Gaßner, Groth & Siederer, Berlin Dr. Uwe Neuser, Berlin		10. UFOPLAN-Ref. No. 202 48 376
		11. No. of Pages A.1: 170 A.2: 122 A2 Manual: 81 B: 147
		12. No. of References 313
7. Funding Agency (Name, Address) Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 330022 D-14191 Berlin		13. No. of Tables, Diagrams 10
		14. No. of Figures 6
15. Supplementary Notes		
16. Abstract <p>In order to prevent major accidents the operators of industrial establishments under the German Störfall-Verordnung are obliged to consider "unauthorized intervention" which can cause Major Accidents. As a consequence of the terroristic attacks of 11th September 2001 in the United States, politically or ideologically motivated attacks on industrial establishments can no longer be regarded as „reasonably not to consider“ in Germany. In October 2002 the German Hazardous Incidents Commission published a guideline „Combating Interference by Unauthorised Persons“ which gave first adopted recommendations on the security requirements against attacks from outside. It remained to evaluate how operators may improve the security against deliberate acts by insiders (part A) and which requirements have to be fulfilled if the access of the public to information on industrial installations shall be restricted (part B).</p> <p>Part A.1 evaluates the possibility of security screening on trustworthiness of employees as a prevention measure against deliberate acts of politically or ideologically motivated internal offenders on the basis of the Security Screening Law, considering the corresponding regulations and procedures of the Air Traffic and Nuclear Law. A procedure to identify the staff requiring security screening at hazardous facilities is proposed.</p> <p>Part A.2 deals with intended harmful behaviour of employees for reasons of dissatisfaction, anger or due to working conditions. Known motives and root causes for the development of motives were analyzed. Several strategies to prevent the development of motives were analysed and evaluated to be a part of an overall prevention concept. Part A.2 is completed by a manual for good practice in the prevention of intended harmful behaviour of employees in organizations.</p> <p>Part B evaluates the conditions to be fulfilled to allow restrictions of the free access to documents including information on hazardous installations (e.g. the safety report) for reasons of public safety. Considering the relevant legislation (Federal Impact Protection Law and Environmental Information Law) decision criterias for the restriction of the rights on free access to information are laid down and applied on two safety reports as examples.</p>		
17. Key Words Deliberate chemical releases, Terrorists, Safety, Security, Major Accident, Sabotage, free access to environmental information, security screening for trustworthiness		
18. Price	19.	20.

Gesamtinhaltsverzeichnis zum Forschungsvorhaben

Teil A.1 – Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern

- 1. Problemstellung**
- 2. Bestandsaufnahme/ Defizitanalyse**
 - 2.1 Praktizierte Sicherungskonzepte
 - 2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz vor Eingriffen von terroristisch motivierten Innentätern
 - 2.3 Sicherheitsüberprüfungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz
- 3. Sicherungskonzepte in anderen Regelungsbereichen**
 - 3.3 Kerntechnische Anlagen
 - 3.2 Verkehrsflughäfen
 - 3.3 Bewertung der Wirksamkeit von Zuverlässigkeitsüberprüfungen
- 4. Verfahren und Verfahrensvorschläge zur Anwendung des SÜG bei Störfall-Betriebsbereichen**
 - 4.1 Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen
 - 4.2 Identifikation des betroffenen Personenkreises
 - 4.3 Durchführung des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens
- 5. Ergebnis und Zusammenfassung**

Literatur

Teil A.2 – Umgang mit und Prävention von vorsätzlich schädigendem Mitarbeiterverhalten

- 1. Thema und Übersicht**
- 2. Schädigendes Mitarbeiterverhalten**
 - 2.1 Formen und Ausmaß schädigenden Mitarbeiterverhaltens
 - 2.2 Moral und schädigendes Mitarbeiterverhalten
 - 2.3 Gründe für schädigendes Mitarbeiterverhalten
- 3. Entstehung krimineller und schädigender Verhaltensweisen aus psychologischer Sicht**
- 4. Motive und Motiventwicklung**
 - 4.1 Entwicklung von Arbeits- und Leistungsmotivation
 - 4.2 Das Beispiel "Brandstiftungsmotivforschung"
 - 4.3 Motive für schädigendes Mitarbeiterverhalten am Arbeitsplatz
- 5. Umgang mit dem Problem schädigenden Mitarbeiterverhaltens am Arbeitsplatz**
 - 5.1 Problemumfeld und Herangehensweise
 - 5.2 Erkennen von Motivlagen/ Täterprofile
- 6. Maßnahmen zur Verhinderung schädigender Motive bzw. zur Verhinderung schädigender Taten**
 - 6.1 Zusammenstellung und Vergleich von Präventionsstrategien
 - 6.2 Unterstützende Faktoren
- 7. Was geschieht, wenn nichts passiert? - Tolerierung der Schädigung, eine Strategie?**
- 8. Empfehlungen**

Literatur

Teil A.2 – Leitfaden zum Umgang mit und zur Prävention von vorsätzlich schädigendem Mitarbeiterverhalten

I. Was Führungskräfte über vorsätzliches schädigendes Verhalten ihrer Mitarbeiter wissen sollten

- I.1. Formen schädigenden Mitarbeiterverhaltens
- I.2. Schädigende Mitarbeiter
- I.3. Erkennen von vorsätzlichen Fehlhandlungen
- I.4. Typische betriebliche Situationen, in denen die Sabotagewahrscheinlichkeit steigt
- I.5. Verantwortung des Managements
- I.6. Was ist zu tun?

II. Maßnahmen müssen an den Wurzel greifen: an den Motiven zu schädigendem Mitarbeiterverhalten

III. Wie können Führungskräfte schädigendes Mitarbeiterverhalten verhindern und langfristig vorbeugen?

- III.1. Gezielte Personalauswahl
- III.2. Verstärkte Kontrolle/ Überwachung
- III.3. Sanktionen
- III.4. Normative Steuerung/ Unternehmenswerte
- III.5. Partizipatorische Strategien
- III.6. Führungsverhalten
- III.7. Arbeitsgestaltung

IV. Ein Gesamtkonzept

Anlagen

Literatur

Teil B – Einschränkung der Zugänglichkeit von Unterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit

- 1. Anlass und Ziel der Untersuchung**
- 2. Relevante Informationsinhalte für Eingriffe Unbefugter**
 - 2.1 Informationen zur Auswahl von Angriffsobjekten
 - 2.2 Informationen zur Durchführung des Eingriffs
- 3. Rechtsgrundlagen für Informationsrechte und ihre Einschränkung**
 - 3.1 Auslegung der Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren
 - 3.2 Allgemeines Akteneinsichtsrecht im Genehmigungsverfahren
 - 3.3 Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV
 - 3.4 Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG
 - 3.5 Allgemeines Akteneinsichtsrecht außerhalb des Genehmigungsverfahrens
 - 3.6 Anforderungen des Geheimnisschutzes bei parallelen Informationsrechten
 - 3.7 Rechtsschutz
- 4. Vereinfachende Vorauswahl zur Prüfung des Geheimhaltungsbedürfnisses von Angaben in Unterlagen**
- 5. Anwendung der Geheimhaltungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Beispielfälle**
 - 5.1 Fallkonstellation 1: Üblicher Sicherheitsbericht nach Anhang II der 12. BImSchV
 - 5.2 Fallkonstellation 2: Sicherheitsbericht für einen Betriebsbereich mit einer großen Anzahl von Einzelanlagen
- 6. Zusammenfassung der Ergebnisse**
 - 6.1 Rechtliche Analyse
 - 6.2 Bedeutung der Rechtslage für die Grundlagen und die Reichweite des Geheimnisschutzes von Angaben am Beispiel des Sicherheitsberichtes

Anlagen

Literatur

Teil B – Inhaltsverzeichnis

	Gegenstand und Übersicht.....	11
1.	Anlass und Ziel der Untersuchung	13
2.	Relevante Informationsinhalte für Eingriffe Unbefugter	14
2.1	Informationen zur Auswahl von Angriffsobjekten.....	14
2.2	Informationen zur Durchführung des Eingriffs	15
3.	Rechtsgrundlagen für Informationsrechte und ihre Ein-	
	schränkung	16
3.1	Auslegung der Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren	17
3.1.1	Einschränkungsmöglichkeit	17
3.1.1.1	Erhebliche Gefahr	18
3.1.1.2	Gefahrenprognose	20
3.1.1.3	Fehlende Abwendungsmöglichkeit.....	21
3.1.2	Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung.....	22
3.1.3	Ersatzinformation	24
3.2	Allgemeines Akteneinsichtsrecht im Genehmigungsverfahren	25
3.2.1	Informationsberechtigte.....	26
3.2.2	Möglichkeit der Einschränkung.....	27
3.2.3	Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung.....	28
3.3	Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV	29
3.3.1	Einschränkungsmöglichkeit.....	30
3.3.2	Entscheidung über den Umfang der Einschränkung und Er- satzinformation	31
3.4	Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG.....	35
3.4.1	Sicherheitsrelevante Informationen als „Informationen über die Umwelt“	35
3.4.2	Einschränkungsmöglichkeit	39
3.4.3	Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung.....	41
3.4.4	Informationsaussonderung und Ersatzinformationen	43
3.5	Allgemeines Akteneinsichtsrecht außerhalb des Geneh- migungsverfahrens.....	44
3.6	Anforderungen des Geheimnisschutzes bei parallelen Infor- mationsrechten.....	45
3.6.1.	Genehmigungsverfahren.....	47
3.6.2	Überwachungsphase.....	48
3.6.3	Konkretisierung der Einschränkungsvoraussetzungen.....	52
3.6.3.1	Geheimhaltungsbegründende Störungen.....	53

3.6.3.2	Anforderungen an die Gefahrenprognose	53
3.6.3.2.1	Anhaltspunkte für den Täterkreis.....	54
3.6.3.2.2	Anhaltspunkte für bisher nicht bekannte Informationen.....	55
3.6.3.2.3	Geheimhaltung kumulativ erforderlicher Informationen	56
3.6.3.2.4	Geheimhaltung potenziell verwendungsfähiger Informationen	58
3.6.3.3	Abwägung der Informations- und Geheimhaltungsinteressen	61
3.6.3.4	Ergebnis	62
3.6.4	Abgrenzung der Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von anderen Geheimhaltungsgründen	64
3.7	Rechtsschutz.....	67
3.7.1	Entscheidung nach § 4 b Abs. 3 der 9. BImSchV.....	67
3.7.2	Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG	68
3.7.3	Entscheidung über die Einschränkung nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV	69
3.7.4	Geheimhaltung von Informationen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	69
4.	Vereinfachende Vorauswahl zur Prüfung des Geheimhal- tungsbedürfnisses von Angaben in Unterlagen.....	74
5.	Anwendung der Geheimhaltungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Beispielfälle	88
5.1	Fallkonstellation 1: Üblicher Sicherheitsbericht nach Anhang II der 12. BImSchV	89
5.1.1	Aufbau und Inhalte des Sicherheitsberichtes	89
5.1.2	Überprüfung des Beispielsicherheitsberichtes auf ggf. geheim- haltungsbedürftige Informationen	91
5.1.3	Schlussfolgerungen aus der Prüfung der Fallkonstellation 1	103
5.2	Fallkonstellation 2: Sicherheitsbericht für einen Betriebs- bereich mit einer großen Anzahl von Einzelanlagen	103
5.2.1	Aufbau und Inhalte des Sicherheitsberichtes	105
5.2.2	Schlussfolgerungen aus Fallkonstellation 2.....	119
5.2.2.1	Geheimhaltung der speziellen Teile des Sicherheitsberichts	119
5.2.2.2	Geheimhaltungsbedarf und Dokumentationstiefe.....	121
6.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	125
6.1	Rechtliche Analyse.....	125
6.2	Bedeutung der Rechtslage für die Grundlagen und die Reich- weite des Geheimnisschutzes von Angaben am Beispiel des Sicherheitsberichtes	127
Anlagen	133
Literatur	139

Gegenstand und Übersicht

Der Gegenstand der Untersuchung im Projektteil B sind die Informationen über Industrieanlagen, die in Unterlagen der Genehmigungs- und Überwachungsbehörden enthalten sind und die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von der Zugänglichkeit für Dritte ausgeschlossen werden sollen. Die Untersuchung bezieht sich darüber hinaus auch auf den Sicherheitsbericht, der vom Betreiber zur Einsichtnahme durch die Öffentlich bereitzuhalten ist.

Die Durchführung der Untersuchung erfolgte in drei Untersuchungsschritten:

- Im ersten Untersuchungsschritt wurden die maßgeblichen Rechtsgrundlagen zur Beurteilung der identifizierten Informationen dargestellt (Kap. 3). Es wurde untersucht, in welchem Umfang die Einschränkung der Zugänglichkeit von Informationen jeweils zulässig ist. Darüber hinaus wurden Hinweise zum Entscheidungsverfahren und zu den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung der Behörde über die Informationseinschränkung gegeben.
- Im zweiten Schritt wurden zunächst die sicherungsrelevanten Informationsinhalte identifiziert, für die eine Geheimhaltung erforderlich sein könnten (Kap. 4). Hierzu werden die im Bereich der Störfallanlagen zwingend vorgesehenen Unterlagen (Genehmigungsantragsunterlagen/ Sicherheitsbericht/ Notfallplan) nach den vorgegebenen Gliederungsübersichten kapitelweise auf das mögliche Vorliegen sicherungsrelevanter Informationsinhalte geprüft und bewertet. In diesem Untersuchungsschritt wurde das Verfahren zur Identifizierung sicherungsrelevanter Informationen dargestellt.

- Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchungsschritte wurde im dritten Untersuchungsschritt anhand von zwei Beispielsicherheitsberichten dargestellt, welche konkreten Informationen in diesen Unterlagen der Einschränkung unterliegen und in welcher Weise ggf. Ersatzinformationen bereitzustellen sind (Kap. 5).

Nachfolgend werden die Ergebnisse in den einzelnen Untersuchungsschritten dargestellt.

1. Anlass und Ziel der Untersuchung

Für die Genehmigung und Überwachung störfallrelevanter Anlagen ist es erforderlich, dass die zuständigen Behörden eine Vielzahl von Informationen erhalten, um auf dieser Grundlage beurteilen zu können, ob die bestehenden Sicherheitspflichten erfüllt sind.

Die beteiligte Öffentlichkeit ist in den Prozess des Risikomanagements durch Beteiligungs- und Informationszugangsrechte einbezogen. Die öffentliche Zugänglichkeit zu allen bei den Behörden vorhandenen Informationen über die betreffenden Anlagen kann allerdings die Erfüllung der bestehenden Sicherheitspflichten gefährden. So würde es dem Ziel der Verhinderung von Eingriffen Unbefugter widersprechen, wenn alle Informationen über die Maßnahmen zum Schutz gegen diese Einwirkungen öffentlich zugänglich wären, da in diesem Fall die vorhandenen Schutzmaßnahmen systematisch umgangen werden könnten. Daher kann es aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich sein, die Bekanntgabe von Informationen zu beschränken.

Alle bestehenden Informationszugangsrechte der Öffentlichkeit sind eingeschränkt, soweit die Bekanntgabe von Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit unterbleiben muss. Teilweise korrespondiert diese Geheimhaltungsmöglichkeit mit der Verpflichtung, Ersatzinformationen bereitzustellen. Das erste Ziel der vorliegenden Untersuchung besteht darin, im Rahmen eines Rechtsgutachtens die Grundlagen und die Reichweite des Geheimnisschutzes von Informationen nach den verschiedenen Informationszugangsrechten auszuarbeiten. Hierbei sollen Kriterien entwickelt werden, die bei der Entscheidung über die mögliche Geheimhaltung von Informationen angewendet werden können.

Auf der Grundlage der rechtlichen Prüfung wird anhand von vorhandenen Verfahrensakten dargestellt, welche Informationen in den Unterlagen der konkreten Beispielsfälle der Geheimhaltung unterliegen können und in welcher Weise ggf. Ersatzinformationen bereitzustellen sind.

Gegenstand der Untersuchung in diesem Teil des Forschungsprojekts sind ausschließlich die Informationen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von der Zugänglichkeit für Dritte ausgeschlossen werden sollen. Die besonderen Eingriffsmöglichkeiten von Innentätern werden dabei nicht gesondert berücksichtigt. Die Geheimhaltung von Informationen zum Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ist nur insoweit Gegenstand der Untersuchung, als eine Abgrenzung beider Geheimnisschutzbereiche vorgenommen wird (Kap. 3.6.4). Soweit also in diesem Bericht die Begriffe „geheimhaltungsbedürftige Informationen“ „Geheimhaltung“ und „Geheimnisschutz“ verwendet werden, beziehen sie sich ausschließlich auf die Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit.

2. Relevante Informationsinhalte für Eingriffe Unbefugter

Jeder Eingriff von Unbefugten setzt die Kenntnis bestimmter Informationen über die Anlage voraus. In den vorhandenen Unterlagen über die Anlage (Antragsunterlagen, Sicherheitsberichte, Anlagenpläne u.ä.) können solche eingriffsrelevanten Informationen enthalten sein. Vor der Analyse der rechtlichen Regelungen zur Geheimhaltungsmöglichkeit von Informationen wird zunächst dargestellt, welche Arten von Informationen für einen Eingriff von Unbefugten grundsätzlich von Interesse sein können. Die eingriffsrelevanten Informationsinhalte können danach unterschieden werden, ob sie sich auf die Auswahl des Angriffsobjekts (dazu 2.1) oder auf die Durchführung eines Eingriffs (dazu 2.2) beziehen.

2.1 Informationen zur Auswahl von Angriffsobjekten

In den vorhandenen Unterlagen können Angaben enthalten sein, die für die Auswahl lohnender Angriffsobjekte relevant sind. Hierunter fallen zunächst solche Angaben, mit deren Hilfe die Angriffsobjekte innerhalb des Betriebsbereichs identifiziert und lokalisiert werden können:

- Standorte sicherheitsrelevanter Anlagen/ Anlagenteile
- Mengenangaben gefährlicher Stoffe in diesen Anlagen/ Anlagenteilen

Für einen Eingriff von Unbefugten ist weiterhin von Interesse, welche Schäden bei einem Eingriff zu erwarten sind. Angaben hierzu können sein:

- Beschreibung des Gefährdungspotenzials der vorhandenen Stoffe
- Darstellung von Störfallfolgen bei der Analyse von „Dennoch-Störfällen“

Durch die vorgenannten Angaben können Außenstehende die Attraktivität eines möglichen Angriffsobjekts innerhalb der Anlage besser beurteilen als ohne diese Informationen, wobei es sich bei der „Beschreibung des Gefahrenpotenzials der vorhandenen Stoffe“ in der Regel um Angaben handelt, die jedermann allgemein zugänglich sind (s. Gefahrstoffrecht).

2.2 Informationen zur Durchführung des Eingriffs

Die Kenntnis möglicher Angriffsobjekte ist für die Durchführung eines Eingriffs von Unbefugten nicht ausreichend. Vielmehr muss auch bekannt sein, durch welche Einwirkungshandlungen ein entsprechender Schaden herbeigeführt werden kann. In den Unterlagen zur Anlage können Informationen enthalten sein, die Hinweise auf die mögliche Durchführung des Eingriffs geben:

- Beschreibung von Eingriffsszenarien im Rahmen der Analyse von „Dennoch-Störfällen“.
- Verfahrensbeschreibungen, die geeignet sind, die sicherheitstechnischen Schwachstellen zu identifizieren und zu lokalisieren (z. B. Ventile, sicherheitsrelevante Mess- und Steuereinrichtungen, Verbindungsteile großer Rohrleitungen, sicherheitsrelevante Verfahrensschritte, Überwachungsgrad einzelner Anlagenteile).

- Beschreibung der sicherheitstechnischen Einrichtungen und Maßnahmen, soweit hieraus Ansätze für die Ausschaltung dieser Sicherheitsmaßnahmen erkennbar werden.
- Beschreibung der Sicherungseinrichtungen, die zum Schutz gegen Eingriffe Unbefugter vorgesehen sind.

Besonders hervorzuheben ist dabei die Differenzierung zwischen Sicherungsmaßnahmen und Sicherheitsmaßnahmen. Sicherungsmaßnahmen dienen ausschließlich dem Schutz gegen Eingriffe Unbefugter; Sicherheitsmaßnahmen sind demgegenüber alle Maßnahmen, die dazu dienen, bei Vorhandensein einer Gefahrenquelle als Teil des bestehenden Sicherheitskonzepts den Eintritt eines Störfalls zu verhindern bzw. die Störfallauswirkungen zu begrenzen. Die Angaben zu den vorhandenen Sicherheitseinrichtungen sind also sowohl für die Beurteilung der ausreichenden sicherheitstechnischen Auslegung der Anlage als auch für die Beurteilung der ausreichenden Sicherung der Anlage gegen Eingriffe Unbefugter von Bedeutung. Bei diesen Informationen besteht daher ein besonderes Spannungsfeld zwischen den Informations- und Geheimhaltungsinteressen, das bei der Anwendung der bestehenden rechtlichen Regelungen zu beachten ist.

3. Rechtsgrundlagen für Informationsrechte und ihre Einschränkung

Die Einschränkung der Zugänglichkeit von Unterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ist im Immissionsschutzrecht nicht einheitlich geregelt. Vielmehr existieren mehrere Rechtsgrundlagen, die Informationsrechte für Betroffene eröffnen, die jeweils aus Gründen der öffentlichen Sicherheit eingeschränkt werden können. In der bisherigen Rechtsanwendungspraxis kam diesen Regelungen zur Geheimhaltung von Informationen

keine besondere Bedeutung zu.¹ Nachfolgend werden diese Informationsrechte der Betroffenen und die Einschränkungsmöglichkeiten zunächst gesondert dargestellt (dazu 3.1-3.5) und die Notwendigkeit einheitlicher Anforderungen des Geheimnisschutzes bei parallelen Informationsrechten begründet (dazu 3.6). Abschließend werden Hinweise zu Rechtsschutzfragen gegeben (dazu 3.7).

3.1 Auslegung der Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren umfasst nach § 10 Abs. 3 BImSchG die Bekanntgabe des Vorhabens und die Auslegung der Antragsunterlagen, die grundsätzlich von jedermann eingesehen werden können. Auf der Grundlage von § 10 Abs. 10 BImSchG sind die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens und der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verordnung über das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) geregelt. Nach § 10 Abs. 1 der 9. BImSchV bezieht sich das Auslegungserfordernis grundsätzlich auf alle Antragsunterlagen. Diese Antragsunterlagen müssen nach § 4b der 9. BImSchV auch Angaben zu den vorgesehenen Schutzmaßnahmen enthalten, die zum Nachweis der Erfüllung entsprechender Sicherheitspflichten erforderlich sind. Der anlagenbezogene Sicherheitsbericht nach § 18 der 12. BImSchV bzw. die anlagenbezogenen Teile des Sicherheitsberichts nach § 9 der 12. BImSchV sind ebenfalls Bestandteile der auslegungspflichtigen Unterlagen (§ 4b Abs. 2 der 9. BImSchV).

3.1.1 Einschränkungsmöglichkeit

Von der Auslegung der Antragsunterlagen sind solche Angaben ausgenommen, die zu einer Beeinträchtigung geschützter Rechtspositionen führen können. Für Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse besteht die Möglichkeit der Einschränkung nach § 10 Abs. 2 BImSchG und § 10 Abs. 3 der 9.

¹ Nach dem Ergebnis der JURIS-Datenbankabfragen war keine der in den nachfolgenden Abschnitten untersuchten Regelungen zur Geheimhaltung von Informationen aus Gründen

BlmSchV. Grundlage für die Einschränkung des Auslegungsumfangs aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ist § 4b Abs. 3 der 9. BlmSchV. Die Geheimhaltung von Angaben aus den Antragsunterlagen bewirkt auch eine Beschränkung des Umfangs der Präklusion nach § 10 Abs. 3 Satz 3 BlmSchG: Die Einwender sind nur mit solchen Einwendungen ausgeschlossen, die sie aufgrund der ausgelegten Unterlagen vorbringen konnten.² Die Geheimhaltung von Angaben in den Antragsunterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit setzt voraus, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Bekanntgabe dieser Angaben zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt und nicht durch Maßnahmen der Gefahrenabwehr verhindert werden kann. Diese drei Voraussetzungen werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

3.1.1.1 Erhebliche Gefahr

Die Einschränkungsmöglichkeit besteht für solche Angaben, deren Bekanntgabe zu einer Störung durch Dritte führen kann, die „eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ darstellt.

In der Verordnungsbegründung wird der Begriff der „erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ nicht weiter konkretisiert. Die Einschränkungsmöglichkeit wird vielmehr damit begründet, dass aus der uneingeschränkten Auslegung der Unterlagen Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können, „z. B. dann, wenn die zur Verhinderung von Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs oder von Störfällen durch Eingriffe Unbefugter getroffenen Vorkehrungen bekannt würden.“³ Durch den Verzicht auf eine eigenständige Konkretisierung des Gefahrenbegriffs kann davon ausgegangen werden, dass der Verordnungsgeber an die Verwendung des Begriffs der „erheblichen Gefahr“ anknüpfen wollte, wie sie als Terminus

der öffentlichen Sicherheit in einem gerichtlichen Verfahren entscheidungserheblich.

² Vgl. z. B. GK-BlmSchG-Roßnagel, § 10 Rn. 263; Landmann/Rohmer-Kutscheid, Umweltrecht, BlmSchG, § 10 Rn. 42.

³ Vgl. BR-Drs. 494/91.

des allgemeinen Ordnungsrechts gebräuchlich ist. In den Polizeigesetzen einiger Bundesländer⁴ wird der Begriff der „erheblichen Gefahr“ als Qualifikation des allgemeinen polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs im Hinblick auf die gefährdeten Rechtsgüter verwendet. Eine erhebliche Gefahr ist danach „eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter“.⁵

Eine weitergehende Qualifikation des allgemeinen Gefahrenbegriffs kann aus der Bezugnahme auf die „erhebliche Gefahr“ nicht abgeleitet werden. So stellt der Begriff der „erheblichen Gefahr“ insbesondere nicht auf eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Gefahr, auf eine besondere zeitliche Nähe zum Gefahrenereignis oder auf ein besonderes Ausmaß des drohenden Schadens ab. Für diese besonderen Qualifikationen des Gefahrenbegriffs werden im Ordnungsrecht andere Begriffe verwandt, beispielsweise die „gegenwärtige“, „dringende“ oder „gemeine“ Gefahr.⁶

Der polizeirechtliche Begriff der „erheblichen Gefahr“ unterscheidet sich vom immissionsschutzrechtlichen Begriff der „ernsten Gefahr“ (§ 2 Nr. 4 der 12. BImSchV) nur dahingehend, dass als geschütztes Rechtsgut auch die Anlage selbst als bedeutender Vermögenswert in die Betrachtung mit einbezogen ist.⁷ Abgesehen von dieser Einbeziehung der Anlagen selbst bestehen keine materiellen Unterschiede zwischen der „erheblichen Ge-

⁴ Entsprechende Regelungen bestehen in den Bundesländern Niedersachsen, Bremen, Sachsen-Anhalt.

⁵ Vgl. § 2 Nr. 1c des Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes (NGefAG) i. d. F. v. 20.02.1998, Nds. GVBl. S. 101. Zur Konkretisierung der nicht unwesentlichen Vermögenswerte können die Schwellenwerte aus Anhang VI, Teil I Nr. I Ziff. 4 der 12. BImSchV herangezogen werden.

⁶ Vgl. hierzu Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E, 42 ff.

⁷ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4b Rn. 51. Ein Auseinanderfallen beider Gefahrenbegriffe könnte bei einem Sabotageakt gegen eine Anlage im Errichtungsstadium vorliegen. Die Zerstörung der Anlage begründet eine „erhebliche Gefahr“, ohne weitergehende Zerstörungsfolgen läge jedoch keine „ernste Gefahr“ vor. Trotzdem sind auch in diesem Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Annahme eines Störfalles erfüllt, soweit die Schwellenwerte in Anhang VI der 12. BImSchV überschritten sind.

fahr“ und der „ernsten Gefahr“ im Hinblick auf die qualifizierte Beschreibung der betroffenen Rechtsgüter.

Im Ergebnis besteht die Möglichkeit der Einschränkung des Informationszugangs für solche Angaben, deren Bekanntgabe zu einer Störung durch Dritte führen kann, durch die wichtige Individual- und Kollektivrechtsgüter gefährdet werden. Durch Eingriffe von Unbefugten hervorgerufene Störfälle gefährden regelmäßig die Anlage als bedeutenden Vermögenswert sowie Leben und Gesundheit des Anlagenpersonals und der Nachbarn als weitere wichtige Individualrechtsgüter. Die Einschränkungsmöglichkeit besteht daher für solche Angaben, deren Bekanntgabe zur Herbeiführung eines Störfalles durch Dritte führen kann.

3.1.1.2 Gefahrenprognose

Die Möglichkeit der Informationseinschränkung besteht nur dann, wenn Anhaltspunkte für die gefahrbe gründenden Umstände vorliegen. Diese Anforderung bezieht sich auf die Kausalität zwischen der Bekanntgabe der Informationen und der möglichen Störung durch Dritte. Die Zurückhaltung von Informationen ist daher nicht bereits dann gerechtfertigt, wenn eine Wirkungsbeziehung zwischen der Informationsübermittlung und dem Störungseintritt nicht ausgeschlossen werden kann. Es müssen vielmehr Anhaltspunkte für Tatsachen vorliegen, die den Schluss zulassen, dass die Informationsweitergabe die Wahrscheinlichkeit eines Eingriffs erhöht.

§ 4b Abs. 3 der 9. BImSchV enthält keine besonderen Anforderungen an die Darlegung der Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Realisierungswahrscheinlichkeit. Von daher ist es ausreichend, wenn die Genehmigungsbehörde auf der Basis der tatsächlichen Anhaltspunkte eine nachvollziehbare und in sich geschlossene Prognose aufstellt.⁸ Die Anforderun-

⁸ Zu den Anforderungen an die Darlegung der Anhaltspunkte vgl. auch Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4b Rn. 52.

gen, die im Einzelfall an diese Prognose zu stellen sind, werden in einem späteren Abschnitt dieses Kapitels (vgl. unten, 3.6.3) näher dargestellt.

3.1.1.3 Fehlende Abwendungsmöglichkeit

Der Ausschluss der entsprechenden Angaben von der Auslegung setzt weiterhin voraus, dass Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegenüber Dritten, denen die Angaben bekannt gegeben werden, nicht möglich, ausreichend oder zulässig sind. Die Maßnahmen der Gefahrenabwehr müssen sich gegen die Dritten richten; die eine Störung herbeiführen können. Eine Inanspruchnahme des Betreibers kommt dagegen nach § 4b Abs. 3 der 9. BlmSchV nicht in Betracht.⁹ Der Betreiber kann also nicht verpflichtet werden, zur Abwehr der Gefahr weitergehende präventive Sicherungsmaßnahmen durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass § 4b Abs. 3 der 9. BlmSchV als Verfahrensvorschrift keine materiellen Sicherheitsanforderungen enthalten kann. Der Umfang der erforderlichen technischen und organisatorischen Sicherungsmaßnahmen ergibt sich aus den materiellen Sicherheitspflichten.

Für die hier interessierenden Fallgestaltungen hat diese Regelung inhaltlich keinen eigenständigen Anwendungsbereich. Polizeiliche Maßnahmen gegen potenzielle Störfallverursacher sind bei Eingriffen terroristisch motivierter Dritter nicht zu erwarten, weil Zeitpunkt und Ort eines Angriffs ebenso unbekannt sind wie die möglichen Täter und die Anlage nicht permanent unter Polizeischutz gestellt werden kann. Auch für den Fall, dass ein möglicher Eingriff nur durch eine rechtswidrige Maßnahme der Gefahrenabwehr verhindert werden kann, hätte es keiner gesonderten Regelung bedurft, da der Geheimnisschutz aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist, wenn die Gefährdung ansonsten nur durch rechtswidrige Gefahrenabwehrmaßnahmen beseitigt werden könnte.¹⁰

⁹ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BlmSchV, § 4b Rn. 53.

¹⁰ Im Ergebnis ähnlich Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BlmSchV, § 4b Rn. 55.

3.1.2 Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung

Im Fall der Auslegung der Antragsunterlagen entscheidet die Genehmigungsbehörde über den Umfang der Einschränkung nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV, ohne dass hierzu ein spezieller Antrag erforderlich ist.

Die Entscheidung über die mögliche Einschränkung der auszulegenden Antragsunterlagen nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV steht im Ermessen der Genehmigungsbehörde, da sie hier im Rahmen vorbeugender Gefahrenabwehr tätig wird. Bei ihrer Entscheidung hat die Genehmigungsbehörde eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei stehen sich das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der Informationen und das Informationsinteresse der Öffentlichkeit gegenüber. Daneben dient die Einschränkung der Informationen den Interessen des Betreibers, da die abzuwehrenden Ereignisse regelmäßig auch die Anlage in Mitleidenschaft ziehen.

Die Ermessensentscheidung bezieht sich hier auf die Frage, ob die Genehmigungsbehörde durch Geheimhaltung der Angaben in den Antragsunterlagen tätig werden soll oder nicht. Die Genehmigungsbehörde muss also ihr Entschließungsermessen ausüben.¹¹ Zur Begründung der Geheimhaltungsfähigkeit müssen auf der Tatbestandsseite „Anhaltspunkte“ für die gefahrbe gründenden Umstände bestehen. Auf der Rechtsfolgenreise ist bei der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen, mit welchem Grad an Gewissheit diese Anhaltspunkte vorliegen. Sofern konkrete Anhaltspunkte für die Gefährdungslage bestehen, dürfte es regelmäßig ausgeschlossen sein, diese Informationen bekannt zu geben. In diesen Fällen ist das Ermessen der Genehmigungsbehörde weitgehend eingeschränkt.¹² Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass dem Informationsinteresse der

¹¹ Zur Differenzierung zwischen Entschließungsermessen und Ausübungsermessen vgl. z. B. Ossenbühl, DÖV 1976, 463.

¹² Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4 b Rn. 60 geht in diesen Fällen von einer Ermessensreduzierung auf Null aus: Die betreffenden Information müssen geheim gehalten werden.

Öffentlichkeit durch die erforderliche Ersatzinformation Rechnung getragen werden kann.¹³

Der behördliche Ermessensspielraum ist insbesondere für diejenigen Fälle relevant, bei denen zwar nach der Gefahrenprognose die erforderlichen Anhaltspunkte für eine Gefährdungslage bestehen, aber diese Gefahrenprognose auf weniger konkrete Anhaltspunkte gestützt ist. Auch in diesen Fällen sind die tatbestandlichen Voraussetzungen noch erfüllt, so dass die Ermessenausübung auf der Rechtsfolgenseite möglich ist. Je weniger konkret die Anhaltspunkte sind, dass die Bekanntgabe von Informationen zu „erheblichen Gefahren“ führen kann, desto genauer ist eine Abwägung mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit vorzunehmen.

Dies gilt insbesondere für Informationen, die sowohl sicherungsrelevant als auch sicherheitsrelevant sind. Die Bekanntgabe von sicherheitsrelevanten Informationen dient zum einen der Verbesserung der Sicherheit insgesamt, da die Öffentlichkeit zum einen am Prozess des Risikomanagements teilnimmt. Zum anderen kann sich die Öffentlichkeit durch die Bekanntgabe sicherheitsrelevanter Informationen auf das richtige Verhalten im Falle eines Störfalles einstellen. Die Einschränkung der Bekanntgabe solcher Informationen würde zu einem Verlust an Sicherheit führen, der gegen einen Gewinn an Sicherung abzuwägen ist.¹⁴

Die Entscheidungen über die Einschränkung der Zugänglichkeit von Informationen ist in jedem Fall zu begründen. Bei einer Entscheidung auf der Grundlage von § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV sind die Ermessenserwägungen darzustellen, die die Entscheidung über die Geheimhaltungsbedürftigkeit tragen. Der Begründungsaufwand korrespondiert mit dem Erfordernis der Ermessenserwägungen. Bei klaren Anhaltspunkten für eine Gefährdungslage besteht ein geringerer Begründungsaufwand als bei weniger deutlichen Anhaltspunkten.

¹³ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4b Rn. 59.

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“, S. 13.

3.1.3 Ersatzinformation

Sofern die Voraussetzungen für die Zurückhaltung der entsprechenden Angaben erfüllt sind, kann die Genehmigungsbehörde vom Antragsteller verlangen, eine aus sich heraus verständliche und zusammenhängende Darstellung vorzulegen, die für die Auslegung geeignet ist. Die als Ersatzinformation zu liefernde Darstellung muss sowohl in formaler als auch in inhaltlicher Hinsicht aus sich heraus verständlich sein. In formaler Hinsicht bedeutet dies, dass zum Verständnis dieser Darstellung nicht auf andere Antragsunterlagen zurückgegriffen werden muss. Wenn also zur Erläuterung des Textes Zeichnungen erforderlich sind, müssen diese auch in die Ersatzdarstellung eingefügt werden. Die inhaltliche Verständlichkeit bezieht sich darauf, dass die Darstellung nicht nur für Fachkundige, sondern auch für die interessierte Öffentlichkeit als Adressaten dieser Darstellung verständlich sein muss.¹⁵

Fraglich ist, welche Auswirkungen sich für den Umfang der Ersatzinformation ergeben, wenn einzelne Angaben in den Antragsunterlagen geheimhaltungsbedürftig sind. Nach dem Wortlaut des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV sind mehrere Interpretationen möglich. So könnte die Regelung dahingehend verstanden werden, dass beim Vorliegen einzelner geheimhaltungsbedürftiger Angaben der gesamte Kontext, in dem diese Angabe steht, durch eine neue, zusammenhängende Darstellung ersetzt wird. Die Forderungen nach einer Ersatzinformation kann allerdings auch dahingehend interpretiert werden, dass jeweils nur die einzelnen geheimhaltungsbedürftigen Angaben ausgelassen werden dürfen und die entstandenen „Lücken“ durch entsprechende Ersatzinformationen gefüllt werden, damit die Verständlichkeit insgesamt erhalten bleibt.

Die Interpretation des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV muss sich am Schutzzweck dieser Regelung orientieren. Die Auslegung der Antragsunterlagen dient dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Die Einschränkung dieses Informationsrechts besteht nur ausnahmsweise zugunsten des Schut-

zes anderer öffentlicher Interessen. Daraus ergibt sich, dass die Abweichung von den Angaben in den Antragsunterlagen nur insoweit gerechtfertigt ist, als dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Alle Angaben in den Antragsunterlagen, die nicht der Geheimhaltung unterliegen, müssen in der Ersatzinformation vollständig erhalten bleiben. Dies gilt sowohl für Angaben, die in Plänen und Zeichnungen enthalten sind als auch für Angaben in den Texten der Antragsunterlagen. Sofern also nur einzelne Angaben dem Geheimnisschutz unterliegen, rechtfertigt dies nicht, einzelne Genehmigungsunterlagen insgesamt durch eine andere Darstellung zu ersetzen. Im Ergebnis bezieht sich daher die Verpflichtung zur Vorlage einer zusammenhängenden Darstellung auf das Ausfüllen der „Lücken“, die durch das Zurückhalten geheimhaltungsbedürftiger Informationen in den Antragsunterlagen entstehen.¹⁶

3.2 Allgemeines Akteneinsichtsrecht im Genehmigungsverfahren

Nach § 10a der 9. BImSchV besteht im Genehmigungsverfahren auch das allgemeine Recht auf Akteneinsicht. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist auf das förmliche Genehmigungsverfahren beschränkt (§ 24 der 9. BImSchV). Inhalt und Umfang des Akteneinsichtsrechts bestimmen sich dabei nach § 29 VwVfG.

Durch § 10a der 9. BImSchV tritt das allgemeine Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG neben die speziellen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ziel dieser Regelung ist es, die Informationsmöglichkeiten der von einem Vorhaben möglicherweise Betroffenen zu verbessern, indem das Akteneinsichtsrecht über den Auslegungszeitraum hinaus erweitert wird.¹⁷

¹⁵ Vgl. Feldhaus-Czyjka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4 b Rn. 56.

¹⁶ So auch Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4b Rn. 57.

¹⁷ Vgl. Verordnungsbegründung BT-Drs. 494/91.

3.2.1 Informationsberechtigte

Das allgemeine Akteneinsichtsrecht steht grundsätzlich nur den Beteiligten am Verwaltungsverfahren zu. Dabei gilt der formelle Beteiligtenbegriff des § 13 VwVfG. Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind dies der Antragsteller (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG) sowie die nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG von der Genehmigungsbehörde zu dem Verfahren ausdrücklich Hinzugezogenen. Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erfolgt regelmäßig keine Hinzuziehung der vom Vorhaben Betroffenen. Sofern diese Personen Einwendungen erhoben haben, werden sie Beteiligte des Verwaltungsverfahrens erst im Rahmen des Widerspruchsverfahrens. Über den Kreis der Verfahrensbeteiligten hinaus kann bei Vorliegen eines berechtigten Interesses auch sonstigen Personen Akteneinsicht gewährt werden.¹⁸

Für das Recht auf Akteneinsicht nach § 10a der 9. BImSchV müssen die von einem Vorhaben Betroffenen ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht nicht gesondert nachweisen, auch wenn sie nicht formal Beteiligte dieses Genehmigungsverfahrens sind. Dies ergibt sich daraus, dass § 10a der 9. BImSchV als spezielle verfahrensrechtliche Regelung gegenüber § 29 VwVfG vorrangig ist. § 10a der 9. BImSchV war ursprünglich Teil der Regelungen zur Auslegung der Antragsunterlagen, zu deren Einsichtnahme jedermann befugt ist.¹⁹ Durch die eigenständige Regelung des Akteneinsichtsrechts sollte der zeitliche Umfang des Akteneinsichtsrechts erweitert werden. Eine Einschränkung des Kreises der Einsichtsberechtigten war dabei nicht angestrebt. Das Akteneinsichtsrecht nach § 10a der 9. BImSchV steht daher grundsätzlich allen von einem Vorhaben möglicherweise Betroffenen zu.²⁰ Die Frage der tatsächlichen Betroffenheit ist allenfalls auf der Ebene der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (dazu sogleich unter 3.2.3).

¹⁸ Vgl. Stellkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 29 Rn. 32.

¹⁹ Vgl. Vgl. Feldhaus-Vallendar, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 10 Rn. 2.

²⁰ Vgl. Verordnungsbegründung BT-Drs. 494/91; Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 9. BImSchV, § 10a Rn. 3.

3.2.2 Möglichkeit der Einschränkung

Nach § 10a der 9. BlmSchV i. V. m. § 29 Abs. 2 VwVfG ist die Behörde nicht zur Gestattung der Akteneinsicht verpflichtet, wenn das Bekanntwerden des Akteninhalts dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Akten nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen.

Eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht für sicherungsrelevante Angaben in den Verfahrensakten besteht nicht. Die Zurückhaltung solcher Angaben kann jedoch dann berechtigt sein, wenn sie ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Eine solche Geheimhaltungsbedürftigkeit von Angaben liegt grundsätzlich vor, wenn die Geheimhaltung erforderlich ist, um mögliche Sabotageakte zu verhindern.²¹

In § 10a der 9. BlmSchV sind Inhalt und Grenzen der Geheimhaltungsmöglichkeit nicht näher geregelt. Bei der Auslegung dieser Norm sind daher die gegenläufigen Informations- und Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen.

Ihrem Wesen nach können Verfahrensakten nur dann geheimhaltungsbedürftig sein, wenn bei Bekanntwerden ihres Inhalts das Risiko eines Eingriffs durch Unbefugte steigt. Dabei kann nicht jeder Eingriff die Geheimhaltung rechtfertigen, sondern nur solche Eingriffe, die bedeutende Individual- oder Kollektivrechtsgüter gefährden. Um eine sachgerechte Abwägung zwischen den kollidierenden Interessen vornehmen zu können, ist weiterhin eine Bewertung der mit der Weitergabe der Informationen verbundenen Gefährdung erforderlich. Hierzu müssen Anhaltspunkte für die Gefahr begründenden Umstände bestehen. Bei der Entscheidung über die Vorenthaltung der Akteneinsicht ist daher eine Prognose der möglichen Auswirkungen einer Informationsweitergabe erforderlich.

Im Ergebnis können solche Verfahrensakten „ihrem Wesen nach“ als geheimhaltungsbedürftig angesehen werden, wenn sie als Teil der Antragsunterlagen am Maßstab des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV von der Auslegung ausgenommen werden könnten.

3.2.3 Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung

Die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht nach § 10a der 9. BImSchV ist als Ermessensentscheidung ausgestaltet. Anders als bei § 29 Abs. 1 VwVfG besteht kein strikter Anspruch auf Akteneinsicht. Im Rahmen der Ermessensentscheidung kommt eine ablehnende Entscheidung zunächst dann in Betracht, wenn die Einsichtnahme nicht der Geltendmachung oder Verteidigung eigener Rechte dienen kann. Dies ist der Fall, wenn der um Akteneinsicht Nachsuchende offensichtlich außerhalb des mutmaßlichen Einwirkungsbereichs der Anlage lebt oder wenn eine mögliche Einwendung bereits präkludiert wäre.²²

Im Hinblick auf die Einschränkung der Einsichtnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sind im Rahmen der Ermessenentscheidung bei der erforderlichen Interessenabwägung die gleichen Maßstäbe anzulegen wie bei § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV.²³

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit bezieht sich regelmäßig nicht auf den gesamten Akteninhalt. Die Einschränkungsmöglichkeit besteht nach § 29 Abs. 2 VwVfG nur „insoweit“, als die Vorgänge ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig sind. Die Verweigerung des Akteneinsichtsrechts ist daher auf die geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile beschränkt.²⁴

Fraglich ist, inwieweit Aktenteile geheimgehalten werden können, wenn in ihnen nur einzelne Informationen geheimhaltungsbedürftig sind. Das Ak-

²¹ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 9. BImSchV, § 10a Rn. 5.

²² Vgl. Feldhaus-Vallendar, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 10 Rn. 8.

²³ Vgl. oben 3.1.2.

²⁴ Vgl. Stellkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 29 Rn. 53.

teneinsichtsrecht bezieht sich grundsätzlich auf die Verfahrensakten, so wie sie bei der Behörde geführt werden. Enthält ein Aktenblatt eine geheimhaltungsbedürftige Information, so ist die Einsichtnahme in dieses Aktenblatt ausgeschlossen. Aus der erforderlichen Interessenabwägung kann sich allerdings das Bedürfnis ergeben, trotz der geheimhaltungsbedürftigen Einzelinformation Einsicht in das betreffende Aktenblatt zu gewähren. In diesem Fall kann eine Unkenntlichmachung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen in Frage kommen.²⁵

Ein Anspruch auf Ersatzinformation über den Inhalt der geheimhaltungsbedürftigen Aktenteile besteht nach § 10a der 9. BImSchV nicht.

3.3 Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV

Der Sicherheitsbericht ist nicht nur während des Genehmigungsverfahrens als Teil der Antragsunterlagen auszulegen, er muss vielmehr vom Betreiber nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV zur Einsichtnahme durch die Öffentlichkeit bereit gehalten werden. Dies ist insbesondere deshalb von Interesse, weil der Sicherheitsbericht einer Fortschreibungspflicht unterliegt. Im Stadium der Anlagengenehmigung kann aufgrund des Planungsstandes der Anlage u.U. nur ein Konzept-Sicherheitsbericht erstellt werden. Bis zur Inbetriebnahme der Anlage wird der Sicherheitsbericht entsprechend dem fortschreitenden Planungsstand mit fortgeschrieben. Auch während der Betriebsphase ist der Betreiber nach § 9 Abs. 5 der 12. BImSchV verpflichtet, den Sicherheitsbericht zu überprüfen und zu aktualisieren, sofern Veränderungen in der Anlage oder sicherheitstechnische Erkenntnisfortschritte eine Neubewertung erforderlich machen.

²⁵ Vgl. Stellkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 29 Rn. 24, 53.

3.3.1 Einschränkungsmöglichkeit

Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV kann der Betreiber von der zuständigen Behörde verlangen, dass bestimmte Teile des Sicherheitsberichts auch aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht offengelegt werden müssen. Die Formulierung der Einschränkungsvoraussetzung in § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV resultiert aus der wörtlichen Übernahme von Art. 13 Abs. 4 Satz 2 der Seveso-II-Richtlinie.²⁶

Gegenüber der Einschränkungsmöglichkeit in § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV ist die Einschränkung der Offenlegungspflicht an geringere Voraussetzungen geknüpft. Nach dem Wortlaut der Regelung sind lediglich „Gründe der öffentlichen Sicherheit“ erforderlich, um die Einschränkung zu rechtfertigen.

Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ entstammt dem allgemeinen Polizeirecht. Er umfasst als Schutzgüter die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie den Bestand des Staates.²⁷ Nach polizeirechtlichem Begriffsverständnis besteht für die öffentliche Sicherheit dann eine Gefahr, wenn eine Sachlage eingetreten ist, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass die genannten Güter in absehbarer Zeit Schaden nehmen werden.²⁸ Die Einschränkungsmöglichkeit für den vom Betreiber bereitzuhaltenden Sicherheitsbericht besteht wegen der allgemeinen Bezugnahme auf die „öffentliche Sicherheit“ bereits dann, wenn die Bekanntgabe der Informationen zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine (irgendwie) geartete „Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit darstellt.

²⁶ Vgl. Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 9.12.1996 (ABl. EG vom 14.01.1997, Nr. L 10, S. 13). In Erwägungsgrund 19 der Richtlinie wird auf die besondere Bedeutung der Informationsrechte hingewiesen: „Um den Zugang zu umweltbezogenen Informationen zu fördern, muss die Öffentlichkeit in die von den Betreibern vorgelegten Sicherheitsberichte Einsicht nehmen können.“

²⁷ Vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rz. 89 ff..

²⁸ Vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Rz. 140 ff.

Eine Beschränkung auf bedeutende Rechtsgüter, wie dies durch die Bezugnahme auf die „erhebliche Gefährdung“ in § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV gegeben ist, besteht im Rahmen des § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV nicht. Inwieweit dies im Ergebnis zu einer Veränderung des Umfangs schützenswerter Informationen führt, wird in einem nachfolgenden Abschnitt dargestellt (vgl. unten 3.6).

3.3.2 Entscheidung über den Umfang der Einschränkung und Ersatzinformation

Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV kann der Betreiber von der zuständigen Behörde verlangen, bestimmte Teile des Sicherheitsberichts nicht offen legen zu müssen. Dies setzt einen Antrag des Betreibers voraus.²⁹ Dieses Antragserfordernis ist ohne weiteres nachvollziehbar, soweit es um die Einschränkung des Sicherheitsberichts zum Schutz der Privatsphäre oder aus Gründen der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse geht, da hier eigene Schutzgüter des Betreibers betroffen sind. Hinsichtlich der Einschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ist das Antragserfordernis jedoch insofern überraschend, als es hier um Gefahren für die Allgemeinheit geht, deren Abwehr eine staatliche Aufgabe ist, ohne dass hierzu der Antrag eines privaten Dritten erforderlich wäre.

Das Antragserfordernis ist jedoch auch bei Einschränkungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit aus Praktikabilitätsgründen sinnvoll, da der Betreiber die sensiblen Informationsinhalte am ehesten identifizieren kann und in aller Regel ein Eigeninteresse daran hat, dass diese Informationen nicht öffentlich zugänglich sind. Fraglich ist daher allein, ob der Betreiber durch das Unterlassen dieses Antrages die Einschränkung des auszulegenden Sicherheitsberichts verhindern kann. Eine solche „Verhinderungsmacht“ steht dem Betreiber jedoch nicht zu, da die Entscheidung über eine Einschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit Schutzgüter der Allgemeinheit betrifft und der Betreiber keine Dispositionsbefugnis über öffentliche Interessen besitzt.

²⁹ Vgl. Landmann/Rohmer/Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11 Rn. 15.

Sofern die Überwachungsbehörde zu der Überzeugung gelangt, dass bestimmte Teile des Sicherheitsberichts geheimhaltungsbedürftig sind und der Betreiber es gleichwohl ablehnt, einen Antrag nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV zu stellen, so verletzt er damit seine Pflicht zum Schutz vor Eingriffen Unbefugter, da es Teil dieser Pflicht ist, eingriffsrelevante Informationen vor der Kenntnisnahme durch Dritte zu schützen. In diesem Fall kann die Überwachungsbehörde anordnen, dass der Betreiber den Umfang des offenzulegenden Sicherheitsberichts reduziert oder einen Antrag nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV auf eine entsprechende Reduzierung stellt.

Weiterhin erscheint fraglich, ob der Antrag des Betreibers einer besonderen Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit bedarf. § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV enthält keine besonderen Anforderungen an die Ausgestaltung des Antrags. Eine Begründung des Antrags ist daher grundsätzlich nicht erforderlich.³⁰ Bei der Einschränkung des Sicherheitsberichts aus Gründen der öffentlichen Sicherheit wird die Überwachungsbehörde im Rahmen der vorbeugenden Gefahrenabwehr tätig. Daher hat sie die Initiative zu übernehmen und von Amts wegen zu ermitteln, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Einschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Bei der Sachverhaltsermittlung ist die Überwachungsbehörde allerdings auf die Mitwirkung des Betreibers angewiesen, da er die Sachlage am ehesten einschätzen kann. Zu dieser Mitwirkung an der Sachverhaltsermittlung ist der Betreiber nach § 26 Abs. 2 VwVfG verpflichtet. Sofern die Überwachungsbehörde also von sich aus keine Anhaltspunkte für das Vorliegen der Einschränkungsvoraussetzungen sieht, kann sie den Betreiber auffordern, die aus seiner Sicht bestehenden Anhaltspunkte näher darzulegen, die sich beispielsweise aus einer durchgeführten Sicherungsanalyse ergeben können. Sofern der Betreiber bisher keine Sicherungsanalyse durchgeführt hat, rechtfertigt dies allein nicht die Ablehnung des Antrages, da die Vorlage einer Sicherungsanalyse keine

³⁰ Die in der Vollzugspraxis auftretenden Fälle von Anträgen nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV können also nicht bereits mit der Begründung abgelehnt werden, dass der Antragsteller den Antrag nicht ausreichend begründet habe.

notwendige Bedingung für die Annahme geheimhaltungsbedürftiger Informationen ist. Erst wenn nach weiteren Ermittlungen der Überwachungsbehörde unter Mitwirkung des Betreibers keine Anhaltspunkte für eine erforderliche Einschränkung des Sicherheitsberichts bestehen, ist der Antrag abzulehnen.³¹

Sofern der Zugang zu den Inhalten des Sicherheitsberichts nicht durch behördlichen Bescheid oder Anordnung eingeschränkt wird, ist der Betreiber verpflichtet, einen vollständigen Sicherheitsbericht zur Einsichtnahme bereitzuhalten. Nimmt der Betreiber von sich aus Einschränkungen vor, so kann die Überwachungsbehörde die Auslegung eines nicht eingeschränkten Sicherheitsberichts anordnen.³²

Hinsichtlich des Umfangs der Geheimhaltung ist fraglich, welche Teile des Sicherheitsberichts ausgespart werden können und in welchem Umfang hierfür Ersatzinformationen bereitzustellen sind. Der in § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV verwendete Begriff „Teile des Sicherheitsberichts“ könnte dahingehend interpretiert werden, dass es sich bei diesen Teilen um die einzelnen Gliederungsabschnitte des Sicherheitsberichts nach Anhang II der 12. BImSchV handelt. Hierfür spricht, dass in § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV das Verzeichnis der gefährlichen Stoffe, das von der Geheimhaltungsmöglichkeit ausgenommen ist, als einer dieser Gliederungsabschnitte (Nr. III. 3. Anhang II der 12. BImSchV) ausdrücklich genannt ist.

Diese Interpretation würde dazu führen, dass bei Vorliegen einer einzelnen geheimhaltungsbedürftigen Information innerhalb eines Gliederungsabschnitts der gesamte Abschnitt als „Teil“ des Sicherheitsberichts ausgespart werden kann. Gegen eine solche Interpretation spricht jedoch ent-

³¹ In diesem Sinne ist die Empfehlung im SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“, S. 13, zu verstehen, „nur bei solchen Betriebsbereichen/ Anlagen eine Beschränkung der Offenlegung von Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit zuzulassen, die aufgrund der Gefahrenanalyse und der Gefährdungsanalyse als sicherungsrelevant anzusehen sind“.

³² Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11 Rn. 17.

scheidend, dass die Einschränkung der Einsichtnahme in den Sicherheitsbericht einer Rechtfertigung bedarf, hier die Einschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Diese Gründe stellen gleichzeitig die Grenze für die Einschränkung dar. Die Aussparung von Teilen des Sicherheitsberichts ist daher nur insoweit gerechtfertigt, wie dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist. Der Umfang der ausgesparten Teile des Sicherheitsberichts ergibt sich daher aus dem Umfang der jeweils geheimzuhaltenden Informationen.

Die Einzelinhalte des Sicherheitsberichts, die nicht offengelegt werden müssen, sind der Zugänglichkeit durch die Öffentlichkeit entzogen. Ein ausdrücklicher Anspruch auf Ersatzinformationen besteht nach § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV nicht. Allerdings ist die Interessenlage bei § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV durchaus mit der Auslegung des Sicherheitsberichts im Genehmigungsverfahren vergleichbar, da die für die Öffentlichkeit bereitzuhaltende Fassung des Sicherheitsberichts dieselbe Informationsfunktion erfüllen soll wie der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auszulegende Sicherheitsbericht.

Dies spricht dafür, bei einem gekürzten Sicherheitsbericht die Regelung des § 4 Abs. 3 der 9. BlmSchV entsprechend anzuwenden.³³ Vom Zweck der Regelung ist § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV daher so zu verstehen, dass der Sicherheitsbericht eine aus sich heraus verständliche und zusammenhängende Darstellung enthalten muss, sofern Teile dieses Berichts aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geheim gehalten werden.³⁴

Dies ist für diejenigen Teile des Sicherheitsberichts unproblematisch, die bereits Gegenstand des Genehmigungsverfahrens waren, da diese Teile bei Vorliegen geheimhaltungsbedürftiger Informationen bereits für die

³³ So auch Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 12. BlmSchV, § 11 Rn. 16.

³⁴ Der SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“ empfiehlt ebenfalls, bei einer Kürzung des Sicherheitsberichts der Öffentlichkeit eine geänderte Fassung zugänglich zu machen, die hinreichend ausführlich sein soll. Als Maßstab für die Ausführlichkeit der Ersatzinformation wird dort sogar eine entsprechende Anwendung von § 10 Abs. 2 BlmSchG gefordert; vgl. SFK-GS-38, S. 13.

Auslegung entsprechend geändert worden sind. Bei fortgeschriebenen Teilen des Sicherheitsberichts ist eine nachträgliche Anpassung erforderlich.

3.4 Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG

3.4.1 Sicherheitsrelevante Informationen als „Informationen über die Umwelt“

Ein weiterer Anspruch auf Informationszugang besteht nach § 4 Abs. 1 UIG, sofern es sich bei den sicherheitsrelevanten Informationen um „Informationen über die Umwelt“ i. S. d. § 3 Abs. 2 UIG handelt. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG sind Informationen über die Umwelt alle vorliegenden Daten über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz. Der Begriff der „verwaltungstechnischen Maßnahmen“ ist der deutschen verwaltungsrechtlichen Terminologie fremd. Bei der Anwendung dieses Rechtsbegriffes ist früher die Auffassung vertreten worden, dass die Tätigkeit oder Maßnahme eine direkte Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben muss; dagegen sei das UIG nicht auf Verwaltungsvorgänge anwendbar, die nur mittelbar Informationen über die Umwelt beinhalten.³⁵ Diese Auffassung ist seit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshof (EuGH)³⁶ nicht mehr haltbar. Der EuGH hat festgestellt, dass es der Gemeinschaftsgesetzgeber bewusst vermieden habe, eine Definition des Begriffes „Informationen über die Umwelt“ vorzunehmen, die zum Ausschluss irgendeiner Behördentätigkeit hätte führen können; der Begriff „Maßnahmen“ solle nur klarstellen, dass zu den Handlungen, die unter die Richtlinie fallen, sämtliche Formen der Verwaltungstätigkeit zu zählen sind.³⁷

³⁵ Vgl. OVG Lüneburg, NVwZ 1998, 654.

³⁶ Vgl. Urteil des EuGH vom 17.06.1998 – RS.C – 321/96 –, SLG.1998, I – 3824, 3832.

³⁷ Vgl. Urteil des EuGH vom 17.06.1998 – RS.C – 321/96 –, SLG.1998, I – 3824, 3832.

Im Anschluss an diese Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht³⁸ entschieden, dass der aus der Umweltinformationsrichtlinie übernommene Sammelbegriff der „Tätigkeiten oder Maßnahmen“ nicht nur wegen seines unbestimmten Inhalts, sondern auch wegen des Zwecks des UIG, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Angelegenheiten des Umweltschutzes zu schaffen, weit auszulegen sei; er schließe jede Tätigkeit einer Behörde ein, die dem Schutz der Umwelt diene.³⁹

Beim EuGH ist derzeit ein Verfahren anhängig, bei dem es um die Frage geht, ob Informationen über die von nationalen Behörden durchgeführten Kontrollen der Einhaltung der EG-Verordnung über die Etikettierung gentechnisch veränderter Lebensmittel als „Informationen über die Umwelt“ verstanden werden können.⁴⁰ Nach Auffassung des Generalanwaltes, die von der Kommission geteilt wird, sind Informationen über durchgeführte Verwaltungskontrollen nur dann Informationen über die Umwelt, wenn die Vorschriften, deren Einhaltung sichergestellt werden soll, dazu bestimmt sind, einen der in Art. 2 UI-RL aufgeführten Umweltbereiche zu schützen. Daher komme es maßgeblich darauf an, ob die Verordnung, deren Einhaltung kontrolliert werde, selbst den Umweltschutz bezwecke.⁴¹ Im konkreten Fall wird dies verneint, da die Verordnung über die Etikettierung gentechnisch veränderter Lebensmittel ausschließlich dem Zweck diene, die Verbraucher zu informieren und einen freien Warenverkehr zu gewährleisten. Eine Entscheidung des EuGH in dieser Sache steht noch aus.

Das in diesem Verfahren herangezogene Abgrenzungskriterium, dass Informationen bei Behörden nur dann „Informationen über die Umwelt“ sind, wenn die behördliche Tätigkeit auf einer Rechtsgrundlage beruht, die ihrerseits dem Schutz der Umwelt dient, kann auf die hier interessierende Fragestellung übertragen werden. Um Angaben über die sicherheitstechnische

³⁸ Vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 1220.

³⁹ Vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 1220.

⁴⁰ Vgl. EuGH, RS C-316/01.

⁴¹ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts A. Tizzano vom 05.12.2002 in der Rechtssache C-316/01, Tz 26.

Ausgestaltung der Anlagen als „Informationen über die Umwelt“ zu bewerten, wäre es danach erforderlich, dass die EG-Richtlinie, auf deren Grundlage die Informationen bei der Behörde erhoben wurden, ihrerseits dem Umweltschutz dient. Dies ist bei der Seveso-II-Richtlinie⁴² der Fall. Diese Richtlinie wurde auf Art. 130 s EGV (jetzt: Art. 176 EGV) gestützt, der die Grundlage für Umweltschutzregelungen bildet. Die Seveso-II-Richtlinie bezweckt die Verhütung schwerer Unfälle und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt (Art. 1 Seveso-II-Richtlinie). Der besondere Bezug zum Umweltschutz als Schutzziel des Störfallrechts wird auch daran deutlich, dass ein Störfall im Sinne des § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV auch dann anzunehmen ist, wenn durch ein Ereignis ausschließlich Umweltgüter geschädigt werden können (§ 2 Nr. 4c der 12. BImSchV). Für die hier interessierende Fragestellung kann festgehalten werden, dass die Informationen über die sicherheitstechnische Auslegung der Anlage auf der Grundlage einer EG-Richtlinie erhoben werden, die ihrerseits dem Umweltschutz dient.

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung sowie das Genehmigungsverfahren, das zum Erlass dieses Verwaltungsaktes führt, ist grundsätzlich eine verwaltungstechnische Maßnahme.⁴³ Aus der Qualifizierung des Genehmigungsverfahrens als Maßnahme im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG folgt jedoch nicht, dass alle im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens vorhandenen Informationen auch „Informationen über die Umwelt“ sind. Dies gilt nur hinsichtlich derjenigen Informationen, die mögliche oder tatsächliche negative Auswirkungen des Anlagenbetriebs auf die Umwelt beschreiben. Daher enthalten beispielsweise Beschreibungen von ausschließlich arbeitsschutzrechtlichen Maßnahmen regelmäßig keine Um-

⁴² Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, EGABl. L 10, vom 14.01.1997, S. 13).

⁴³ Vgl. OVG Lüneburg, NVwZ 1998, 654; Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rn. 226. In der ursprünglichen Fassung des UIG war der Informationsanspruch für die Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens ausgeschlossen. Nachdem diese Regelung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens vom EuGH beanstandet wurde (EuGH, Urteil vom 09.09.1999, DVBl. 1999, 1494) ist das UIG entsprechend geändert worden und gilt nunmehr auch während eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens.

weltinformationen.⁴⁴ Im Ergebnis enthalten die Unterlagen im immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine unterschiedliche Dichte an Umweltinformationen, auf die sich das Informationsrecht aus § 4 UIG bezieht.

Bei Informationen zu Anlagenteilen, Verfahrensarten oder Steuerungen kann nicht immer eindeutig unterschieden werden, welche Informationen ausschließlich produktionsbedingt sind und welche Maßnahmen sicherheitstechnisch bedeutsam sind. Die in den Antragsunterlagen und in den Stellungnahmen beteiligter Behörden enthaltenen Angaben über sicherheitstechnische Maßnahmen sind grundsätzlich Informationen über die Umwelt, da diese Maßnahmen der Verhinderung von negativen Auswirkungen des Anlagenbetriebs auf die Umwelt dienen.⁴⁵ Gleiches gilt für Angaben über Sicherungsmaßnahmen, da auch diese Maßnahmen der Verhinderung von Eingriffen dienen, die mit negativen Folgen für die Umwelt verbunden sind. Diese Angaben sind immer dann als Informationen über die Umwelt anzusehen, wenn die Verfahren und Einrichtungen zumindest auch sicherheitstechnisch bedeutsam sind, da sie den Eintritt von Störfällen verhindern sollen, die – zumindest auch – Auswirkungen auf die geschützten Umweltbereiche haben.

Für diese Einschätzung ist es irrelevant, welches Ziel mit dem unbefugten Eingriff verfolgt wird. Im Hinblick auf die möglichen Umweltauswirkungen unterscheiden sich Störfälle aufgrund von Eingriffen Unbefugter nicht von sonstigen technischen Störfällen. Selbst wenn bei der Motivation für einen unbefugten Eingriff die Gefährdung von Menschenleben oder die Beschädigung der Anlage im Vordergrund steht, sind die Informationen über die genannten Maßnahmen „Informationen über die Umwelt“, da durch den Eingriff in aller Regel auch die geschützten Umweltbereiche beeinträchtigt

⁴⁴ Nach Auffassung von Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rn. 213, sind Informationen über die nach § 13 BImSchG konzentrierte Baugenehmigung insgesamt keine Umweltinformationen. Dabei wird übersehen, dass in den Unterlagen des Baugenehmigungsverfahrens durchaus Informationen über mögliche oder tatsächliche negative Auswirkungen der baulichen Anlagen auf die Umwelt vorhanden sind, beispielsweise die Umweltauswirkungen während der Errichtungsphase der baulichen Anlagen.

werden. Im Ergebnis sind daher Informationen über sicherheitstechnische Einrichtungen und Maßnahmen zum Schutz gegen Eingriffe Unbefugter regelmäßig als Informationen über die Umwelt nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG anzusehen.⁴⁶

3.4.2 Einschränkungsmöglichkeit

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn durch das Bekanntwerden „eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ verursacht werden kann (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 4. Alt. UIG). Das in dieser Regelung enthaltene Anforderungsniveau entspricht im Wortlaut der Regelung des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV. Ein Informationsanspruch besteht danach nicht, soweit die Bekanntgabe der betreffenden Information die Möglichkeit eines Eingriffs Unbefugter erhöht, mit dem bedeutende Individual- und Kollektivrechtsgüter gefährdet werden.⁴⁷

Demgegenüber wird jedoch auch vertreten, dass eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit nur dann vorläge, wenn der Bestand oder die Funktionsfähigkeit des Staates oder seiner Einrichtungen gefährdet erscheint.⁴⁸ Diese Auffassung wird damit begründet, dass § 7 UIG nur den Schutz von Kollektivrechtsgütern bezweckt, so dass die Verletzung von subjektiven Rechtsgütern (z. B. Leben, Gesundheit, Freiheit) nicht erfasst sei. Für die Einschränkung der Weitergabe von sicherheitsrelevanten Informationen würde diese Auffassung dazu führen, dass diese Informationen nur dann zurückgehalten werden dürfen, wenn die Folgen des Eingriffes von Unbe-

⁴⁵ Vgl. Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rn. 226.

⁴⁶ Da die hier interessierenden Informationen vom Anwendungsbereich des UIG erfasst sind, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob ein Informationsrecht auch auf der Grundlage der in einzelnen Bundesländern (z.B. Berlin, Nordrhein-Westfalen) bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen geltend gemacht werden kann, da das UIG gegenüber dem Anwendungsbereich dieser Landesgesetze vorrangig ist (vgl. z.B. § 2 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen - IFG-NW - vom 27.11.2001). Im Übrigen sehen auch diese Landesgesetze eine Geheimhaltungsmöglichkeit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit vor (z.B. § 6 lit. a IFG NW), die der Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 1, 4. Alt. UIG entspricht (vgl. zu dieser Einschränkungsmöglichkeit den nachfolgenden Abschnitt).

⁴⁷ Vgl. Weber, S. 176; Röger, UIG, § 7 Rn. 19.

⁴⁸ Vgl. Fluck/Theuer, UIG § 7 Rn. 77.

fugten so gravierend sind, dass davon nicht nur das Leben einer Vielzahl von Menschen betroffen ist, sondern gleichzeitig auch die Funktionsfähigkeit des Staates gefährdet ist.

Ein solches Verständnis der Einschränkungsmöglichkeit nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der Regelung und steht im Widerspruch zur Entstehungsgeschichte des UIG. Ausweislich der Gesetzesmaterialien⁴⁹ sollte mit dem Begriff der „erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ an bestehende Regelungen in den Polizeigesetzen der Bundesländer angeknüpft werden. Die erhebliche Gefahr ist danach eine Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut, worunter auch subjektive Rechtsgüter fallen. Eine Einschränkung auf die Verletzung kollektiver Rechtsgüter ist aus der Entstehungsgeschichte nicht ersichtlich. Vielmehr nimmt die Gesetzesbegründung ausdrücklich Bezug auf die Notwendigkeit, dass Maßnahmen zur Sabotagesicherheit umweltgefährdender Anlagen der Geheimhaltung bedürfen.⁵⁰ Sabotageakte bei umweltgefährdenden Anlagen führen nicht zwangsläufig zu einer Beeinträchtigung von Kollektivrechtsgütern.

Die Beschränkung der Geheimhaltung auf den Schutz von Kollektivrechtsgütern ergibt sich auch nicht aus den Vorgaben der EG-Umweltinformations-Richtlinie (UI-RL.) Art. 3 Abs. 2 UI-RL lässt die Informationseinschränkung zu, wenn diese Informationen die „öffentliche Sicherheit“ berühren. Diese weit gefasste Einschränkungsmöglichkeit überlässt es grundsätzlich den Mitgliedstaaten, den Inhalt dessen, was die „öffentliche Sicherheit“ ausmacht, selbst zu bestimmen. Die Grenzen der Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten sind erst überschritten, wenn bei einer Abwägung zwischen dem Ordnungsinteresse des Staates und dem anerkannten Informationsinteresse der Allgemeinheit die Informationseinschränkung nicht gerechtfertigt werden kann.⁵¹

⁴⁹ Vgl. BT-Drs. 12/7138, S. 13.

⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 12/7138, S. 13.

⁵¹ Zu den Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie vgl. eingehend Weber, S. 176 ff.

Die Einschränkung der Informationsweitergabe bei sicherheitsrelevanten Informationen berührt ein legitimes und wichtiges Ordnungsinteresse der Bundesrepublik Deutschland, das aus Gründen des anerkannten Informationsinteresses der Allgemeinheit nicht zurückstehen muss. Die Einschränkungsmöglichkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG besteht daher für solche Informationen, durch deren Bekanntgabe die Möglichkeit eines Eingriffs von Unbefugten erhöht wird, der bedeutende Individual- und Kollektivrechte gefährdet. Das Anforderungsniveau entspricht damit der Regelung in § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV.⁵²

3.4.3 Entscheidung über den Umfang der Geheimhaltung

Für den Zugang zu Informationen nach § 4 UIG ist ein Antrag des Interessierten erforderlich. Dieser Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist (§ 5 Abs. 1 UIG). An die Konkretisierung dieses Antrages sind kein überzogenen Anforderungen zu stellen, es müssen jedoch Art und Inhalt der begehrten Informationen erkennbar sein.⁵³ Im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung muss der Antrag also erkennen lassen, dass die Informationen über die Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von negativen Einwirkungen auf die Umwelt begehrt werden.

Die Entscheidung über die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG ist nicht als Ermessensentscheidung ausgestaltet. Sofern die Information geheimhaltungsbedürftig ist, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Besteht ein Informationsanspruch, so hat die Behörde ein Auswahlermessen über die Art des Informationszugangs.⁵⁴ Bei der Entscheidung über die Geheimhaltung steht der Behörde kein Ermessen zu. Dies ist ein struktureller Unterschied zu den als Ermessensentscheidung ausgestalteten Regelungen des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV und § 10a der 9. BImSchV. Für diese Regelungen wurde der Zu-

⁵² Vgl. oben Kapitel 3.1.1.

⁵³ Vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 1220.

sammenhang zwischen der Gewissheit der Gefahrenprognose und dem notwendigen Ermessensspielraum dargelegt.⁵⁵ Je weniger konkret die Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefährdung sind, desto mehr ist nach diesen Regelungen eine Abwägung gegenüber den Informationsinteressen der Öffentlichkeit erforderlich.

Wenn § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG als gebundene Entscheidung verstanden wird, so führt dies dazu, dass unabhängig vom Informationsinteresse der Öffentlichkeit der Anspruch auf Informationszugang selbst bei einer sehr geringen Gewissheit der Gefahrenprognose ausgeschlossen wäre. Ein solches Verständnis der Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG wäre mit den Zielen der Umweltinformations-Richtlinie nicht zu vereinbaren, da die Einschränkung des Informationszugangs nur aufgrund einer Abwägung zwischen dem Ordnungsinteresse des Staates und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden kann. Dieser Begründungsansatz ist in der neuen EG-Umweltinformations-Richtlinie⁵⁶ in Art. 4 Abs. 4 ausdrücklich aufgenommen worden. Danach ist auch bei den möglichen Gründen für die Ablehnung eines Antrages auf Zugang zu Umweltinformationen in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der neuen Umweltinformations-Richtlinie kann ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit hätte.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die neue Umweltinformations-Richtlinie bis zum 14.02.2005 umzusetzen. Bei der anstehenden Novellierung des UIG wird das Abwägungserfordernis aus Art. 4 Abs. 2 der neuen Umweltinformations-Richtlinie als neues Element bei der Entscheidung über die mögliche Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang mit aufge-

⁵⁴ Vgl. Fluck/Theuer, UIG, § 4 Rn. 47.

⁵⁵ Vgl. oben Kapitel 3.1.2.

⁵⁶ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/303/EWG des Rates, ABIEG L 41, S. 26.

nommen werden. Unabhängig von der Form dieser Umsetzung in das nationale Recht wird sich die Entscheidung nach denselben Maßstäben richten, die für die Entscheidung nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV entwickelt wurden. Je konkreter die Anhaltspunkte für eine mögliche Gefährdung sind, desto eher kann die Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sein. Demgegenüber ist bei einer nur entfernten Möglichkeit eine Gefährdungslage bei gleichzeitig erhöhtem Informationsinteresse der Öffentlichkeit eine Abwägung zwischen den beteiligten Interessen erforderlich.

3.4.4 Informationsaussonderung und Ersatzinformationen

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit bezieht sich regelmäßig nicht auf den gesamten Inhalt der Verfahrensakten, sondern nur auf einzelne Informationen innerhalb dieser Akten. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist der Informationsanspruch nur ausgeschlossen, „soweit“ das Bekanntwerden der Informationen eine entsprechende Gefahr verursachen kann. Durch diese „Soweit-Klausel“ in § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG hat der Gesetzgeber die Aussonderungsklausel des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 UI-RL in das nationale Recht umgesetzt. Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 UI-RL sind Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, auszugsweise zu übermitteln, sofern es möglich ist, Informationen auszusondern, für die ein Auskunftsanspruch nicht besteht. Diese Aussonderungsklausel macht deutlich, dass informationstragende Dokumente grundsätzlich vollständig zugänglich zu machen sind. Die Behörde hat also innerhalb eines jeden von einem Ausnahmetatbestand betroffenen Dokumentes zu prüfen, ob nicht durch eine auszugsweise Übermittlung die in den Ausnahmetatbeständen geschützten Interessen ausreichend gewahrt werden können.⁵⁷

⁵⁷ Vgl. Röger, UIG, § 7 Rn. 46.

Als Mittel der Informationsaussonderung kommt dabei – wie bei der Parallelvorschrift des § 10a der 9. BImSchV – eine Schwärzung der betreffenden Textteile innerhalb des Dokumentes in Betracht.

Ein Anspruch auf Ersatzinformation für die geheimgehaltenen Informationen besteht nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG nicht, da der Auskunftsanspruch als solcher ausgeschlossen ist. Der Informationsanspruch nach § 4 UIG bezieht sich nur auf die bereits vorhandenen und in den Verfahrensakten oder auf anderen Datenträgern niedergelegten Informationen. Sofern der Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen ausgeschlossen ist, erwächst hieraus kein Recht auf Zugang zu modifizierten Informationen, die von der Behörde erst hervorgebracht werden müsste.⁵⁸

3.5 Allgemeines Akteneinsichtsrecht außerhalb des Genehmigungsverfahrens

Die in den vorgenannten Abschnitten (3.1-3.4) untersuchten Rechte auf Akteneinsicht bzw. Informationszugang regeln den Informationszugang für bestimmte Sachverhalte oder Zeitabschnitte. Daneben könnte ein Recht auf Akteneinsicht auch aus § 29 VwVfG abgeleitet werden. § 29 VwVfG regelt allerdings nur die Akteneinsicht der Beteiligten, d. h. die Einsicht in die Akten desjenigen Verfahrens, das Angelegenheiten des Beteiligten betrifft. Im Gegensatz zu § 10a der 9. BImSchV bezieht sich der Begriff des Beteiligten hier ausschließlich auf Beteiligte i. S. d. § 13 VwVfG. Im Genehmigungsverfahren für störfallrelevante Anlagen sind dies der Betreiber und die Genehmigungsbehörde. Drittbetroffene können das Recht auf Akteneinsicht nur über § 10a der 9. BImSchV geltend machen.

Über § 29 VwVfG hinaus kann sich ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht auch für die nicht am Verfahren beteiligten Dritten aus allgemeinen

⁵⁸ A. A. Röger, UIG, § 7 Rn. 47, der als Alternative zur Schwärzung von Textteilen die Übermittlung von Informationen in Form einer insgesamt noch verständlichen, aber die problematischen Bestandteile nicht enthaltenden Zusammenfassung des begehrten Dokumentes vorschlägt.

rechtsstaatlichen Gründen (Art. 20 Abs. 1 GG) ergeben.⁵⁹ Hierzu ist es jedoch erforderlich, dass der Betroffene ein wichtiges Interesse an der Akteneinsicht besitzt, das auf andere Weise nicht zu befriedigen ist.⁶⁰ Im Hinblick auf den Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen besteht ein Informationszugangsrecht nach § 4 UIG, das nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 UIG eingeschränkt sein kann.⁶¹ Das Interesse des Drittbetroffenen an den sicherheitsrelevanten Informationen wird durch dieses Recht auf Informationszugang ausreichend befriedigt. Aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen kann daher kein Akteneinsichtsrecht abgeleitet werden, das über das Informationszugangsrecht nach § 4 UIG hinaus geht.

Über die speziellen Informationsansprüche der Betroffenen hinaus bleibt die Befugnis der Behörde unberührt, nach eigenem Ermessen Dritten Akteneinsicht oder Auskünfte zu gewähren. Lehnt die Behörde die Auskunft oder die Akteneinsicht unter Berufung auf die bestehenden Akteneinsichtsrechte ab, so handelt sie nicht ermessensfehlerhaft, da es den Dritten zumutbar ist, dass bestehende Informationsbedürfnis auf der Grundlage der speziellen Informationsrechte geltend zu machen.

Im Ergebnis besteht daher neben den bereits dargestellten Rechten (3.1-3.4) kein weiteres allgemeines Akteneinsichtsrecht.

3.6 Anforderungen des Geheimnisschutzes bei parallelen Informationsrechten

Nach den Ergebnissen der bisherigen Untersuchung kann festgehalten werden, dass Drittbetroffene mehrere Ansprüche auf Informationszugang haben, die jeweils nach eigenen Maßstäben eingeschränkt werden können. In zeitlicher Hinsicht lassen sich diese Informationsrechte danach differenzieren, ob sie das Genehmigungsverfahren oder die Überwachungs-

⁵⁹ Vgl. Knack, VwVfG, § 29 Rn. 4.

⁶⁰ Vgl. BVerwG, NJW 1981, 535; Kopp, VwVfG, § 29 Rn. 11.

⁶¹ Vgl. dazu oben 3.4.

phase betreffen. In der nachfolgenden Tabelle sind diese parallelen Informationsrechte zusammengefasst:

Genehmigungsphase (Antragsunterlagen, Verfahrensakten)	§§ 4 b, 10 a der 9. BImSchV	§ 4 UIG
Überwachungsphase (Sicherheitsbericht)	§ 11 Abs. 3 der 12. BImSchV	§ 4 UIG

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens können Drittbetroffene Einsicht in die ausgelegten Antragsunterlagen einschließlich des Sicherheitsberichts nehmen (§ 4b der 9. BImSchV). Daneben steht ihnen das umfassende Akteneinsichtsrecht gemäß § 10a der 9. BImSchV zu. Gleichzeitig können die Drittbetroffenen auch während des Genehmigungsverfahrens das Informationszugangsrecht aus § 4 UIG geltend machen.

Außerhalb des Genehmigungsverfahrens können die Drittbetroffenen Einsicht in den vom Betreiber bereit zu haltenden Sicherheitsbericht nehmen (§ 11 Abs. 3 der 12. BImSchV). Sofern die Überwachungsbehörde ein eigenes Exemplar des Sicherheitsberichts vorhält,⁶² bezieht sich das Informationszugangsrecht aus § 4 UIG auch auf diesen Bericht.

In dieser Situation paralleler Informationszugangsrechte ist zu untersuchen, inwieweit ein Gleichlauf bei der Einschränkung dieser Informationsrechte besteht und welche Folgerungen sich aus einem möglichen Abweichen der Einschränkungsmöglichkeiten ergeben. Dabei ist zwischen den Informationsrechten im Genehmigungsverfahren (dazu 3.6.1) und den Informationsrechten in der Überwachungsphase (dazu 3.6.2) zu unterscheiden.

⁶² Vor der Novelle der Störfall-Verordnung war der Betreiber nach § 9 Abs. 1 Satz 1 der 12. BImSchV a.F verpflichtet, ein Exemplar der Sicherheitsanalyse bei der Überwachungsbehörde zu hinterlegen. In der jetzigen Störfall-Verordnung ist diese Verpflichtung nicht ausdrücklich übernommen worden. Nach § 9 Abs. 4 der 12. BImSchV muss der Betreiber den Sicherheitsbericht der Überwachungsbehörde „vorlegen“. Im Hinblick auf die Hinterlegung oder Rückgabe dieses „vorgelegten“ Sicherheitsberichts besteht – soweit ersichtlich – keine einheitliche Verwaltungspraxis.

3.6.1. Genehmigungsverfahren

Bei der Auslegung der Antragsunterlagen können nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die Bekanntgabe der Informationen zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Die Einschränkung ist nur zulässig, soweit keine Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen mögliche Störer möglich sind.

Nach § 10a der 9. BImSchV i. V. m. § 29 Abs. 2 VwVfG ist die Behörde in den hier interessierenden Fällen nicht zur Gestattung der Akteneinsicht verpflichtet, wenn die Akten ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Dies ist dann der Fall, wenn sie als Teil der Antragsunterlagen am Maßstab des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV von der Auslegung der Antragsunterlagen ausgenommen sind.⁶³ Insoweit besteht also ein Gleichlauf der Einschränkungsmöglichkeit zwischen § 4b Abs. 3 und § 10a der 9. BImSchV.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn durch das Bekannt werden eine „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ verursacht werden kann. Im Hinblick auf die erforderlichen Gefahrenprognose entspricht der Umfang der Einschränkungsmöglichkeit der Regelung in § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV.

Die Informationsrechte während des Genehmigungsverfahrens können weitgehend anhand des gleichen Beurteilungsmaßstabs eingeschränkt werden. Allein die zusätzliche Voraussetzung in § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV, dass die Einschränkung nur zulässig ist, soweit keine Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen die Störer möglich sind, könnte eine Rückausnahme von der Einschränkungsmöglichkeit der sonstigen Informationsrechte darstellen. Für die hier interessierenden sicherungsrelevanten Informationen hat diese Regelung jedoch keinen eigenen Anwendungsbereich, da die Möglichkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen bereits

im Rahmen der Gefährdungsprognose zu berücksichtigen ist.⁶³ Damit kann im Ergebnis festgestellt werden, dass in der Phase des Genehmigungsverfahrens die bestehenden parallelen Informationszugangsrechte auf der Grundlage desselben Beurteilungsmaßstabes eingeschränkt werden können. Eine Information, die nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV von der Auslegung der Antragsunterlagen ausgenommen ist, kann auch am Maßstab des § 10a der 9. BImSchV i. V. m. § 29 Abs. 2 VwVfG und auch nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4. UIG geheimgehalten werden.

3.6.2 Überwachungsphase

Außerhalb des Genehmigungsverfahrens besteht das Einsichtsrecht in den Sicherheitsbericht nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV sowie das Informationszugangsrecht aus § 4 UIG bezüglich der Umweltinformationen, die bei der Behörde vorhanden sind.

Der Informationsanspruch besteht nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG nicht, soweit das Bekanntwerden der Information eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann. Dies gilt für alle Verfahrensakten einer störfallrelevanten Anlage, die bei der Behörde vorhanden sind, also auch für den Sicherheitsbericht mit den jeweils aktualisierten Fassungen, sofern die Überwachungsbehörde ein eigenes Exemplar des Sicherheitsberichts vorhält.

Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV kann der Betreiber von der zuständigen Behörde verlangen, dass bestimmte Teile des Sicherheitsberichts auch aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht offengelegt werden müssen. Ein Tätigwerden aus Gründen der „öffentlichen Sicherheit“ ist nach dem polizeirechtlichen Verständnis immer dann zulässig, wenn eine Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut besteht.

⁶³ Vgl. oben 3.2.2.

⁶⁴ Vgl. oben 3.1.1.3.

Eine Parallelität von Informationszugangsrechten besteht hier nur im Hinblick auf den Sicherheitsbericht. Der Geheimnisschutz für die bei der Behörde vorhandenen Fassungen des Sicherheitsberichts richtet sich nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG, der Geheimnisschutz für den Sicherheitsbericht, der vom Betreiber zur Einsichtnahme bereitzuhalten ist, richtet sich nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV. Der Maßstab zur Beurteilung der Einschränkungsmöglichkeit unterscheidet sich dabei im Hinblick auf die Art der gefährdeten Rechtsgüter, die eine Informationseinschränkung rechtfertigen.

Im Rahmen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG ist die Geheimhaltung zulässig, wenn die Bekanntgabe der Informationen zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ darstellt. Die Einschränkungsmöglichkeit für den vom Betreiber bereitzuhaltenden Sicherheitsbericht besteht wegen der allgemeinen Bezugnahme auf die „öffentliche Sicherheit“ bereits dann, wenn die Bekanntgabe der Informationen zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine (irgendwie geartete) „Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit darstellt.⁶⁵ Der Maßstab für die Einschränkungsmöglichkeit unterscheidet sich also darin, dass bei § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV auf das Qualifikationsmerkmal der „erheblichen Gefahr“ verzichtet wird.

Dieses Qualifikationsmerkmal bewirkt, dass nur solche Störungen eine Geheimhaltung rechtfertigen, die zu einer Gefährdung bedeutender Rechtsgüter führt. Für die Geheimhaltung von Informationen ist es daher nicht ausreichend, dass deren Bekanntwerden zu einer irgendwie gearteten Störung der öffentlichen Sicherheit führen kann, es muss sich vielmehr um eine Störung handeln, bei der die genannten, bedeutenden Rechtsgüter gefährdet werden. Eine Geheimhaltung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG ist

⁶⁵ Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass es hier nicht um die Gefahren der Anlage geht, für die im Störfallrecht der Begriff der „ernsten Gefahr“ von zentraler Bedeutung ist. Es geht vielmehr um die vom Störfallrecht abgelösten Gefahren, die aus einer Bekanntgabe der sensiblen Informationen resultieren können.

gerechtfertigt, wenn die durch die Geheimhaltung zu verhindernde Störung als Störfall qualifiziert werden kann.

Demgegenüber reicht für die Einschränkungsmöglichkeit nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV jegliche Störung aus, also auch diejenigen Störungen weit unterhalb der Störfallschwelle.

Bei einer isolierten Prüfung beider Einschränkungsmöglichkeiten würde sich die Situation ergeben, dass von dem Sicherheitsbericht, der vom Betreiber bereitzuhalten ist, größere Teile von der Einsichtnahme durch die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden können, als dies im Hinblick auf die bei der Behörde vorhandenen Fassungen des Sicherheitsberichts der Fall ist.

Es erscheint fraglich, ob ein solcher abweichender Maßstab bei der Beurteilung der Einschränkungsmöglichkeit von Informationsrechten gerechtfertigt ist, wenn sich diese Informationsrechte auf den gleichen Gegenstand, hier den Sicherheitsbericht, beziehen. Die Anwendung zweier abweichender Beurteilungsmaßstäbe führt in letzter Konsequenz dazu, dass eine Information nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV geheimhaltungsbedürftig ist, die nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG nicht geheim gehalten werden darf.

In dieser Situation bestehen verschiedene rechtliche Ansätze, die beiden abweichenden Beurteilungsmaßstäbe inhaltlich zu verknüpfen. Zunächst könnte man § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV gegenüber § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG als speziellere Regelung (*lex specialis*) ansehen. Dies hätte zur Folge, dass allein der Geheimhaltungsmaßstab aus § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV maßgeblich wäre. Dieser Ansatz scheitert jedoch daran, dass § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV nur die Geheimhaltung hinsichtlich des Sicherheitsberichts regelt, der beim Betreiber bereitgehalten werden muss. Die Störfall-Verordnung enthält demgegenüber keine Regelung zur Geheimhaltung von Informationen aus dem Sicherheitsbericht, der bei der Überwachungsbehörde liegt. Insofern betreffen § 11 Abs. 3 der 12.

BlmSchV und § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG unterschiedliche Gegenstände und stehen daher nicht in einem Spezialitätsverhältnis, dass einen Vorrang von § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV rechtfertigen würde.

Die beiden weiteren Ansätze zur Harmonisierung der Beurteilungsmaßstäbe gehen vom inhaltlichen Vorrang der einen bzw. der anderen Norm aus. Entweder kann man verlangen, dass nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG auch solche Informationen geheimgehalten werden müssen, aus deren Bekanntgabe (lediglich) eine „einfache Gefahr“ resultieren könnte, da ansonsten der von § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV intendierte Geheimnisschutz nicht gewährleistet wäre.

Der entgegengesetzte Zugang geht von dem erhöhten Anforderungsniveau des § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG aus, wonach die Geheimhaltung nur zur Verhinderung von „erheblichen Gefahren“ zulässig ist. Da alle anderen Informationen von dem Recht auf Informationszugang nach § 4 UIG erfasst sind, können diese nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen nicht dem Geheimnisschutz nach § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV unterliegen. Danach wäre die öffentliche Sicherheit durch die Bekanntgabe einer anderweitig bekannt zu gebenden Information nicht tangiert.

Der erste Ansatz, der zu einer Erweiterung des Geheimnisschutzes nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG führt, ist mit dem Wortlaut dieser Regelung nicht zu vereinbaren: Soweit die Bekanntgabe nicht zu einer erheblichen Gefahr führen kann, unterliegt sie gerade nicht dem Geheimnisschutz nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG. Dieser erste Ansatz ist daher abzulehnen. Für den zweiten Ansatz spricht insbesondere, dass die weitergehende Geheimhaltungsmöglichkeit in § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV ungeeignet ist, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Sicherheit zu erreichen, wenn dieselbe Information auf der Grundlage einer anderen Anspruchsnorm nicht der Geheimhaltung unterliegt.

Da die erweiterte Geheimhaltungsmöglichkeit in § 11 Abs. 3 der 12. BlmSchV ungeeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, kann die Ein-

schränkung des Informationsrechts dadurch nicht gerechtfertigt werden. Der Umfang des Geheimnisschutzes nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV ist daher insoweit einzuschränken, dass nur solche Informationen geheimgehalten werden dürfen, die nicht auf der Grundlage eines anderen Informationsrechts der Bekanntgabe unterliegen. Im Hinblick auf die Informationen im Sicherheitsbericht sind dies nur diejenigen Informationen, die auch der Geheimhaltung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG unterliegen.

Nach dieser erforderlichen Einschränkung des nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV vermittelten Geheimnisschutzes kann im Hinblick auf die Informationsrechte außerhalb des Genehmigungsverfahrens festgehalten werden, dass auch diese Informationsrechte nach einem einheitlichen Beurteilungsmaßstab eingeschränkt werden können. Die Geheimhaltung von Informationen ist also auch außerhalb des Genehmigungsverfahrens zulässig, wenn die Bekanntgabe der Information zu einer Störung durch Dritte führen kann, die eine „erhebliche Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit darstellt.

3.6.3 Konkretisierung der Einschränkungsvoraussetzungen

Nach dem Ergebnis der vorangegangenen Abschnitte kann die Bekanntgabe von Informationen jeweils nur auf der Grundlage einheitlich zu bestimmender Voraussetzungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit eingeschränkt werden. Die notwendige Konkretisierung dieser Einschränkungsvoraussetzungen ist Gegenstand der nachfolgenden Darstellung. Dabei ist zu klären, welche Arten von zu verhindernden Störungen eine Geheimhaltung von Informationen rechtfertigen (dazu 3.6.3.1), welche Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen sind (dazu 3.6.3.2) und wie die Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall erfolgt (dazu 3.6.3.3).

3.6.3.1 Geheimhaltungsbegründende Störungen

Für die Einschränkung der verschiedenen Informationsrechte ist es einheitlich erforderlich, dass die zu verhindernde Störung zu einer Gefährdung wichtiger Individual- und Kollektivrechtsgüter führen kann. Erforderlich ist das mögliche Hervorrufen einer „erheblichen Gefahr“. Diese Gefährdungslage ist bei Eingriffen von Unbefugten gegeben, die einen Störfall im Sinne des § 2 der 12. BImSchV hervorrufen, da solche Eingriffe regelmäßig die Anlage als bedeutenden Vermögenswert sowie Leben und Gesundheit des Anlagenpersonals und der Nachbarn als weitere wichtige Individualrechtsgüter gefährden. Die Informationsrechte Dritter können daher im Hinblick auf solche Angaben eingeschränkt sein, deren Bekanntgabe zur Herbeiführung eines Störfalls durch Eingriffe von Unbefugten führen kann.⁶⁶ Einwirkungen von Dritten, deren Auswirkungen die Schwelle eines Störfalls nicht überschreiten können, rechtfertigen hingegen eine Geheimhaltung von Informationen nicht.

3.6.3.2 Anforderungen an die Gefahrenprognose

Unabhängig von den verschiedenen Regelungen zur Einschränkung der Informationsrechte ist es erforderlich, dass eine Kausalität besteht zwischen der Bekanntgabe der Informationen und der möglichen Einwirkung durch Dritte. Geheimhebungsbedürftig können nur solche Informationen sein, deren Bekanntgabe die Gefahr eines möglichen Eingriffs von Unbefugten erhöht. Die eingriffsrelevanten Informationsinhalte beziehen sich dabei auf Informationen zur Auswahl von Angriffsobjekten und Informatio-

⁶⁶ Bei den Betriebsbereichen und Anlagen im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung sind Brände als relevante Störfallereignisse zu betrachten (vgl. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV), sofern sie zu einer ersten Gefahr führen. Dies gilt auch bei Bränden, die durch Brandstiftung hervorgerufen wurden. Aus der neuen Begriffsbestimmung über das „Vorhandensein“ von Stoffen (§ 2 Nr. 2 der 12. BImSchV), wonach die bei einer Störung entstehenden Stoffe nur noch insoweit erfasst werden, als sie „bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen“, folgt lediglich, dass solche Anlagen vom Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung ausgenommen sind, bei denen die relevanten Stoffmengen ausschließlich bei einem (nicht verfahrensbedingten) Brand entstehen. Innerhalb dieses (neuen) Anwendungsbereichs der Störfall-Verordnung sind Brände aber nach wie vor ein relevantes Störfallereignis.

nen zur Durchführung des Eingriffs (vgl. hierzu auch die Elemente „Gefährdungsanalyse“ und „Gefahrenanalyse“ der Sicherungsanalyse nach dem SFK-Leitfaden SFK-GS-38).⁶⁷

Der damit angesprochene polizeirechtliche Gefahrenbegriff enthält eine Prognose, d. h. eine auf Tatsachen gegründete subjektive Einschätzung über einen zukünftigen Geschehensablauf.⁶⁸ Das prognostische Urteil, welches das Vorliegen einer Gefahr bejaht oder verneint, beruht immer auf einem bestimmten Satz wirklichkeitsbezogener Informationen und auf einer aus Erfahrung gespeisten Einschätzung der bekannten Umstände. Die Entscheidung über die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen ist nur auf der Grundlage einer solchen Gefahrenprognose möglich.

Für diese Gefahrenprognose sind tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, aus denen auf das Vorliegen einer Gefahr geschlossen werden kann. Für die Konkretisierung der Einschränkungsvoraussetzungen kommt es entscheidend darauf an, welche Anforderungen an die tatsächlichen Anhaltspunkte zu stellen sind, um im Rahmen der Gefahrenprognose eine Geheimhaltung zu rechtfertigen.⁶⁹

Nachfolgend wird untersucht, welche tatsächlichen Anhaltspunkte im Hinblick auf einen potenziellen Täterkreis und im Hinblick auf die Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bestehen müssen.

3.6.3.2.1 Anhaltspunkte für den Täterkreis

Die tatsächlichen Anhaltspunkte innerhalb der Gefahrenprognose müssen sich zunächst darauf beziehen, dass es einen Kreis potenzieller Täter gibt, der die Bekanntgabe der relevanten Informationen für einen Eingriff nutzen

⁶⁷ Vgl. zu den Arten sicherungsrelevanter Informationsinhalte oben Kap. 2.

⁶⁸ Vgl. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E 36.

⁶⁹ In § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV ist dieses Erfordernis, dass Anhaltspunkte für die Gefahr begründenden Umstände vorliegen müssen, ausdrücklich erwähnt. In den übrigen Regelungen zur Geheimhaltung ergibt sich dieses Erfordernis aus der Bezugnahme auf den polizeirechtlichen Gefahrenbegriff.

wird. Hierfür ist es ausreichend, wenn man einen Täterkreis identifizieren kann, der bereit wäre, eine sich bietende Gelegenheit für einen Eingriff auszunutzen.⁷⁰ Als Folge der Ereignisse im September 2001 kann in der gegenwärtigen Situation unterstellt werden, dass es Anhaltspunkte für mögliche Täter für unbefugte Eingriffe bei störfallrelevanten Industrieanlagen gibt. Die bestehenden Informationsrechte können entweder von jeder Person oder zumindest von einer Vielzahl von Betroffenen geltend gemacht werden. Daher ist die Annahme gerechtfertigt, dass Personen aus dem möglichen Täterkreis selbst oder über betroffene Dritte an die Informationen gelangen wollen.

3.6.3.2.2 Anhaltspunkte für bisher nicht bekannte Informationen

Die Bekanntgabe von Informationen kann nur dann gefahrbe gründend sein, wenn diese Informationen bisher noch nicht bekannt sind. Zweifelhaft ist daher die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen, die zu einem früheren Zeitpunkt bekannt gegeben wurden.

In zeitlicher Hinsicht könnte zweifelhaft sein, ob Informationen aus einem früheren Genehmigungsverfahren, die zur damaligen Zeit nicht geheimgehalten wurden, bei einem aktuellen Informationsbegehren, beispielsweise auf der Grundlage von § 4 UIG, geheimhaltungsfähig sind. Grundsätzlich ist für die Gefahrenprognose immer der Zeitpunkt maßgebend, in dem die Prognose aufgestellt wird. Eine veränderte Gefährdungsbeurteilung rechtfertigt daher auch eine veränderte Beurteilung der Geheimhaltungsbedürftigkeit. Die frühere Bekanntgabe einer Information ist für diese Bewertung nur dann relevant, wenn die Information auch heute noch außerhalb der Verfahrensakten öffentlich zugänglich ist. Ansonsten ist die Geheimhaltung zumindest gegenüber denjenigen Personen zielführend, denen zum damaligen Zeitpunkt diese Information nicht bekannt war. Die Geheimhaltung von Informationen ist also im Ergebnis nicht bereits deswegen ausge-

⁷⁰ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4 b Rn. 52.

geschlossen, weil diese Information zu einem früheren Zeitpunkt nicht als geheimhaltungsbedürftig angesehen wurde.

Dieselbe Bewertung gilt grundsätzlich auch für andere Formen bekannt gegebener Informationen. Nicht geheimhaltungsbedürftig sind beispielsweise solche Informationen, die der Betreiber selbst veröffentlicht hat, beispielsweise im Rahmen von Publikationen über Vorträge auf Fachkongressen.

Einer Geheimhaltung steht es nicht entgegen, wenn die Informationen auch in Betriebshandbüchern enthalten sind. Diese Betriebshandbücher sind nicht öffentlich zugänglich, sondern nur dem begrenzten Personenkreis der Betriebsmitarbeiter bekannt. Diese Mitarbeiter dürfen die Inhalte der Betriebshandbücher nicht weitergeben; die Mitteilung der Inhalte ist nach § 17 UWG strafbar, soweit es sich bei diesen Informationen um Betriebsgeheimnisse handelt. Die betriebsinterne Behandlung von Informationen unterscheidet sich qualitativ von der Bekanntgabe an außenstehende Dritte. Die Geheimhaltung von Informationen ist also nicht bereits deswegen ausgeschlossen, weil diese Informationen auch in Betriebshandbüchern enthalten sind. Damit bestehen ausreichende Anhaltspunkte, dass die Bekanntgabe solcher Informationen an Außenstehende die Wahrscheinlichkeit eines unbefugten Eingriffs erhöhen kann.

3.6.3.2.3 Geheimhaltung kumulativ erforderlicher Informationen

Die vorhandenen Anhaltspunkte müssen sich darauf beziehen, dass durch die Weitergabe der Informationen die Wahrscheinlichkeit für einen Eingriff durch Unbefugte erhöht wird. Diese möglichen Eingriffe sind als konkrete Geschehensabläufe zu unterstellen. Für die Durchführung dieser – unterstellten – Eingriffe sind jeweils eine bestimmte Anzahl unterschiedlicher Informationen erforderlich. Wird ein Eingriff unterstellt, bei dem die bestehenden Sicherheitseinrichtungen des – ggf. tief gestaffelten – Sicherheitssystems ausgeschaltet oder umgangen werden sollen, so trägt die einzelne Information über eine der Sicherheitseinrichtungen nicht zur Erhöhung der

Eingriffswahrscheinlichkeit bei. Vielmehr sind in diesen Fällen alle Informationen über das Sicherheitssystem kumulativ erforderlich. In diesen Fällen ist die Geheimhaltung nur insoweit erforderlich, als die Informationen zu einer der Sicherheitsebenen nicht bekannt gegeben wird. Für ein weitergehendes Geheimhaltungsbedürfnis bestehen keine tatsächlichen Anhaltspunkte, da der – unterstellte – Eingriff bei der fortbestehenden Funktionsfähigkeit der geheim gehaltenen Sicherheitsebene nicht zum Störfalleintritt führt.

Im Einzelfall kann es daher ausreichend sein, nur den genauen Standort oder die genaue Ausführung einer Sicherheitseinrichtung geheim zu halten. In diesen Fällen unterliegen die Informationen über die sonstigen Sicherheitseinrichtungen nicht der Geheimhaltung, da im Hinblick auf deren Bekanntgabe keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bestehen. Die Geheimhaltung von Informationen über Sicherheitsvorkehrungen, die zur Erfüllung der Betreiberpflichten aus §§ 3 – 6 der 12. BImSchV realisiert wurden, ist also nur dann gerechtfertigt, wenn durch die Bekanntgabe dieser Informationen die Erfüllung der Pflicht zur Störfallverhinderung in Frage gestellt wäre.

Die dargestellte Einschränkung ist allerdings nur dort gerechtfertigt, wo für einen Eingriff mehrere Informationen tatsächlich kumulativ erforderlich sind. Dies ist beispielsweise im Hinblick auf Informationen über Störfalleintrittsbedingungen und Störfallverhinderungsmaßnahmen nicht der Fall. Zwar stehen diese Informationen in einem sachlichen Zusammenhang, aber im Falle der Geheimhaltung von Informationen zu den angenommenen Störfalleintrittsbedingungen können die Informationen über die bestehenden Störfallverhinderungsmaßnahmen auch isoliert betrachtet für einen Eingriff relevant sein, da sich hinreichend fachkundige Dritte bei Bekanntgabe aller vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen selbst die Eintrittsbedingungen ableiten können, die zu einem Störfall führen. Umgekehrt können aus den Störfalleintrittsbedingungen die bestehenden Sicherheitsmaßnahmen nicht abgeleitet werden, so dass die Geheimhaltung der Informationen über die Sicherheitsmaßnahmen ausreichend sein kann.

Bei der Beurteilung kumulativ erforderlicher Informationen ist auch der unterschiedliche Stand des Vorwissens bei den Informationsberechtigten zu berücksichtigen. So kann die örtliche Lage eingriffsrelevanter Anlagenteile bereits einem großen Personenkreis bekannt sein, beispielsweise Mitarbeitern von Fremdfirmen, die sich befugt im dem Betriebsbereich aufhalten. In diesem Fall ist nur noch die Geheimhaltung des Teils der kumulativ erforderlichen Informationen zielführend, der noch kontrolliert ist, wie z.B. Informationen über die genaue Ausführung dieser Anlagenteile.

3.6.3.2.4 Geheimhaltung potenziell verwendungsfähiger Informationen

Die tatsächlichen Anhaltspunkte für die unterstellten Geschehensabläufe erfordern nach den gesetzlichen Regelungen keinen bestimmten Grad an Gewissheit. So können auch solche Eingriffe als geheimnisbegründende Umstände unterstellt werden, deren Realisierungswahrscheinlichkeit gering ist. Notwendig ist jedoch immer die Beziehung zwischen einer unterstellten Einwirkung und dem daraus sich ergebenden Geheimhaltungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund kann die Geheimhaltung aller potenziell verwendungsfähigen Informationen nicht auf die Pauschalbegründung gestützt werden, dass man zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilen könne, welche Eingriffe durch Unbefugte realisiert werden könnten und welche Informationen für diese Eingriffe erforderlich wären.

Das Erfordernis konkreter Einwirkungsszenarien beruht auf dem Umstand, dass die Geheimhaltung der Informationen nicht im Rahmen der allgemeinen polizeilichen Gefahrenvorbeugung erfolgt, die weder durch eine konkrete Gefahr noch durch einen typisierten abstrakten Gefahrentatbestand eingegrenzt wäre,⁷¹ sondern vielmehr als Einschränkung bestehender Informationsrechte. Diese Einschränkung der Informationsrechte bedarf ei-

⁷¹ Vgl. zur Tätigkeit der allgemeinen Gefahrenvorbeugung Lisker/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, E 35. Maßnahmen der allgemeinen Gefahrenvorbeugung können z. B. beobachtende oder aufklärende polizeiliche Tätigkeiten sein.

ner Rechtfertigung, die nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für konkret unterstellte Eingriffe besteht.⁷²

Die entscheidende Frage ist daher, welche Anforderungen an die Qualität der Anhaltspunkte für die geheimhaltungsbegründenden Eingriffe gestellt werden können. Wie im technischen Sicherheitsrecht auch sonst üblich, ist dabei der Grundsatz der Risikoproportionalität zu beachten: Je gravierender die Auswirkungen eines möglichen Eingriffs von Unbefugten sind, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis zu stellen, dass die Bekanntgabe der Informationen die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht.

Die Festlegung der relevanten Einwirkungen ist dabei von den Umständen des konkreten Einzelfalles abhängig. Als Orientierung kann dabei auf die am „Maßstab der praktischen Vernunft“ entwickelte Abgrenzung der „vernünftigerweise ausgeschlossenen“ Eingriffe von Unbefugten zurückgegriffen werden,⁷³ deren Festlegung auch zur Konkretisierung der materiellen Betreiberpflichten aus § 3 Abs. 2 und § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV (Schutz gegen Eingriffe Unbefugter) erforderlich ist.

Wenn ein bestimmter Eingriff von Unbefugten bei der sicherungs- und sicherheitstechnischen Auslegung der Anlage gemäß § 3 Abs. 2 der 12. BImSchV nicht zu berücksichtigen ist, da er vernünftigerweise ausgeschlossen werden kann, so ist diese Bewertung auch für die Frage maßgeblich, ob es sich bei diesem Eingriff um einen geheimhaltungsbegründenden Eingriff handelt. Bei Eingriffen, die bereits vernünftigerweise ausgeschlossen sind, kann die Eintrittswahrscheinlichkeit durch die Bekannt-

⁷² Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, 9. BImSchV, § 4b Rn. 52, der das Vorliegen „konkreter Anhaltspunkte“ fordert. Es genüge nicht die bloße Möglichkeit des Eintritts einer „abstrakten“ Gefahr i. S. d. allgemeinen Ordnungsrechts.

⁷³ Für betriebliche oder umgebungsbedingte Gefahrenquellen ist die Eintrittswahrscheinlichkeit das maßgebliche Kriterium für die Abgrenzung der vernünftigerweise ausgeschlossenen Gefahrenquellen. Zur Beurteilung von Eingriffen Unbefugter muss dieses Kriterium entsprechend modifiziert werden, beispielsweise durch eine qualitative Bewertung der Realisierungswahrscheinlichkeit und der Entscheidungswahrscheinlichkeit; vgl. zu diesen Kriterien die Ausführungen im Endbericht zum Projektteil A.1, Kap. 2.2.3.2.

gabe von Informationen grundsätzlich nicht in einem rechtlich relevanten Maß erhöht werden.

Diese Aussage bedarf im Hinblick auf die Revidierbarkeit der Entscheidung einer wichtigen Einschränkung. Es ist zu beachten, dass die Bestimmung der vernünftigerweise ausgeschlossenen Eingriffe im Rahmen der Sicherheitspflichten des § 3 der 12. BImSchV eine andere Zielrichtung hat als bei der Bestimmung geheimhaltungsbegründender Eingriffe. Im Rahmen der Sicherheitspflichten sind die nicht vernünftigerweise auszuschließenden Eingriffe von Unbefugten auslegungsbestimmend, d. h. gegen solche Eingriffe muss ein entsprechender Sicherheitsnachweis geführt werden. Bei der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen ist die Festlegung der geheimhaltungsbegründenden Eingriffe für die Begrenzung der bestehenden Informationsrechte Dritter erforderlich.

Die Festlegung der vernünftigerweise ausgeschlossenen Eingriffe in den genannten Bereichen unterscheidet sich insbesondere im Hinblick auf die Revidierbarkeit der Entscheidung bei einer Anpassung der Gefahrenprognosen im zeitlichen Verlauf. Die sicherheitstechnische Auslegung einer Anlage kann bei einer veränderten Gefährdungslage angepasst werden, so dass Maßnahmen gegen ursprünglich „vernünftigerweise ausgeschlossene“ Eingriffe grundsätzlich angeordnet werden können. Wenn demgegenüber Informationen bekannt gegeben werden, die sich im Nachhinein als geheimhaltungsbedürftig erweisen, so sind diese praktisch nicht „rückholbar“. Von daher kann es gerechtfertigt sein, auch solche Eingriffe von Unbefugten als geheimhaltungsbegründend anzuerkennen, die nicht gleichzeitig auslegungsbestimmend sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein unterstellter Eingriff zwar nach der gegenwärtigen Bedrohungslage praktisch ausgeschlossen werden kann, dieser Ausschluss aber zukünftig bei einer entsprechenden Veränderung der Bedrohungslage nicht mehr gerechtfertigt wäre.

Dem Maßstab der praktischen Vernunft als Abgrenzungskriterium für die geheimhaltungsbegründenden Eingriffe kommt damit die Funktion eines

Kontrollmaßstabs zu: Sofern ein Eingriff von Unbefugten für die sicherheitstechnische Auslegung der Anlage als vernünftigerweise ausgeschlossen angesehen werden kann, so bedarf es für die Annahme, dass es sich dennoch um einen geheimhaltungsbegründenden Eingriff handelt, einer besonderen Rechtfertigung.

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass diese Einschränkung nur für die nach § 3 Abs. 2 der 12. BImSchV ausgeschlossenen Eingriffe von Unbefugter gilt. Sofern Eingriffe Unbefugter bei der sicherheitstechnischen Auslegung der Anlage berücksichtigt und zur Erfüllung der Betreiberpflicht aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV entsprechende Sicherheitsvorkehrungen realisiert wurden, beurteilt sich die mögliche Geheimhaltung der Informationen über die getroffenen Sicherheitsvorkehrungen nach den allgemeinen Regelungen.⁷⁴

3.6.3.3 Abwägung der Informations- und Geheimhaltungsinteressen

Wenn die erforderlichen Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bei einer Bekanntgabe der Information vorliegen, bedarf es vor einer endgültigen Entscheidung über die Geheimhaltung dieser Information einer Abwägung zwischen den betroffenen Informations- und Geheimhaltungsinteressen.

Diese Abwägung erfolgt bei den Ermessensentscheidungen (§ 4 b Abs. 3 der 9. BImSchV sowie § 10a der 9. BImSchV) auf der Ebene des Entschließungsermessens, bei den Entscheidungen nach § 7 Abs. 1 Nr. 1, 4. Var. UIG sowie bei der Entscheidung nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit.

Der Inhalt dieser Abwägung ist davon abhängig, mit welchem Grad an Gewissheit die tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bestehen. Bei konkreten Anhaltspunkten für eine Ge-

⁷⁴ Vgl. hierzu oben Kap. 3.6.3.2.3.

fährdungslage bei einer Bekanntgabe der Informationen überwiegen regelmäßig die Geheimhaltungsinteressen. Dies bezieht sich insbesondere auf Informationen über das Sicherungssystem des Betriebsbereichs. Bei Informationen zum Sicherheitssystem, die gleichzeitig auch zur Beurteilung der Erfüllung sicherheitstechnischer Anforderungen relevant sind, können sich die Informationsinteressen der Öffentlichkeit insbesondere bei solchen Gefahrenprognosen durchsetzen, die nicht auf konkrete Anhaltspunkte gestützt werden können, sondern auf geheimhaltungsbegründenden Eingriffen basieren, die bei der sicherheitstechnischen Auslegung der Anlage als vernünftigerweise ausgeschlossene Eingriffe bewertet werden.

3.6.3.4 Ergebnis

Die Bekanntgabe von Informationen kann einheitlich nach folgenden Kriterien eingeschränkt werden:

- Geheimhaltungsbegründend sind nur solche, die zu Störungen führen, bei denen die Schwelle des Störfalls überschritten ist.
- Die Beurteilung setzt eine Gefahrenprognose voraus, für die tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich sind, dass die Bekanntgabe der Information die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht. Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen sich auf konkrete Eingriffsszenarien beziehen. Die Unkenntnis über mögliche Eingriffshandlungen rechtfertigt keine erweiterte Geheimhaltung von Informationen.
- In der gegenwärtigen Gefährdungslage existieren hinreichende Anhaltspunkte, dass ein Täterkreis vorhanden sein kann, der eine sich bietende Gelegenheit für einen Eingriff nutzen wird.
- Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bestehen nur hinsichtlich solcher Informationen, die bisher noch nicht bekannt sind. Dabei ist die Geheimhaltung nicht bereits deswegen

ausgeschlossen, weil die betreffenden Informationen in einem früheren Verfahrensstadium nicht geheimgehalten wurden oder wenn die Informationen in nicht-öffentlich zugänglichen, betrieblichen Unterlagen (z. B. Betriebshandbücher) enthalten sind.

- Bei tiefgestaffelten Sicherheitskonzepten können Informationen zu allen Sicherheitsebenen kumulativ erforderlich sein, um einen störfallverursachenden Eingriff vorzunehmen. In diesen Fällen ist die Geheimhaltung nur hinsichtlich der Informationen zu einer der Sicherheitsebenen erforderlich.
- Der erforderliche Konkretisierungsgrad für die tatsächlichen Anhaltspunkte bestimmt sich nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität: Je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen. Eingriffe von Unbefugten, die „vernünftigerweise ausgeschlossen“ werden können, rechtfertigen eine Geheimhaltung nur dann, wenn diese Eingriffe entweder nur wegen der Geheimhaltung der entsprechenden Informationen vernünftigerweise ausgeschlossen werden können oder wenn Informationen zu diesen Eingriffen bei einer veränderten Einschätzung der Gefährdungslage geheimhaltungsbedürftig wären. Vernünftigerweise ausgeschlossene Eingriffe bedürfen damit einer besonderen Rechtfertigung, um geheimhaltungsbegründend zu sein.
- Sofern die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist die betreffende Information geheimhaltungsfähig. Vor einer endgültigen Entscheidung über die Geheimhaltung bedarf es einer Abwägung zwischen den betroffenen Informations- und Geheimhaltungsinteressen. Bei eingriffsrelevanten Informationen über das Sicherungssystem des Betriebsbereiches überwiegen dabei regelmäßig die Geheimhaltungsinteressen. Bei Informationen zum Sicherheitssystem des Betriebsbereichs überwiegen diese Interessen nur, soweit konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdungslage vorliegen. Soweit die Gefah-

renprognose nicht auf konkrete Anhaltspunkte gestützt ist und die Information gleichzeitig auch zur Beurteilung der Erfüllung sicherheitstechnischer Anforderungen relevant ist, können sich die Informationsinteressen der Öffentlichkeit durchsetzen.

3.6.4 Abgrenzung der Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von anderen Geheimhaltungsgründen

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind ausschließlich diejenigen Informationen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geheimgehalten werden können. Der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen unterliegt eigenen Regelungen (§ 10 Abs. 2 BlmSchG i. V. m. § 10 Abs. 3 der 9. BlmSchV). Auch das Informationszugangsrecht aus § 4 UIG besteht nicht, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG).

Der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ist für die hier interessierende Fragestellung allerdings insofern von Bedeutung, als sicherungsrelevante Informationen grundsätzlich in beiden Geheimnisschutzbereichen eine Geheimhaltung rechtfertigen können. Daher ist der Anwendungsbereich beider Geheimschutzregelungen zu klären.

Informationen über Maßnahmen zum Sabotageschutz können Betriebsgeheimnisse sein.⁷⁵ Betriebsgeheimnisse sind Tatsachen, die sich auf die technische Seite des Betriebes beziehen, nur einem engbegrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erklärten Willen des Betreibers geheimgehalten werden sollen, weil ihr Bekanntwerden für das Unternehmen wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben könnte.⁷⁶ Informationen über Maßnahmen zum Sabotageschutz erfüllen grundsätzlich die Voraussetzungen eines Betriebsgeheimnisses, fraglich ist lediglich, in welchem Umfang diese Informationen der Geheimhaltung unterliegen.

⁷⁵ Vgl. z. B. Landmann/Rohmer-Kutscheidt, Umweltrecht, BlmSchG, § 10 Rn. 41 ohne nähere Ausführungen zum Geheimhaltungsumfang.

Teilweise wird vertreten, dass hierzu alle Angaben über Maßnahmen gehören, die zum Schutz der Anlage und ihres Betriebes gegen Eingriffe Unbefugter vorgesehen sind.⁷⁷ Dies wird begründet mit einem Verweis auf die Parallelvorschriften im Atomrecht. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 AtVfV müssen die Antragsunterlagen im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren Angaben über Sicherungsmaßnahmen enthalten. Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AtVfV sind diese Angaben getrennt vorzulegen. Sie sind nicht Teil der auszulegenden Antragsunterlagen. Die atomrechtlich erforderlichen „Sicherungsberichte“ werden im Genehmigungsverfahren regelmäßig als Verschlussache eingestuft und geheimgehalten.

Diese atomrechtlichen Regelungen können nicht auf das immissionschutzrechtliche Verfahren übertragen werden, da eine dem § 3 Abs. 3 Satz 1 AtVfV entsprechende Regelung in der 9. BImSchV nicht vorhanden ist. Hier ist vielmehr im Einzelfall zu entscheiden, welche Angaben über Sicherungsmaßnahmen als Betriebsgeheimnisse angesehen werden können und bei welchen Angaben dies nicht der Fall ist.

Grundsätzlich können dabei die Abwägungsüberlegungen, die im Rahmen des § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV eine Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit rechtfertigen, auch auf die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse übertragen werden. Der Schutz der Anlage vor Eingriffen von Unbefugten ist von der Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit mit umfasst.⁷⁸ Dies bedeutet, dass Maßnahmen gegen Eingriffe von Unbefugten, die zu einer Beschädigung der Anlage führen können, bereits aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geheimgehalten werden können. Der Umfang dieser Geheimhaltungsmöglichkeit ist jedoch immer auf Einzelangaben beschränkt und bezieht sich nicht, wie § 3 Abs. 3 Satz 1

⁷⁶ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, BImSchG, § 10 Rn. 31.

⁷⁷ Vgl. Feldhaus-Czajka, Immissionsschutzrecht, BImSchG, § 10 Rn. 31.

⁷⁸ Vgl. oben, 3.1.1.1.

AtVfV, auf die gesamten Unterlagen, in denen Angaben über Sicherungsmaßnahmen enthalten sind.⁷⁹

Eine Abweichung zwischen den Angaben, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geheimgehalten werden können und den Angaben, die als Betriebsgeheimnisse der Geheimhaltung unterliegen, kann sich im Einzelfall ergeben, wenn diese Maßnahmen dem Schutz vor Ereignissen dienen, aus denen keine „erhebliche Gefahr“ erwachsen kann. Dies ist beispielsweise der Fall bei Sicherungsmaßnahmen gegen das unbefugte Entwenden von Gegenständen (Diebstahlschutz). Der Umfang dieser Abweichung dürfte jedoch gering sein, da Sicherungsmaßnahmen regelmäßig sowohl dem Sabotageschutz als auch dem Diebstahlschutz dienen (z. B. Sicherungszaunanlage).

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass Angaben zu Sicherungsmaßnahmen auch dem Schutz von Betriebsgeheimnissen unterfallen können. Eine Geheimhaltung als Betriebsgeheimnis ist regelmäßig nur in dem Umfang erforderlich, wie die Geheimhaltung dieser sicherungsrelevanten Informationen auch aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt ist. In Einzelfällen können sicherungsrelevante Angaben als Betriebsgeheimnisse geheimhaltungsbedürftig sein, deren Geheimhaltung sich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht rechtfertigen ließe. Die Geheimhaltung bezieht sich jedoch auch in diesen Fällen immer nur auf einzelne Angaben. Die atomrechtlichen Regelungen zur Geheimhaltung des Sicherheitsberichts können auf das Immissionsschutzrecht in Ermangelung einer solchen speziellen Geheimhaltungsregelung nicht übertragen werden. Sofern eigenständige Sicherheitsberichte für Betriebsbereiche erstellt werden, kann die Dichte der darin enthaltenen, geheimhaltungsbedürftigen Informationen eine Geheimhaltung des gesamten Sicherheitsberichts rechtfertigen.

⁷⁹ So auch GK-BImSchG-Roßnagel, § 10 Rn. 267.

3.7 Rechtsschutz

Im Hinblick auf den Rechtsschutz von Betroffenen sind verschiedene Verfahrenskonstellationen zu unterscheiden. Zum einen die Ablehnung eines Informationsbegehrens innerhalb des Genehmigungsverfahrens (dazu 3.7.1), zweitens die Geltendmachung eines Anspruchs nach § 4 UIG (dazu 3.7.2) und drittens der Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Überwachungsbehörde über die Einschränkung des offenzulegenden Sicherheitsberichts (dazu 3.7.3). Abschließend wird der Geheimnisschutz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dargestellt (dazu 3.7.4).

3.7.1 Entscheidung nach § 4 b Abs. 3 der 9. BImSchV

Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV über die Einschränkung der auszulegenden Unterlagen ist von Drittbetroffenen als Verfahrenshandlung innerhalb des Genehmigungsverfahrens aufgrund von § 44a VwGO nicht selbstständig angreifbar. Sofern die Einschränkung der auszulegenden Unterlagen nach Auffassung eines Drittbetroffenen zu Unrecht erfolgte, ist dies im Rahmen der Anfechtungsklage gegen die erteilte Genehmigung geltend zu machen. Dasselbe gilt für die Entscheidung nach § 10a der 9. BImSchV über die Einschränkung bei der Gewährung von Akteneinsicht im laufenden Genehmigungsverfahren. Sofern die Genehmigungsbehörde und der Betreiber unterschiedlicher Auffassungen über die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Angaben nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV sind, besteht im Gegensatz zum Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen keine Pflicht zur Anhörung des Betreibers. Um eine Auslegung der nach Auffassung des Betreibers geheimhaltungsbedürftigen Informationen zu verhindern, hätte der Betreiber nur die Möglichkeit, seinen Genehmigungsantrag zurückzunehmen. Zur Vermeidung dieser Situation wird es auch zulässig sein, dass die Genehmigungsbehörde durch rechtsmittelfähigen Bescheid die Auslegungsfähigkeit der umstrittenen Unterlagen feststellt.⁸⁰ Gegen diesen feststellenden

⁸⁰ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, BImSchG, § 10 Rn. 45.

Verwaltungsakt ist dann nach Durchführung des Vorverfahrens gleichfalls die Verpflichtungsklage zulässig, die darauf gerichtet ist, die umstrittenen Unterlagen nicht auszulegen. Der Ausschluss der Klagemöglichkeit nach § 44a VwGO dürfte hierauf nicht anwendbar sein, da ansonsten der notwendige Rechtsschutz des Betreibers gegen eine unzulässige Auslegung von geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen verhindert würde.⁸¹

3.7.2 Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 UIG

Wird der Antrag auf Informationszugang aus Gründen der öffentlichen Sicherheit teilweise abgelehnt, wird in der Regel zunächst ein Widerspruchsverfahren durchzuführen sein, es sei denn, der Bescheid ist von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde erlassen worden (§ 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Wird der Informationszugang auch im Widerspruchsbescheid abgelehnt, so ist eine Verpflichtungsklage auf Erlass eines begünstigenden, das Zugangsrecht gewährenden Verwaltungsaktes zu erheben.

Die Einschränkung der Klagemöglichkeit nach § 44a VwGO betrifft nach allgemeiner Meinung nicht den Informationsanspruch nach § 4 UIG.⁸² Bei dem Zugangsanspruch handelt es sich um einen verfahrensunabhängigen Anspruch, der nicht – wie von § 44a VwGO vorausgesetzt – Bestandteil eines auf eine anderweitige Sachentscheidung zielenden Verwaltungsverfahrens ist. Daher kann die (teilweise) Versagung des Informationszugangs auch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens gerichtlich geltend gemacht werden.

⁸¹ Vgl. GK-BImSchG-Roßnagel, § 10 Rn. 564.

⁸² Vgl. Fluck/Theuer, UIG, § 5 Rn. 79 m.w.N.

3.7.3 Entscheidung über die Einschränkung nach § 11 Abs. 3 der 12. BImSchV

Die Entscheidung der Überwachungsbehörde über die vom Betreiber beantragte Einschränkung des Sicherheitsberichts ist ein Verwaltungsakt.⁸³ Dieser Verwaltungsakt kann für den Betreiber belastend sein, wenn seinem Antrag auf Einschränkung des Sicherheitsberichts nicht im vollen Umfang stattgegeben wird. Sofern dem Antrag stattgegeben wird, ist dieser Verwaltungsakt für die Einsicht begehrende Dritte belastend, da insoweit der Informationszugang beschränkt ist. Die Entscheidung der Überwachungsbehörde kann daher je nach ihrem Inhalt vom Betreiber oder auch von den an der Einsichtnahme Interessierten im Widerspruchsverfahren angegriffen werden.

3.7.4 Geheimhaltung von Informationen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Sofern die Betroffenen gegen die Geheimhaltung von Informationen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, ist die zuständige Behörde nach § 99 Abs. 1 VwGO zur Aktenvorlage verpflichtet. In welchem Umfang die Behörde der Aktenvorlageverpflichtung nachkommen muss, hängt davon ab, welche Akten das Gericht im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) anfordert. In den Verfahrensakten sind auch diejenigen Informationen enthalten, deren Bekanntgabe die Behörde aus Gründen der öffentlichen Sicherheit verweigert hatte. Aufgrund des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) haben die Verfahrensbeteiligten nach § 100 Abs. 1 VwGO das Recht auf Einsichtnahme in die dem Gericht vorgelegten Akten. Ohne eine Einschränkung dieses Rechts auf Einsicht in die Gerichtsakten entstünde die Situation, dass der Betroffene die Information, deren Bekanntgabe von der Behörde verweigert wurde, durch eine Einsichtnahme in die Gerichtsakten erfahren könnte. Vor diesem Hintergrund eröffnet § 99 Abs. 1 Satz 2

⁸³ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 11 Rn. 15.

VwGO die Möglichkeit, dass die oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Verfahrensakten verweigern kann.

In der bis zum 31.12.2001 geltenden Fassung des § 99 VwGO wurde zur Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit lediglich verlangt, dass die Behörde einen der Geheimhaltungsgründe glaubhaft macht. Das Bundesverfassungsgericht sah in dieser Fassung des § 99 VwGO eine unverhältnismäßige Einschränkung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG und forderte den Gesetzgeber auf, bis zum 31.12.2001 eine verfassungskonforme Änderung dieser Regelung herbeizuführen.⁸⁴

Die seit 01.01.2002 geltende Neufassung des § 99 Abs. 2 VwGO hat erstmals ein „in-camera-Verfahren“ in das Verwaltungsprozessrecht eingeführt. Auf Antrag eines Beteiligten entscheiden besondere Fachsenate der Oberverwaltungsgerichte in einem Zwischenverfahren, ob die Verweigerung der Vorlage der Akten rechtmäßig ist. Die Oberste Aufsichtsbehörde, die über die Verweigerung der Aktenvorlage entschieden hat, ist zu den Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO beizuladen. Das Akteneinsichtsrecht des Antragstellers ist nach § 99 Abs. 2 Satz 9 VwGO ausgeschlossen. Auch der Beschluss des Fachsenats darf Art und Inhalt der geheim gehaltenen Akten nicht erkennen lassen.⁸⁵

Die Verweigerung der Aktenvorlage ist rechtmäßig, wenn einer der Geheimhaltungsgründe aus § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gegeben ist. Ein solcher Geheimhaltungsgrund besteht, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Bundeslandes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Zusätzlich darf die Oberste Fachaufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die Verweigerung der

⁸⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.10.1999, NJW 2000, 1175.

⁸⁵ Vgl. zur Neuregelung des § 99 VwGO z.B. Redeker/Kothe, NVwZ 2002, 313; Seibert, NVwZ 2002, 265; Mayen, NVwZ 2003, 537; Roth, NVwZ 2003, 544.

Aktenvorlage die Grenzen des ihr eingeräumten Ermessens nicht überschritten haben. Bei den sicherheitsrelevanten Informationen, die aus Gründen des vorbeugenden Sabotageschutzes nicht bekannt gegeben werden, kann es sich grundsätzlich um solche Informationen handeln, die ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit als unbestimmter Rechtsbegriff ist gerichtlich voll überprüfbar.⁸⁶ Im Rahmen des „in-camera-Verfahrens“ hat die Oberste Aufsichtsbehörde plausibel darzulegen, dass ein Bekanntwerden des Inhalts der geheim gehaltenen Informationen die Wahrscheinlichkeit eines Eingriffs von Unbefugten erhöht. Sofern aus den geheim gehaltenen Informationen keine Rückschlüsse auf mögliche Tathandlungen gezogen werden können, sind die Informationen nicht geheimhaltungsbedürftig und die Verweigerung der Aktenvorlage ist daher bereits deswegen rechtswidrig, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Verweigerung der Aktenvorlage nicht gegeben sind.⁸⁷

Sofern das Gericht die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen bejaht, ist als weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzung die Ermessensentscheidung der Obersten Aufsichtsbehörde zu überprüfen. Die Oberste Aufsichtsbehörde hat unter Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, ob überwiegende Interessen an der Offenlegung die Vorlage der Akten trotz ihres vertraulichen Charakters gebieten. Dabei ist in die gebotene Güterabwägung nicht nur das Interesse an einer lückenlosen Sachverhaltsaufklärung durch das Gericht, sondern auch das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Rechtsverfolgung einzubeziehen. Diese Interessen sind dem Geheimhaltungsinteresse gegenüberzustellen. Die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung hängt davon ab, ob die Oberste Aufsichtsbehörde die tatsächlichen Grundlagen vollständig gewürdigt und richtig eingeschätzt, zutreffende Bewertungen und Prognosen im Rahmen der Tatbestandsmerkmale der Vorschrift vorgenommen und die widerstreitenden Interessen an der Aktenvorlage einer-

⁸⁶ Vgl. VGH München, NVwZ 1990, 778; Kopp, VWGO, § 99 Rn. 6.

⁸⁷ Vgl. zu einem solchen Fall der rechtswidrigen Verweigerung der Aktenvorlage BVerwG, Beschl. v. 29.07.2002, NVwZ 2002, 1249.

seits und an der Geheimhaltung andererseits angemessen abgewogen hat.⁸⁸

Fraglich ist, inwieweit der unterschiedliche Kreis der Einsichtsberechtigten in die behördlichen Verfahrensakten einerseits und in die gerichtlichen Verfahrensakten andererseits bei dieser Ermessensentscheidung der Obersten Aufsichtsbehörde zu berücksichtigen ist. Für eine Berücksichtigung dieses Umstandes spricht, dass im gerichtlichen Verfahren nur die Verfahrensbeteiligten Einsicht in die Verfahrensakten nehmen können und diese Verfahrensbeteiligten namentlich bekannt sind. Demgegenüber kann z. B. die Einsichtnahme in die ausgelegten Antragsunterlagen und die Einsichtnahme in den vom Betreiber bereitzuhaltenden Sicherheitsbericht durch jedermann ohne Offenbarung der eigenen Identität erfolgen. Die Beschränkung der Einsichtnahme auf die Verfahrensbeteiligten könnte damit grundsätzlich das Risiko eines schädigenden Eingriffs verringern.

Bei der Beurteilung dieser Fragestellung ist es jedoch nicht ausreichend, allein auf den begrenzten Kreis der Einsichtsberechtigten im gerichtlichen Verfahren abzustellen. Es müssen vielmehr auch die Konsequenzen in den Blick genommen werden, die sich aus einer Bekanntgabe von an sich vertraulichen Informationen im gerichtlichen Verfahren ergeben. Dabei sprechen drei Gründe gegen eine abweichende Bewertung der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen im gerichtlichen Verfahren.

Erstens werden die Verfahrensakten, die geheimhaltungsbedürftige Informationen enthalten, mit der Vorlage beim Verwaltungsgericht zum Bestandteil der Gerichtsakten und die Verfahrensbeteiligten haben nach § 100 Abs. 2 Satz 1 VwGO das Recht, Abschriften von diesen Gerichtsakten zu erhalten. Damit ist die Bekanntgabe der Informationen nicht nur auf das Gerichtsverfahren beschränkt, sondern es besteht vielmehr die Möglichkeit, dass der gesamte Akteninhalt in schriftlicher Form weitergetragen werden kann.

Zweitens ist das Gericht bei einer Vorlage der Verfahrensakten berechtigt und verpflichtet, die darin enthaltenen Informationen, sofern sie entscheidungsrelevant sind, bei seiner Entscheidungsfindung zu verwerten (§ 108 VwGO). Sofern die geheimhaltungsbedürftigen Informationen in dieser Weise zum Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung gemacht werden und in das Urteil einfließen, ist eine Begrenzung der Informationsbekanntgabe nicht mehr möglich, da die schriftlich abgefassten Urteile von jedermann angefordert werden können. Eine Anonymisierung der schriftlichen Urteile ist nur im Hinblick auf personenbezogene Daten möglich, nicht jedoch im Hinblick auf die Angabe von vertraulichen Informationen.

Gegen eine grundsätzlich andere Beurteilung der Geheimhaltung im gerichtlichen Verfahren spricht schließlich als dritter Grund, dass die Vorlage geheimhaltungsbedürftiger Informationen im Gerichtsverfahren Auswirkungen auf die nachfolgende Verwaltungspraxis hat. Sofern die Informationen in einem gerichtlichen Verfahren mit Blick auf den begrenzten Kreis der Einsichtsberechtigten bekannt gegeben werden, so kann die Verwaltungsbehörde nach einem solchen Gerichtsverfahren gleichgerichtete Informationsbegehren faktisch nicht mehr zurückweisen, da die Antragsteller in einem nachfolgenden Gerichtsverfahren unter Berufung auf die Aktenvorlage im Erstverfahren Kenntnis von den geheimhaltungsbedürftigen Informationen bekommen. Durch diese Folgewirkungen besteht im Hinblick auf den Kreis der Einsichtsberechtigten kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem verwaltungsbehördlichen Verfahren und der Gesamtzahl möglicher Gerichtsverfahren.

Im Ergebnis ist der unterschiedliche Kreis der Einsichtsberechtigten von der Obersten Aufsichtsbehörde bei ihrer Ermessensentscheidung zwar grundsätzlich zu berücksichtigen. Sofern jedoch die dargelegten Gründe, die gegen eine abweichende Bewertung der Geheimhaltungsbedürftigkeit im gerichtlichen Verfahren sprechen, im Einzelfall vorliegen, kann die

⁸⁸ Vgl. zu diesen Ermessensbindungen BVerwG, Beschl. v. 29.07.2002, NVwZ 2002, 1249.

Oberste Aufsichtsbehörde unter Berufung auf diese Gründe von einer abweichenden Beurteilung absehen.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass die Geheimhaltung von Informationen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach Maßgabe des § 99 VwGO zu beurteilen ist. Die Rechtmäßigkeit einer verweigten Aktenvorlage wird im Rahmen eines „in-camera-Verfahrens“ überprüft. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Aktenvorlageverweigerung ist, dass es sich bei den zurückgehaltenen Informationen nach Überzeugung des Fachsenates beim Oberverwaltungsgericht um geheimhaltungsbedürftige Informationen handelt und die Ermessensentscheidung der Obersten Aufsichtsbehörde über die Verweigerung der Aktenvorlage keine Ermessensfehler aufweist.

4. Vereinfachende Vorauswahl zur Prüfung des Geheimhaltungsbedürfnisses von Angaben in Unterlagen

Gegenstand der Untersuchung sind nur diejenigen Informationen, für die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ein Geheimhaltungsbedürfnis bestehen kann.

Die Überlegungen sind nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht relevant für das Verzeichnis gefährlicher Stoffe nach § 9 Abs. 2 der 12. BImSchV für Betriebsbereiche insgesamt, das nach § 11 Abs. 3 Satz 2 auch nicht aus

Gründen der öffentlichen Sicherheit der Offenlegung entzogen werden kann.⁸⁹

Nach der Analyse der Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Informationsrechte der Öffentlichkeit aufgrund der 9. BImSchV, der 12. BImSchV und des UIG in Abschnitt 3. wurden einheitliche Einschränkungsvoraussetzungen festgehalten (vgl. Abschnitt 3.6.3.4):

- Voraussetzung 1 Die Informationsweitergabe muss Ursache für eine „erhebliche Gefährdung“ sein, die die Schwelle eines Störfalls überschreitet.
- Voraussetzung 2: Geheimhaltungsbedürftig können auch Informationen sein, bei der sich die Gefährdung erst kumulativ im Zusammenhang mit anderen Informationen ergibt. In diesem Fall genügt es, wenn eine der kumulativ benötigten Informationen für Eingriffe geheimgehalten wird.
- Voraussetzung 3: Eine Gefahrenprognose muss tatsächliche Anhaltspunkte dafür liefern, dass die Bekanntgabe der Information die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht und die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen sich auf konkrete Eingriffsszenarien beziehen.
- Voraussetzung 4: Geheimhaltungsbedürftig können i. Allg. nur solche Informationen sein, die bisher nicht für Außenstehende bekannt waren, es sei denn, eine neue Gefahreinschätzung macht dies erforderlich. Informationen aus

⁸⁹ Am 09.09.2002 ist eine Änderung der Seveso-II-Richtlinie im Vermittlungsverfahren verabschiedet worden, die in Kürze veröffentlicht wird. Im Zuge der Änderung dieser Richtlinie wurde Art. 13 der Richtlinie dahingehend geändert, dass die allgemeinen Geheimhaltungsgrundsätze nun auch für das Verzeichnis der gefährlichen Stoffe gelten sollen; vgl. zum Inhalt dieser noch nicht veröffentlichten Änderung der Richtlinie UMWELT 2003, 613. Nach der Veröffentlichung der Richtlinie ist eine entsprechende Anpassung von § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV erforderlich. Vgl. zum Text des Änderungsentwurfs den gemeinsamen Standpunkt des Rates Nr. 15/2003 vom 20.02.2003 (ABl. EG C Nr. 102 vom 29.04.2003, E/1): „Artikel 13 Absatz 6 erhält folgende Fassung: (6) Bei unter Artikel 9 fallenden Betrieben sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass das Verzeichnis der gefährlichen Stoffe nach Artikel 9 Absatz 2 der Öffentlichkeit vorbehaltlich des Absatzes 4 des vorliegenden Artikels sowie des Artikels 20 zugänglich gemacht wird.“

nicht-öffentlichen, betrieblichen Unterlagen gelten dabei nicht als bekannte Informationen.

Voraussetzung 5: Wie konkret die tatsächlichen Anhaltspunkte sein müssen, bestimmt sich nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität, d. h. je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs sein können, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen.

Diese weitgehenden Einschränkungsvoraussetzungen setzen eindeutig eine Einzelfallbetrachtung voraus. Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Informationsrecht der Öffentlichkeit ein Recht ist, die Geheimhaltung von offenzulegenden Unterlagen dagegen eine Einschränkung dieses Rechts, das der Rechtfertigung bedarf.

Aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage können also nicht generell bestimmte Teile oder Inhalte eines Sicherheitsberichtes oder von Genehmigungsunterlagen dem Informationsrecht der Öffentlichkeit entzogen werden. Es muss in jedem Fall gewährleistet bleiben, dass es Dritten möglich bleibt zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen eines Störfalles im Betriebsbereich betroffen werden können.

Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Information Betroffener ein Element der Störfallvorsorge ist. Die Information der Öffentlichkeit dient dabei in zweifacher Hinsicht der Verbesserung der Sicherheit:

1. Die Bevölkerung nimmt informiert am Risikomanagementprozess (insbesondere im Genehmigungsverfahren) teil, was zu einer Minderung der Risiken führt und
2. Die Bevölkerung kann sich auf das richtige Verhalten im Falle eines Störfalles einstellen.⁹⁰

⁹⁰ Wofür im Überblick bereits die Öffentlichkeitsinformation nach § 11 Abs. 1 der 12. BImSchV dient.

Um dennoch zu einem einheitlichen Abwägungsvorgehen zu gelangen und um die Abwägung effektiv durchführen zu können und unnötigen Arbeitsaufwand zu vermeiden, wird ein 2-stufiges Vorgehen vorgeschlagen.

In der 1. Stufe werden zunächst die Teile von

- Sicherheitsberichten
- Genehmigungsunterlagen
- Alarm- und Gefahrenabwehrplänen bzw. Notfallplänen

identifiziert, die grundsätzlich keine sicherungsrelevanten Informationen enthalten können.

Die Bestimmung einzelner, relevanter Informationen sowie die Abwägung im Einzelfall kann sich dann unter Beachtung der o.g. fünf Voraussetzungen auf die restlichen Teile dieser Unterlagen beschränken.

Nachfolgend ist den Tabellen 1 bis 3 eine Bewertung der Teile der genannten drei Unterlagen dahingehend vorgenommen worden, welche Teile mit hoher Sicherheit keine Informationen enthalten können, die Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein können.

Die Benennung der Teile erfolgt nach den jeweils rechtlich relevanten Vorgaben (Anhang II der 12. BImSchV für den Sicherheitsbericht, § 4 der 9. BImSchV für die Genehmigungsunterlagen, Anhang 4 der 12. BImSchV für den Alarm- und Gefahrenabwehrplan).

Es ist vorab festzustellen, dass die von Betreibern eingereichten Unterlagen, wie Genehmigungsantragsunterlagen, Sicherheitsberichte und Notfallpläne nur ein sehr begrenzt einheitliches Maß an Detailliertheit aufweisen⁹¹. Die Detailliertheit der Information ist jedoch mitentscheidend dafür, ob sie geheimhaltungsbedürftig sein können oder nicht. In den nachfolgenden Tabellen 1 bis 3 ist dies – soweit relevant – in der Spalte „Bemerkung“ berücksichtigt.

⁹¹ So weist beispielsweise der Sicherheitsbericht, der in Abschnitt 5.1.2 auf geheimhaltungsbedürftige Angaben geprüft wurde, bereits von vornherein ein relativ niedriges Detailliertheitsniveau auf.

Für die 2. Stufe werden an zwei Beispielfällen (Sicherheitsberichte) Abwägungskriterien für die verbliebenen Abschnitte heraus gearbeitet (s. Kap. 5.).

Tabelle 1: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen im Sicherheitsbericht

Erläuterung:

- = Relevanz oder Konfliktpotenzial nicht gegeben
 (-) = im Einzelfall kann Relevanz oder Konfliktpotential nicht ausgeschlossen werden, doch i. Allg. eher nicht gegeben
 (+) = Relevanz bzw. Irrelevanz ist im Einzelfall nachzuweisen
 + = mit hoher Wahrscheinlichkeit Relevanz bzw. Konfliktpotential gegeben

Nr.	Teile des Sicherheitsberichtes (nach Anhang II der 12. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konflikt-potenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise/ Begründung
I.	Informationen über das Managementsystem	-	-	Die Angaben sind an dieser Stelle zu wenig konkret, als dass ihre Bekanntgabe Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein könnte (vgl. Voraussetzung 1). Hier wird allg. auf Verfahrensweisen eingegangen, aus denen das generelle Sicherheitskonzept des Betreibers erkennbar wird und ist damit eine wichtige Information für die Öffentlichkeit (vgl. Voraussetzung 5).
II.	Umfeld des Betriebsbereiches			
	1. Geogr. Lage, geol., meteorol. Daten	-	-	Die Daten werden kaum sicherungsrelevant sein können, da sie ohnehin jedermann über andere Quellen öffentlich zugänglich sind (vgl. Voraussetzung 4). Auf diese Angaben kann aus Sicht der Öffentlichkeit nicht verzichtet werden, da aus ihnen umweltrelevante Gefahrenpotenziale ersichtlich werden (vgl. Voraussetzung 5).
	2. Verzeichnis der Tätigkeiten, bei denen die Gefahr eines Störfalles besteht	-	-	An dieser Stelle ist das Verzeichnis der störfallrelevanten Tätigkeiten i. d. R. relativ allgemein gehalten, deshalb handelt es sich nicht um Informationen, die Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein können (vgl. Voraussetzung 1); für die Öffentlichkeit ist die Erkennbarkeit der gefährlichen Tätigkeiten in dem Betriebsbereich wesentlicher Teil ihres Informationsrechtes (vgl. Voraussetzung 5).

Fortsetzung Tabelle 1: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen im Sicherheitsbericht

Nr.	Teile des Sicherheitsberichtes (nach Anhang II der 12. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konflikt-potenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise/ Begründung
	3. Beschreibung der Bereiche, die von einem Störfall betroffen sein können	(+)	+	Die Reichweite eines denkbaren Störfalles könnte die Attraktivität eines Betriebsbereiches für einen Angriff erst erzeugen). Andererseits ist es eine notwendige Information für die Öffentlichkeit die mögliche Betroffenheit zu erkennen. Mind. in allg. Form kann darauf nicht verzichtet werden (vgl. Voraussetzung 5).
III.	Beschreibung der Anlage	(+)	(-) bis (+)	Sollten bei der Anlagenbeschreibung auch RI-Fließbilder, detaillierte Verfahrensfließbilder und/oder Appara-teaufstellungspläne eingesetzt werden, so können sich darin durchaus eingriffsrelevante Hinweise finden lassen, die ggf. geheimhaltungs-bedürftig aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sind (vgl. Voraus-setzung 2). Das Konfliktpotenzial, das sich hieraus ergeben könnte, wird aber i.d.R. begrenzt sein.
	1. Beschreibung der <ul style="list-style-type: none"> wichtigsten Tätigkeiten und Produkte, Gefahrenquellen, Störfalleintrittsvoraussetzungen, Maßnahmen zur Verminderung 	(-) - (+) (+) (+)	+ + + +	Hier kommt es wesentlich auf den Detaillierungsgrad an. Da an dieser Stelle die Angaben häufig schon relativ genau und spezifisch sind, könnten daraus potenzielle Angriffspunkte für unbefugten Zugriff abgeleitet werden. Solange die detaillierte Darstellung der Störfallrisiken und der ergriffenen Maßnahmen erst an späterer Stelle erfolgt (Kap. IV), sollte das Konfliktpotential mit dem Informationsrecht der Öffentlichkeit aber auflösbar sein. In der Regel wird es genügen, in der Kette (Gefahrenquellen → Störfalleintrittsvoraussetzungen → Maßnahmen zur Verhinderung → Maßnahmen zur Verminderung), einzelne Sicherheitsmaßnahmen vertraulich zu halten, um den unbefugten Eingriffs zu verhindern (vgl. Voraussetzung 2).

Fortsetzung Tabelle 1: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen im Sicherheitsbericht

Nr.	Teile des Sicherheitsberichtes (nach Anhang II der 12. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konflikt-potenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise/ Begründung
	2. Verfahrensbeschreibungen	(+)	(-)	An dieser Stelle ist die Frage zu klären, ob es sich um ein allgemein bekanntes Herstellungsverfahren handelt (und damit die Verfahrensbeschreibung als allgemein zugängliche Information zu betrachten ist, vgl. Voraussetzung 4)), oder ob das Verfahren so selten bzw. so speziell ist, dass es in der Fachliteratur nicht im einzelnen beschrieben ist. In letzterem Fall wird schon allein aus Gründen des Schutzes von Betriebsgeheimnissen die genaue Verfahrensweise von der Offenlegung ausgeschlossen werden.
	3. Beschreibung der gefährlichen Stoffe <ul style="list-style-type: none"> • Arten und Mengen (gesamt) • Merkmale • Verhalten 	(-) - -	(-) - -	Sollte hinsichtlich Sicherung gegen unbefugte Eingriffe i. allg. nicht allzu problematisch sein. Problematisch können derartige Angaben erst werden, wenn es um genaue Standorte und Mengen einzelner Behälter geht (vgl. Voraussetzung 3). Soweit das gesamte Hold-up und die größte zusammenhängende Menge genannt wird, kann darauf nicht verzichtet werden (vgl. Voraussetzung 5). Merkmale und Verhalten der Stoffe sind allgemein zugängliche Informationen, die einer Geheimhaltung im SiB generell nicht bedürfen können (vgl. Voraussetzung 4).
IV.	Risiken von Störfällen Szenarien: <ul style="list-style-type: none"> • Bedingungen des Eintretens, • Ursachen, • Eintrittswahrscheinlichkeiten 	(+) bis (-) (+) bis (-) -	+ + +	Je nach Gefahren- und Gefährdungslage (vgl. Voraussetzung 1 und Voraussetzung 3) kann es sich hier um Informationen handeln, die deutliche Hinweise für die Planung unbefugter Eingriffe liefern. Gleichzeitig sind diese Angaben für die Öffentlichkeit wichtige Informationen zur Einschätzung der Gefahrenlage (vgl. Voraussetzung 5).
	2. Abschätzung des Ausmaßes	(+) bis (-)	+	Angabe könnte die Attraktivität des Betriebsbereiches für unbefugte Eingriffe erst herstellen. Gleichzeitig handelt es jedoch für die Öffentlichkeit um wichtige Informationen zur Einschätzung der Gefahrenlage (vgl. Voraussetzung 5).

Fortsetzung Tabelle 1: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen im Sicherheitsbericht

Nr.	Teile des Sicherheitsberichtes (nach Anhang II der 12. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konflikt-potenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise/ Begründung
	3. Ausrüstung zur Sicherung der Anlagen	+	+	Die Angaben könnten Hinweise liefern, an welchen Stellen unbefugte Eingriffe besonders „erfolgversprechend“ sind (vgl. Voraussetzung 3). Die Öffentlichkeit hat jedoch gleichzeitig ein besonderes Interesse daran erkennen zu können, welche Sicherheitsmaßnahmen der Betreiber ergriffen hat. Hier sind die Einschränkungsvoraussetzungen im Einzelfall zu prüfen (vgl. Voraussetzung 5).
V.	Schutz- und Notfallmaßnahmen			
	1. Auswirkungsbegrenzungseinrichtungen	(-)	+	Die Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe hängt ab von der Genauigkeit der Information, doch werden Begrenzungsmaßnahmen eher nicht gleichzeitiges Ziel unbefugter Eingriffe sein (vgl. Voraussetzung 3). Für die Öffentlichkeit ist dagegen wichtig zu erkennen, dass der Betreiber auf Notfälle ausreichend vorbereitet ist (vgl. Voraussetzung 5).
	2.1 Alarmplan	-	+	Der Alarmplan ist wichtig für die Öffentlichkeit, deshalb kann es sich nicht um Informationen handeln, die zurückgehalten werden könnten. Hinsichtlich der Organisation der Notfallmaßnahmen könnte sich Sicherungsrelevanz ergeben, gleichzeitig jedoch ein Konflikt mit Rechten der Öffentlichkeit (ähnlich wie V.1 zu betrachten) (vgl. Voraussetzung 5).
	2.2 Organisation der Notfallmaßnahmen	(-)	+	
	3. Zur Verfügung stehende Mittel	(-)	(-)	wie V. 1.

Die nachfolgende Tabelle geht von einer Gliederung der Antragsunterlagen nach § 4 der 9. BImSchV aus. In einigen Bundesländern ist eine hiervon abweichende Struktur der Antragsunterlagen vorgesehen; teilweise werden dabei auch zusätzliche Unterlagen verlangt, die hier nicht im Einzelnen berücksichtigt sind.

Tabelle 2: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen in den Genehmigungsunterlagen

Erläuterung:

- = Relevanz oder Konfliktpotenzial nicht gegeben
- (-) = im Einzelfall kann Relevanz oder Konfliktpotenzial nicht ausgeschlossen werden, doch i. Allg. eher nicht gegeben
- (+) = Relevanz bzw. Irrelevanz ist im Einzelfall nachzuweisen
- + = mit hoher Wahrscheinlichkeit Relevanz bzw. Konfliktpotenzial gegeben

Nr.	Teile der Genehmigungsunterlagen (nach § 4 der 9. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konfliktpotenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise
	Antragsformular	-	-	
I.	Angaben zur Anlage und zum Anlagenbetrieb <ul style="list-style-type: none"> • Anlagenteile, • Verfahrensschritte • Nebeneinrichtungen 	(-) (-) (-)	(-) (-) (-)	Diese Angaben sind i. Allg. nicht dazu geeignet, die Planung für unbefugte Eingriffe zu erleichtern, sondern geben eher allgemeine Informationen, die ein Fachkundiger sich ohnehin erschließen kann (vgl. Voraussetzung 3 und Voraussetzung 4).
	2. Bedarf an Grund und Boden	-	-	
	3. Vorgesehene Verfahren und Verfahrenstypen	-	-	Hier sind i. Allg. betriebsgeheime Informationen (Patentschutz) zu finden, die schon aus diesem Grunde nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darüber hinausgehend sind kaum Daten zu erwarten, die Ursache für einen erfolgreichen Eingriff sein könnten, ohne dass die Informationen nicht ohnehin zugänglich wären (vgl. Voraussetzung 4).
	4. Entstehung von Wärme	-	-	Information bietet keinen Ansatz für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1 und Voraussetzung 3)

Fortsetzung Tabelle 2: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen in den Genehmigungsunterlagen

Nr.	Teile der Genehmigungsunterlagen (nach § 4 der 9. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konfliktpotenzial wg. Schutz von anderen Rechten und Begründungsbedarf	Bemerkungen/ Hinweise
	5. Stofffreisetzung oder Reaktionen bei Störungen	(-)	(-)	In diesem Teil stecken i. Allg. keine Informationen, aus denen die konkreten Ansatzpunkte für die Verursachung der Störung zu entnehmen wären (vgl. Voraussetzung 3).
	6. Emissionen im Normalbetrieb	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1), soweit nicht ohnehin der Fachliteratur zu entnehmen (vgl. Voraussetzung 4)
II.	Angaben zu Schutzmaßnahmen	(-)	(+)	Nur in Ausnahmefällen kann die Bekanntgabe derartiger Informationen Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein (vgl. Voraussetzung 1). Da gerade die ergriffenen Schutzmaßnahmen eine wichtige Öffentlichkeitsinformation darstellen, kann darauf nicht verzichtet werden (vgl. Voraussetzung 5).
III.	Plan zur Behandlung der Abfälle	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe, soweit nicht ohnehin der Fachliteratur zu entnehmen (vgl. Voraussetzung 1 und Voraussetzung 4).
IV.	Angaben zur Wärmenutzung	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe, soweit nicht ohnehin der Fachliteratur zu entnehmen (vgl. Voraussetzung 1 und Voraussetzung 4).
V.	Zusätzliche Angaben zur UVP	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe, soweit nicht ohnehin der Fachliteratur zu entnehmen (vgl. Voraussetzung 1 und Voraussetzung 4).

Die Verpflichtung zur Erstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen (AGAP) ergibt sich aus § 10 der 12. BImSchV. Im Hinblick auf die Informationsrechte der Öffentlichkeit ist zwischen internen und externen AGAP zu unterscheiden.

Die Erstellung der externen AGAP ist Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Gefahrenabwehrbehörden. Nach Art. 11 Abs. 3 der Seveso-II-Richtlinie muss die Öffentlichkeit zu den externen Notfallplänen gehört werden. Die Umsetzung dieser Anforderungen erfolgte in den Katastrophenschutzgesetzen der einzelnen Bundesländer, z.B. in Nordrhein-Westfalen durch § 24 a FSHG.⁹² Aufgrund der Länderzuständigkeit für die externen AGAP sind die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung⁹³ bei der Erstellung der externen AGAP nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Die Erstellung der internen AGAP ist Aufgabe der Betreiber (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 der 12. BImSchV). Für die Informationsrechte der Öffentlichkeit auf Einsichtnahme in die internen AGAP bestehen keine speziellen Regelungen, anders als für die Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren (§ 10 Abs. 1 und § 10 a der 9. BImSchV) und für den Sicherheitsbericht (§ 11 Abs. 3 Satz 1 der 12. BImSchV). Die Immissionsschutzbehörde ist allerdings zur Prüfung der internen AGAP verpflichtet. Soweit diese internen AGAP bei der Behörde vorhanden sind, bezieht sich das Informationsrecht aus § 4 Abs. 1 UIG auch auf diese Unterlagen (vgl. oben Kap. 3.4.1). Die nachfolgende Tabelle bezieht sich auf die internen AGAP nach der Gliederung in Anhang IV der 12. BImSchV.

⁹² Gesetz über Feuerschutz und Hilfeleistung vom 10.2.1998 (GVBl. NRW, S. 122)

⁹³ Z.B. sind in Nordrhein-Westfalen nach § 24 a Abs. 3 Satz 1 FSHG die Entwürfe der externen Notfallpläne für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Davon ausgenommen sind die geheimhaltungsbedürftigen Teile der AGAP (§ 24 a Abs. 3 Satz 2 FSHG).

Tabelle 3: Analyse potenziell sicherungsrelevanter Informationen im Alarm- und Gefahrenabwehrplan

Erläuterung:

- = Relevanz oder Konfliktpotential nicht gegeben
- (-) = im Einzelfall kann Relevanz oder Konfliktpotenzial nicht ausgeschlossen werden, doch i. Allg. eher nicht gegeben
- (+) = Relevanz bzw. Irrelevanz ist im Einzelfall nachzuweisen
- + = mit hoher Wahrscheinlichkeit Relevanz bzw. Konfliktpotenzial gegeben

Nr.	Teile des AGAP's (nach Anhang IV der 12. BImSchV)	Relevanz für die Planung unbefugter Eingriffe	Konfliktpo- tential wg. Schutz von anderen Rechten und Be- grün- dungs- bedarf	Bemerkungen/ Hinweise
1.	Namen und betriebliche Stellung der Personen zur Einleitung von Sofortmaßnahmen	-	-	
2.	Namen und betriebliche Stellung der Verbindungspersonen zu externen Kräften	-	-	
3.	Vorhersehbare störfallauslösende Umstände und Vorfälle, Maßnahmen zur Auswirkungsbegrenzung, Sicherheitsausrüstung, Einsatzmittel	(-)	(-)	Abhängig von der Übernahme von Szenarien aus dem Sicherheitsbericht und vom Detaillierungsgrad derselben (z.B. genaue Ortsangaben, Gefahrenschwerpunkte) Der Öffentlichkeit können nur solche Informationen vorenthalten werden, die den Schutz vor gezielten Angriffen von außen tatsächlich in Frage stellen können (vgl. Voraussetzung 3).
4.	Vorkehrungen zum Schutz von Personen auf dem Gelände des Betriebsbereiches	-	-	Information ist wenig relevant für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1), ist aber auch weniger relevant für die Öffentlichkeit
5.	Warnung und Meldung	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1); Information kann der Öffentlichkeit nicht vorenthalten werden.
6.	Ausbildung und Schulung des Notfallpersonals	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1); Öffentlichkeit kann sich darüber ein Bild verschaffen über das Niveau der Vorbereitung des Betriebes auf Notfälle
7.	Vorkehrungen zur Unterstützung von Abhilfemaßnahmen außerhalb des Geländes des Betriebsbereiches	-	-	nicht relevant für die Planung unbefugter Eingriffe (vgl. Voraussetzung 1); Öffentlichkeit kann sich darüber ein Bild verschaffen über das Niveau der Vorbereitung des Betriebes auf Notfälle

Die Tabellen geben Hinweise auf die Abschnitte der Dokumente, die für eine Prüfung auf möglicherweise geheimzuhaltende Informationen relevant sind. Die nachfolgende Prüfung dieser Abschnitte zur Identifizierung derjenigen Informationen, deren Weitergabe Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein kann, und die Entscheidung über eine Geheimhaltung muss

aufgrund einer Einzelfallabwägung erfolgen, die vor dem Hintergrund der Einschränkungsvoraussetzungen für das Informationsrecht der Öffentlichkeit mindestens auf folgenden Informationen basiert:

Informationen zum Schadenspotenzial⁹⁴

- Stoff-Inventar der Anlage (Lagerungsorte, Lagerungsmengen);
- Ausmaß der Störfallfolgen bei der Darstellung der Dennoch-Störfälle;
- Empfindlichkeit der Umgebungsnutzung

Informationen zu Eingriffsmöglichkeiten

- Darstellung von Eingriffsszenarien bei der Darstellung von Dennoch-Störfällen⁹⁵

Informationen zu Sicherungsmaßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter

- Technische Sicherungsmaßnahmen;
- Organisatorische Sicherungsmaßnahmen;
- Systematische Gefahrenanalyse⁹⁶.

Die Einzelfallabwägung kann auch im Rahmen einer Sicherheitsanalyse erfolgen, wie sie in Anhang 1 des SFK-Leitfadens SFK-GS-38 „Maßnah-

⁹⁴ Bei Informationen zum Schadenspotenzial werden die Einschränkungsvoraussetzungen voraussichtlich nur in seltenen Ausnahmefällen gegeben sein können. Das Verzeichnis gefährlicher Stoffe kann nach § 11 Abs. 3 Satz 2 der 12. BImSchV generell nicht von der Offenlegung ausgeschlossen werden (vgl. hierzu die Erläuterungen in der Einleitung zu Kap. 4). Hinsichtlich des Stoffpotenzials können nur genaue Lagerungsorte einzelner, besonders gefahrenträchtiger Behälter ggf. Einschränkungsvoraussetzungen bieten, die dieses Verzeichnis nicht enthalten muss. Da die Dennoch-Störfälle den Katastrophenschutzbehörden für ihre externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung weitergegeben werden, könnte es in der Praxis Probleme bereiten Voraussetzung 4 zu erfüllen, wenn die Angaben über die Störfall-Auswirkungen auch z.B. Mitgliedern einer Freiwilligen Feuerwehr für die Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt sein müssen. Auch die Empfindlichkeit der Umgebungsnutzung kann nur als Öffentlichkeitsinformation vorenthalten werden, soweit sie nicht ohnehin öffentlich zugänglichen Informationen zu entnehmen ist (Voraussetzung 4).

⁹⁵ Störfallszenarien, die zu verhindern sind, können nur unter bestimmten Voraussetzungen (s. Kap. 3.6.3.2.4) eine Rolle spielen.

⁹⁶ Bezugnehmend auf Voraussetzung 2 wird hier i. d. R. eine Gefährdung erst kumulativ in Frage kommen, so dass es beispielsweise genügen würde, die Störfalleintrittsvoraussetzungen von der Offenlegung auszunehmen.

men gegen Eingriffe Unbefugter“ dargestellt ist. Die Sicherungsanalyse sollte grundsätzlich nur der zuständigen Aufsichtsbehörde übergeben und nicht Teil der offengelegten Unterlagen sein. Aus Unterlagen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (z. B. Sicherheitsbericht oder Antragsunterlagen) sollte jedoch schlüssig hervorgehen, dass der Betreiber die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung des Betriebsbereiches und der Anlagen gegen Eingriffe Unbefugter getroffen hat (Vgl. SFK-GS-38, Anhang 1, Punkt 8).

5. Anwendung der Geheimhaltungsmöglichkeiten anhand ausgewählter Beispielfälle

Um nun für die 2. Stufe der Prüfung die konkreten Abwägungsgesichtspunkte in Bezug auf die Einschränkungsvoraussetzungen deutlicher zu machen, wurden zwei Fallkonstellationen ausgewählt, die zur Zeit in der Praxis vorkommen bzw. vorgeschlagen werden:

Fallkonstellation 1: Üblicher Sicherheitsbericht nach Anhang II der 12. BImSchV. Es handelt sich um ein sehr großes Ammoniaktanklager mit erheblichem Gefahrenpotenzial.

Fallkonstellation 2: Ein großes deutsches Chemieunternehmen hat für den Fall eines Betriebsbereiches mit einer großen Anzahl an Einzelanlagen einen Vorschlag ausgearbeitet, der einen dreigeteilten Sicherheitsbericht vorsieht. Dieser Vorschlag könnte Ausgangspunkt für den Umgang mit sicherheitsrelevanten Informationen für einen derartig komplexen Betriebsbereich sein.

5.1 Fallkonstellation 1: Üblicher Sicherheitsbericht nach Anhang II der 12. BImSchV

5.1.1 Aufbau und Inhalte des Sicherheitsberichtes

Der Sicherheitsbericht zu dem betrachteten Ammoniaktanklager ist im wesentlichen nach Anhang II der Störfall-Verordnung aufgebaut. Lediglich der Teil Sicherheitsmanagementsystem wurde als gesonderter Teil dem Hauptteil nachgestellt.

Nach Inhaltsverzeichnis, Verzeichnis der Anhänge und Vorbemerkungen sieht der Aufbau wie folgt aus:

1.	Beschreibung der Anlagen und des Standortes
1.1	Allgemeine Beschreibung der Anlagen
1.1.1	Verzeichnis der Anlagen
1.1.2	Technischer Zweck
1.2	Beschreibung des Standortes der Anlagen
1.2.1	Örtliche Lage und Verkehrsanbindungen
1.2.2	Wege, Straßen, Zugänge und Fluchtwege im Betriebsbereich
1.2.3	Klimatische, seismische Bedingungen, Angaben zum Baugrund
1.3	Konstruktive Merkmale und Angaben zur Auslegung der Anlagenteile
1.3.1 - 1.3.8	Anlagenteile 1 bis 8
1.4	Prüfung bei Inbetriebnahme
2.	Verfahrensbeschreibung
2.1	Normalbetrieb
2.2	Anfahrbetrieb
2.3	Abfahrbetrieb
2.4	Ableitungen von Ammoniak über die Fackelanlage
2.5	Einrichtungen zur Ableitung und Rückhaltung von Abwasser und Leckagen
2.6	Energie- und Betriebsmittelversorgung
3.	Stoffbeschreibung
3.1	Bezeichnung der Stoffe des Betriebsbereiches
3.2	Stoff- und Reaktionskenndaten
3.3	Zustand von Ammoniak
3.4	Menge der Stoffe
4.	Sicherheitsbedeutsame Anlagenteile
4.1	SBA aufgrund ihres Stoffinhalts
4.2	SBA aufgrund von explosionsfähiger Atmosphäre
4.3	SBA aufgrund ihrer Funktion
4.3.1	Funktion sicherheitsbedeutsam für den Normalbetrieb
4.3.2	Funktion sicherheitsbedeutsam für die Verhinderung von Störfällen
4.3.3	Funktion bedeutsam für die Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen
5.	Gefahrenquellen und Vorkehrungen zur Störfallverhinderung
5.1	Betriebliche Gefahrenquellen
5.2	Umgebungsbedingte Gefahrenquellen
5.3	Eingriffe Unbefugter
5.4	Spezielle Gefahrenquellen bei Abweichungen von Betriebsparametern
6.	Vorkehrungen zur Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen
6.1	Begrenzung der Auswirkung von Bränden
6.2	Begrenzung der Auswirkung von Stofffreisetzung
6.3	Alarm- und Gefahrenabwehrplan bei Brand und Stofffreisetzung
6.4	Begrenzung der Auswirkungen für das Betriebspersonal
7.	Angaben über Auswirkungen von Gefahrenquellen
7.1	Rechtliche Begründung
7.2	Angewandtes Modell zur Auswirkungsbetrachtung
7.3	Auflistung der betrachteten Gefahrenquellen
7.4	Störfallszenarien

Abb. 1: Inhaltsverzeichnis des Sicherheitsberichtes der Beispielanlage

5.1.2 Überprüfung des Beispielsicherheitsberichtes auf ggf. geheimhaltungsbedürftige Informationen

Der Beispielsicherheitsbericht wird nachfolgend dahingehend überprüft, ob darin für Teile die rechtlichen Einschränkungsvoraussetzungen zum Informationsrecht der Öffentlichkeit erfüllt sind bzw. sein können:

- Vorauss. 1: Informationen, die Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein können, die die Schwelle des Störfalls überschreitet und/oder
- Vorauss. 2: Geheimhaltungsbedürftig können auch Informationen sein, bei der sich die Gefährdung erst kumulativ im Zusammenhang mit anderen Informationen ergibt. In diesem Fall genügt es, wenn eine der kumulativ benötigten Informationen für Eingriffe geheimgehalten wird.
- Vorauss. 3: Eine Gefahrenprognose muss tatsächliche Anhaltspunkte dafür liefern, dass die Bekanntgabe der Information die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht und die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen sich auf konkrete Eingriffsszenarien beziehen.
- Vorauss. 4: Geheimhaltungsbedürftig können i. Allg. nur solche Informationen sein, die bisher nicht bekannt waren (dies betrifft nicht Informationen aus nicht-öffentlichen, betrieblichen Unterlagen)
- Vorauss. 5: Wie konkret die tatsächlichen Anhaltspunkte sein müssen, bestimmt sich nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität, d. h. je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs sein können, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen.

Zusätzliches Kriterium kann im Einzelfall sein, ob

- die der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Informationen die Attraktivität der Betriebsbereiche für Anschläge erzeugen oder begünstigen (also: Informationen zur Auswahl von Angriffsobjekten).

Informationen, die ein großes Ausmaß an Störfallauswirkungen erkennbar werden lassen (→ Darstellung der Dennoch-Störfälle), insbesondere solche, aus deren Dokumentation die Voraussetzungen für den Eintritt des Ereignisses deutlich erkennbar werden und gleichzeitig die Voraussetzungen durch einen Täter herbeigeführt werden können, sind in den zuvor genannten Einschränkungsvoraussetzungen subsummiert.

Der SFK-Leitfaden „Eingriffe Unbefugter“ (SFK-GS-38) nennt zur „Attraktivität“ folgende Merkmale:

- Gefährdungslage (allgemeine Sicherheitslage, Größe und Zusammensetzung der Belegschaft, Qualität der Sicherheitsorganisation, gesellschaftliche Position von Angehörigen der Unternehmensleitung, Art der Vertriebsverbindungen und Auslandsaktivitäten, bisher festgestellte Kriminalität usw.)
- örtliche Lage des Betriebsbereiches und der Anlagen (Angreifbarkeit von außen und innen, Entfernung zum Werkszaun, Einsehbarkeit von außen, Straßenführung innen und außen, Industriepark-Situation)
- die Bedeutung der Verfügbarkeit der Anlagen für nachgelagerte Produktionsprozesse und Dienstleistungen
- der Symbolcharakter des Unternehmens bzw. der Anlage (Eigentumsverhältnisse, Art der Produktion und der Lagerung von Stoffen, Produktpalette, wirtschaftlich-strategische Bedeutung des Unternehmens usw.)

Für die hier relevante Fragestellung des Schutzes von Informationen, die geeignet wären, die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Angriffes Unbefugter zu erhöhen, können nur solche Informationen relevant sein, die nicht aus anderen, öffentlich zugänglichen Quellen, ohnehin in Erfahrung gebracht werden können. Die ohnehin öffentliche Zugänglichkeit betrifft die Informationen zur Gefährdungslage (entweder ohnehin bekannt aus anderen Quellen oder nicht Bestandteil von Sicherheitsberichten oder Genehmigungsunterlagen), zur Bedeutung der betrachteten Anlagen für nachgelagerte Produktionsprozesse und z. T. zum Symbolcharakter der Anlagen

(Eigentumsverhältnisse, Produktpalette und wirtschaftlich-strategische Bedeutung des Unternehmens).

Relevante Informationen, die nicht ohnehin öffentlich zugänglich sind und die die Attraktivität oder die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Angriff erhöhen, können möglicherweise sein: Angreifbarkeit von außen/ Nähe störfallempfindlicher Einrichtungen zum Werkszaun sowie Art der Produktion und der Lagerung.

Diese Merkmale werden im Rahmen der oben genannten Einschränkungsvoraussetzungen für das Informationsrecht der Öffentlichkeit ohnehin geprüft.

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 1 des Sicherheitsberichtes: Beschreibung der Anlagen und des Standortes

In Abschnitt 1.1 des Sicherheitsberichtes werden die Anlagen zunächst lediglich aufgezählt als vier Hauptanlagen (Tanklager, Rohrtrasse, Verdichter- und Aufwärmstation), vier Nebenanlagen (Betriebsmittelversorgungen: Stickstoff, Druck- und Steuerluft, Löschwasser, Strom) und eine „sonstige“ (weiteres Tanklager).

Der technische Zweck der Anlage wird auf einer halben Seite dargestellt mit ersten technischen Einzelheiten wie Anzahl der Tanks, Lagermengen, Lagertemperatur.

- Dieser Teil beschreibt den Gegenstand des Sicherheitsberichtes und es kann sich damit nicht um Informationen handeln, die Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein können (vgl. Vorauss. 1).

Die Beschreibung des Standortes (Abschn. 1.2 des Sicherheitsberichtes) umfasst zwei Seiten und enthält im wesentlichen Daten, die in öffentlich zugänglichem Kartenmaterial und sonstigen öffentlich zugänglichen Unterlagen ebenso erkennbar sind.

- Es besteht für diese Daten keine Relevanz hinsichtlich Geheimhaltungsbedarf (vgl. Vorauss. 4).

In Abschnitt 1.3 sind die konstruktiven Merkmale und die technische Ausrüstung der Tanks, der Umschlageinrichtung mit Rohrtrasse, der Pumpenstationen, der Aufwärm- und Verdichterstation und der Armaturen und Rohrleitungen beschrieben.

Es sind dabei angegeben:

- Anordnung der Tanks
- Auslegungsdrücke und –temperaturen
- Werkstoffauswahl für Tanks und Rohrleitungen
- Abmessungen und Volumina der Tanks
- Anbauten an den Tanks wie Leiter, Laufsteg u. ä.
- Art der Isolierung
- Ausführung der Tankfundamente
- Rohrleitungsdurchmesser
- Anzahl und Ausführung der Sicherheitsventile pro Tank
- allgemeine Angaben zu Messeinrichtungen: Füllstand, Temperatur, Druck
- Abmessungen und Leistungen der Verladearme und sonstigen Leitungen
- Leistungsmerkmale und Messeinrichtungen der Pumpenstationen
- vereinfachte Darstellung der Teile der Aufwärmstation und der Verdichterstation
- Kenndaten der Fackelanlage (Abmessungen, Gasmengenstrom, Angabe der Hilfsmedien)
- Art der Verbindungen in Rohrleitungen und Lage auf Rohrbrücken

→ Die Angaben sind in dieser allgemeinen Art nicht geeignet, um bei Kenntnis daraus Schlussfolgerungen für die Planung von Angriffen zu ziehen. Zwar könnten die Größenangaben der Tanks die „Attraktivität“ der Anlage für Angriffe erzeugen, doch handelt es sich hierbei um Angaben, die generell der Öffentlichkeit nicht vorenthalten werden können, da in jedem Fall gewährleistet sein muss, dass es Dritten möglich ist zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den

Auswirkungen eines Störfalls im Betriebsbereich betroffen werden können. Dazu gehören selbstverständlich die max. Tankgrößen. Sollte es sich um einen für Anschläge besonders attraktiven Betriebsbereich handeln, so könnte es sinnvoll sein auf Karten mit der genauen Lage der besonders großen oder der besonders empfindlichen Teilanlagen zu verzichten. Dies ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Lage nicht durch andere, ohnehin zugängliche Quellen bereits bekannt ist und/ oder das Gelände nicht gut einsehbar ist (vgl. Vorauss. 4).

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 2 des Sicherheitsberichtes: Verfahrensbeschreibung

Die Darstellung des Normalbetriebes und der An- und Abfahrvorgänge (Kap. 2.1 bis 2.3) beschreibt im wesentlichen die Vorgehensweise bei der Lagerung und Ein- und Auslagerung des Ammoniaks (z. B. Aufrechterhaltung der Lagertemperatur) und die Funktionsweise der dazu erforderlichen Einrichtungen (Verdichterstation).

- Diese Darstellung ist jedem Planer eines Ammoniaktanklagers geläufig und die Informationen können aus allgemein zugänglichen und für entsprechende Fachkräfte (Ingenieure) verständlichen Quellen entnommen werden, so dass es sich nicht um geheimhaltungsbedürftige Angaben handeln kann (vgl. TRAS 110, Sicherheitstechnische Anforderungen an Ammoniakkälteanlagen, BAnz. Nr. 78a vom 25.04.2002).

Sicherheitseinrichtungen, wie die Fackel zum Ableiten von Ammoniak und Einrichtungen zum Ableiten und Rückhalten von Abwasser und Leckagen sind in ihrem Grundablauf beschrieben. Entsprechende kriminelle Absichten unterstellt, könnten daraus Hinweise zur Herbeiführung von Ereignissen zu entnehmen sein (z. B. durch Löschen der Zündflamme könnte die Freisetzung von Ammoniak über Entspannungseinrichtungen ermöglicht werden).

- Da es sich dabei jedoch nur um eher geringe Mengen an Entspannungsgas handeln kann, kann ein größeres Ereignis aus der Kenntnis von Ausstattung und Funktionsweise der Fackelanlage nicht entstehen (Schwelle des Störfalls kann nicht überschritten werden, vgl. Vorauss. 1).
- Der Darstellung der Energie- und Betriebsmittelversorgung sind keine Informationen zu entnehmen, deren Kenntnis zu einer erheblichen Gefährdung der Anlage führen kann (vgl. Vorauss. 1).

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 3 des Sicherheitsberichtes: Stoffbeschreibung

In Kapitel 3 des Sicherheitsberichtes erfolgt die Stoffbeschreibung, d. h. chemisch-physikalische Kenndaten, Gefahreigenschaften, relevante Grenzwerte und die vorhanden sein könnenden Mengen in einzelnen Anlagenabschnitten.

- Ggf. sicherungsrelevant könnten die Mengenangaben zu einzelnen Anlagenabschnitten sein, da sie Ursache für die Attraktivität des Betriebsbereiches für Anschläge sein könnten.
- Im konkreten Sicherheitsbericht sind die Angaben jedoch so gefasst (z. B. wird der Rohrleitungsinhalt nur als Gesamtmenge genannt, ohne auf einzelne Abschnitte einzugehen), dass daraus keine Informationen zu entnehmen sind, die die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöhen könnten (Vorauss. 3). Grundsätzlich ist ohnehin das Verzeichnis der gefährlichen Stoffe nach § 11(3) bzw. §9 (2) bzw. § 6 (2) der 12. BImSchV (nach derzeitiger Rechtslage) von der Geheimhaltungsmöglichkeit ausgeschlossen.

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 4 des Sicherheitsberichtes: Sicherheitsbedeutsame Anlagenteile

Die sicherheitsbedeutsamen Anlagenteile (sbA) aufgrund ihres Stoffinhaltes wurden bereits in vorhergehenden Kapiteln dargestellt. In Kap. 4 sind darüber hinaus die Ex-Schutzbereiche genannt, wobei nur der direkte Umgebungsbereich um die Armaturen des Flüssiggastanks (<3t) als Ex-Schutzzone 1 ausgewiesen ist. Die sbA aufgrund ihrer Funktion sind unterteilt in solche für den Normalbetrieb und solche zur Verhinderung von Störfällen.

- Die reine Nennung der sbA kann grundsätzlich nicht Ursache für eine erhebliche Gefährdung sein, zumal es sich um übliche sicherheitstechnische Ausstattung von Ammoniaktanklageranlagen handelt, die allgemein bekannt ist⁹⁷ (vgl. Vorauss. 4).

Die MSR-Einrichtungen (Druck, Differenzdruck, Füllstand, Temperatur, Konzentration) sind Anzeigen mit Alarmierungen und „willensunabhängigen Eingriffen“, die offensichtlich Regelungs- oder sicherheitsgerichtete Steuerungseinrichtungen darstellen. Eine genaue Ortungsmöglichkeit der einzelnen sicherheitsrelevanten MSR-Einrichtungen könnte Hinweise auf Eingriffsmöglichkeiten geben.

- Solange die MSR-Einrichtungen jedoch eher als allgemeine Ausstattung genannt sind, ohne genaue Zuordnung zu einzelnen Behältern oder Rohrleitungsabschnitten, kann aus der Kenntnis keine direkte Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit abgeleitet werden (vgl. Vorauss. 3). Doch selbst wenn die Angaben so konkret wären, dass die genaue Eingriffsmöglichkeit erkannt werden kann, so wäre im 2. Schritt noch nachzuweisen, dass daraus eine erhebliche Gefährdung erwachsen kann (vgl. Vorauss. 1).

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 5 des Sicherheitsberichtes: Gefahrenquellen und Vorkehrungen zur Störfallverhinderung

⁹⁷ vgl. TRAS 110

In diesem Abschnitt werden die betrieblichen Gefahrenquellen (unter den vier Hauptbereichen: ungenügende Beschaffenheit von Anlagenteilen, Fehlfunktionen von Anlagenteilen, unsachgemäße Handlungen, sicherheitswidrige Handlungen), die umgebungsbedingten Gefahrenquellen, die Eingriffe Unbefugter, sowie die speziellen Gefahrenquellen bei Abweichungen von Betriebsparametern konkreter dargestellt und untersucht.

In diesem Abschnitt können ganz offensichtlich Informationen enthalten sein, die der Geheimhaltung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit unterliegen, so dass hier entsprechend detailliert zu prüfen ist:

Hinsichtlich Beschaffenheit von Anlagenteilen, wird in dem betrachteten Beispielssicherheitsbericht die grundsätzliche Auslegungsphilosophie dargestellt:

- Ingenieurtechnische Auslegung auf der Grundlage der geltenden Regelwerke
- Ausrüstung von Druckbehältern mit Sicherheitsventilen (ohne genaue Angabe, auf welchen Druck ausgelegt wird oder an welchen Stellen sie installiert sind)
- Berücksichtigung von Konstruktions- und Wanddickenzuschlägen (ohne genaue Angaben in welcher Größenordnung)
- System von Alarmierungen, Abschaltungen, Verriegelungen für sicherheitsbedeutsame Stellen durch Redundanz
- große räumliche Abstände zwischen Anlagenteilen (ohne genaue Angabe der Abstände)

→ In der hier angetroffenen Form sind daraus keine Schlüsse oder Erkenntnisse zu ziehen, die nicht einer einigermaßen kundigen Person ohnehin bekannt wären (Vorauss. 4). Bei genaueren Angaben wäre ggf. zu prüfen, ob bei Beschädigung, Außer-Kraftsetzen oder ähnliches eine erhebliche Gefährdung resultieren könnte (Vorauss. 1). Hier ist ggf. auch der Fall zu prüfen, ob Informationen nur kumulativ eine erhebliche Gefahr verursachen könnten (vgl. Vorauss. 2). Bei Rohrleitungen beispielsweise kann eine Gefahr, die die Schwelle des Störfalls überschreiten könnte, im Allg. nicht unterstellt werden, da

bei Stoffen wie Ammoniak durch Absperreinrichtungen in gewissen Abständen der Stoffaustritt ohnehin begrenzt wird.

- Maschinen, Pumpen und Verdichter können potentiell von außen beschädigt werden. Die potenziell austretenden Stoffmengen sind jedoch i. d. R. so gering bzw. der längerandauernde Austritt (automatisch über Druckverlust) absperrbar, dass eine erhebliche Gefährdung (vgl. Vorauss. 1) i. Allg. nicht zu besorgen ist. Ggf. hätte der Betreiber nachzuweisen, dass dies nicht der Fall ist und darüber hinaus zu begründen, warum er für diesen Fall nicht ausreichende Sicherheitsvorkehrungen getroffen hat.

Möglichen Auswirkungen durch Versagen von MSR-Einrichtungen durch absichtliche Beschädigung ist ohnehin – wie bereits oben gesagt – durch entsprechende Redundanzen vorgebeugt.

- Die Angaben im Sicherheitsbericht zu Sicherheitsdruckbegrenzern an den Kälteverdichtern könnte ggf. aufgrund der Konkretheit für Eingriffe geheimhaltungsrelevant sein.

Hinsichtlich der Gefahren durch Organisationsmängel wird im Sicherheitsbericht die genaue Anzahl der Mitarbeiter benannt, die in einzelnen Betriebsphasen vor Ort sind.

- In diesem speziellen Fall könnten diese genauen Angaben zur personellen Ausstattung Hinweise sein, die die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöhen könnten, so dass diese Angaben im Rahmen der Gefahrenprognose eingehender auf Geheimhaltungsbedürftigkeit zu prüfen wären.

Zur Überprüfung der Gefahren durch Bedienungsfehler wird nachgewiesen, dass die Anlage bei Bedienungsfehlern stets in einen sicheren Zustand fährt (Störfall also vernünftigerweise auszuschließen ist), so dass hier keine

geheimhaltungsbedürftigen Informationen zu unterstellen wären (es sei denn, es gäbe eine weitergehende besondere Begründung).

- Umgebungsbedingte Gefahrenquellen (z. B. benachbarte Verkehrsanlagen, naturbedingte Zustände oder Ereignisse) sind i. Allg. nicht direkt oder gezielt manipulierbar durch Täter, so dass es sich nicht um geheimhaltungsbedürftige Informationen handeln kann (vgl. Vorauss. 3).

Aus der Darlegung der Sicherung der Anlage gegen Eingriffe Unbefugter kann ggf. erkennbar werden, dass gegen schwere Tatfahrzeuge keine ausreichende Sicherung vorhanden ist (z. B. wenn lediglich eine Umzäunung vorhanden ist). Andererseits muss anerkannt werden, dass dies z. Zt. für fast alle Störfallbetriebsbereiche gilt, so dass keine weiterreichenden als bereits weitgehend bekannte Informationen daraus zu ziehen sind (vgl. Vorauss. 4).

Konkrete Eingriffsszenarien für Eingriffe Unbefugter sind in dem betrachteten Beispielsicherheitsbericht nicht angegeben, so dass diesbezüglich keine Geheimhaltungsbedürftigkeit relevant ist.

Die Verfahrenstechnik des Ammoniaktanklagers wurde in dem betrachteten Beispiel über ein PAAG-Verfahren einer systematischen Gefahrenanalyse unterzogen. Die daraus erkannten Gefahren können nicht zu einer erheblichen Gefährdung führen so dass von daher keine Geheimhaltungsbedürftigkeit unterstellt werden kann (Vorauss. 1 nicht erfüllt).

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 6 des Sicherheitsberichtes: Vorkehrungen zur Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen

Die auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen sind im Wesentlichen aufgezählt, ohne im Einzelnen erläutert oder spezifiziert zu sein:

- Rekondensierung von unter Druck austretendem Ammoniak
- Einblocken von Leckagestellen

- Niederschlagen von Ammoniakgas mit Wasserschleier
- Abpumpen/ Abdecken von Ammoniak-Lachen
- Umstellung an Wechselventil bei Ansprechen eines Sicherheitsventils
- Entspannung/ Entleerung über Fackelanlage
- Sirenenanlage
- Feuerwehrrückzeit <10 Min.
- Vollschutzanzüge, Atemschutz für die Mitarbeiter
- u. ä.

→ Da die konkrete Umsetzung dieser recht allgemein genannten auswirkungsbegrenzenden Maßnahmen nicht erläutert ist, kann es sich auf dieser Ebene kaum um geheimhaltungsbedürftige Informationen handeln. Es ist daraus nicht ableitbar, wie sie im einzelnen ausgeschaltet werden können (Vorauss. 3 nicht erfüllt).

Vertrauliche Angaben im Sicherheitsbericht im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen Unbefugter – Kap. 7 des Sicherheitsberichtes: Angaben über Auswirkungen von Gefahrenquellen

Hinsichtlich der dargestellten Auswirkungsszenarien sind solche, die auf

- vernünftigerweise nicht auszuschließenden Gefahrenquellen beruhen (→ Auslegungsstörfälle) und solche, die
- auf vernünftigerweise auszuschließenden Gefahrenquellen beruhen (Dennoch-Störfälle)

zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Auswirkungen zu Auslegungsstörfällen wird i. Allg. eine Geheimhaltung nicht zu rechtfertigen sein, da im Rahmen der Notfallplanung die Nachbarschaft auf einen entsprechenden Störfall vorzubereiten ist. Über die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung sind die enthaltenen Angaben zu Störfallauswirkungen i.d.R. einem größeren Personenkreis bekannt zu machen (bis hin zu Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr), so dass es in Praxis schwierig sein kann, Vorauss. 4 sicherzustellen.

Zeigt sich jedoch bei den Dennoch-Störfallbetrachtungen, dass allein aufgrund des Stoffpotenzials (Stoffart und -menge) erhebliche bis katastrophale Gefahren für die Umgebung bestehen, so ließe sich ggf. daraus ableiten, dass diese Informationen nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, da sie ansonsten erst die Aufmerksamkeit potenzieller Täter auf diese Anlage lenken oder die Attraktivität für Anschläge deutlich erhöhen. Dieses Merkmal „Attraktivität erhöhen“, „Aufmerksamkeit erzeugen“ ist nur sehr schwer im Rahmen der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen zu spezifizieren oder näher zu begründen.

Hier greift allerdings das Kriterium der Risikoproportionalität, wonach um so geringere Anforderungen an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen sind, je gravierender die Auswirkungen sein können.

→ Bei erheblichen bis katastrophalen Auswirkungen in Dennoch-Störfallbetrachtungen kann eine Geheimhaltung eines Teils dieser Angaben (z. B. der Eintrittsvoraussetzungen) gerechtfertigt sein.

Im Sicherheitsbericht kann die Bedingung zum Eintritt des Dennoch-Störfalls dargelegt sein und damit eine Handlungsanweisung zur Erzeugung des Ereignisses darstellen (→ Durchführungshinweise). Dies ist jedoch im betrachteten Beispielsicherheitsbericht nicht der Fall und wird wohl auch nur in seltenen Fällen dargelegt werden, da der Dennoch-Störfall eine ursachenunabhängige Betrachtung ist. Auch wird der Dennoch-Störfall dem externen Alarm- und Gefahrenabwehrplan zugrundegelegt, so dass von daher eine Geheimhaltungsmöglichkeit des Dennoch-Störfalles erschwert sein kann (vgl. Vorauss. 4). Im Hinblick auf die Vermeidung von Durchführungshinweisen aus der Darstellung des Dennoch-Störfalles wird es i. d. R. genügen beispielsweise die Eintrittsvoraussetzungen für den Dennoch-Störfall von der Offenlegung auszunehmen (Vorauss. 2).

Der zweite Gesichtspunkt, der dazu führen könnte, den Dennoch-Störfall als geheimhaltungsbedürftig zu betrachten, betrifft die Anreizwirkung, die eine solche Darstellung im Einzelfall für potenzielle Täter haben könnte.

Hier kann Vorauss. 5 (Grundsatz der Risikoproportionalität) greifen, dass die Einschränkung wegen eines besonders hohen Gefahrenpotenzials geringeren Nachweisanforderungen hinsichtlich der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit unterliegt. Dies kann jedoch nur insoweit gerechtfertigt sein, als der Dennoch-Störfall nicht einer Fachöffentlichkeit ohnehin plausibel nachvollziehbar ist (vgl. Vorauss. 4).⁹⁸

5.1.3 Schlussfolgerungen aus der Prüfung der Fallkonstellation 1

Die konkrete Überprüfung ggf. geheimzuhaltender Informationen bestätigte weitestgehend die vereinfachende Vorauswahl geheimzuhaltender Unterlagen aus Kapitel 4 dieses Berichtes.

Sie zeigte auch, dass es in vielen Einzelpunkten von der Detailgenauigkeit der Darstellung im Sicherheitsbericht abhängt, ob die Information als geheimhaltungsbedürftig eingestuft werden kann oder nicht.

5.2 Fallkonstellation 2: Sicherheitsbericht für einen Betriebsbereich mit einer großen Anzahl von Einzelanlagen

Bei dem zweiten untersuchten Sicherheitsbericht handelt es sich um den Vorschlag eines Sicherheitsberichts für einen Betriebsbereich mit einer Vielzahl von Einzelanlagen. Dieser Vorschlag basiert auf dem Ansatz der chemischen Industrie zur Umsetzung der Störfall-Verordnung 2000: Danach wird der Sicherheitsbericht für Betriebsbereiche unterteilt in einen allgemeinen Teil und einen speziellen Teil.

Der allgemeine Teil enthält die Informationen über das Management und die Betriebsorganisation, die Beschreibung des Betriebsbereiches und seiner Umgebung, sowie eine allgemeine Darlegung der Schutz- und Notfallmaßnahmen. In dem speziellen Teil sind die spezifischen Informationen über die Einzelanlagen zu finden.

⁹⁸ Z. B. sind die Auswirkungen des Zerberstens einer Chlor-Kugel oder eines Flüssiggasbehälters in allgemein bzw. einer größeren Fachöffentlichkeit zugänglichen Quellen beschrieben.

Als Folge der Ereignisse vom 11. September 2001 hat der Verband der Chemischen Industrie (VCI) eine Stellungnahme zu „Sicherheitsvorkehrungen der chemischen Industrie gegen Terroranschläge“ veröffentlicht.⁹⁹ Darin spricht sich der VCI unter Berufung auf die bestehenden Geheimhaltungsregelungen dafür aus, den Zugang zu detaillierten Unterlagen deutlich zu reduzieren. Dies gelte vor allem für den Sicherheitsbericht.

Im Fall des hier vorgestellten Betriebsbereichs soll der notwendige Geheimnisschutz nach Auffassung des Betreiberunternehmens in der Weise realisiert werden, dass nur noch der allgemeine Teil des Sicherheitsberichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Der spezielle Teil mit den anlagenspezifischen Informationen soll demgegenüber vollständig geheim gehalten werden.

Nachfolgend wird die Frage untersucht, ob angesichts der in den einzelnen Teilen des Sicherheitsberichts enthaltenen Informationen die angestrebte Geheimhaltung des gesamten speziellen Teils des Sicherheitsberichts gerechtfertigt ist. Hierzu wird zunächst der Inhalt des Sicherheitsberichts im Einzelnen dargestellt.

⁹⁹ Vgl. Stellungnahme des VCI vom 16. Oktober 2001, <<http://www.vci.de>>.

5.2.1 Aufbau und Inhalte des Sicherheitsberichtes

Das Konzept der drei Teile des Sicherheitsberichtes zum Betriebsbereich (Industriebereich mit einer großen Anzahl von Einzelanlagen) ist der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:

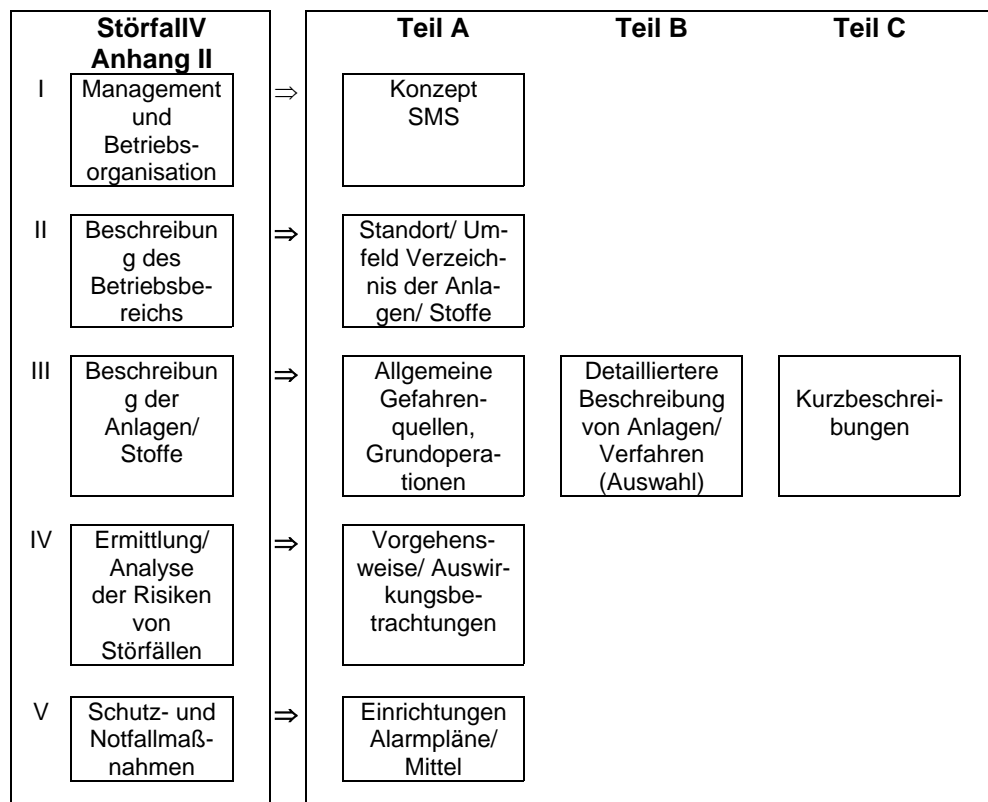


Abb. 2: Grundschema der Struktur des Sicherheitsberichtes für den Betriebsbereich

Teil A, d. h. der betriebsbereichsübergreifende Sicherheitsbericht (vgl. Inhaltsverzeichnis im Anhang), beinhaltet

- die Darstellung des Managementsystems (ergänzt durch die beispielhafte Umsetzung des MS anhand von Auslegungsgrundsätzen für technische Einrichtungen wie Apparate, Maschinen, Pumpen, Rohrleitungen, PLT und Not-Aus-Systeme)
- die Beschreibung des Betriebsbereiches,

- das Verzeichnis und Kenndaten der gefährlichen Stoffe im Betriebsbereich,
- das Verzeichnis der Anlagen/Tätigkeiten mit gefährlichen Stoffen nach Anhang I der StörfallV,
- die Beschreibung der Bereiche, die von einem Störfall betroffen sein können.

Störfallrelevante Gefahrenquellen werden anlagen-, verfahrens- und tätigkeitenübergreifend dargestellt, wobei verfahrenstechnische Grundoperationen (Vorlegen/ Dosieren, Reaktion, Destillation, Filtration, Trocknung, Lagerung, Abluftreinigung, Verdampfer) mit den verbundenen Gefahren in Zusammenhang gebracht werden.

Es werden die umgebungsbedingten Gefahrenquellen ebenfalls dargestellt sowie Maßnahmen zum Personenschutz.

Die „Ermittlung und Analyse möglicher Störfälle“ beinhaltet die Vorgehensweise und eine zusammenfassende Darstellung vernünftigerweise nicht auszuschließender Stofffreisetzungen.

Teil B bezieht sich auf Anlagen und Tätigkeiten mit nach Einschätzung des Betreibers hohen und repräsentativen Gefahrenpotenzialen und enthält für diese ausführliche Beschreibungen (im Wesentlichen analog zu den bisherigen Sicherheitsanalysen) einschließlich Verfahrensfließbildern und Apparaateaufstellungsplänen.

Teil C ist vorgesehen für Kurzbeschreibungen der restlichen Anlagen des Betriebsbereiches, die nicht in Form B dargestellt sind, also derjenigen Anlagen und Tätigkeiten mit weniger hohen bzw. weniger repräsentativen Gefahrenpotentialen.

Für die Beurteilung der Frage, ob die Teile B und C insgesamt geheim gehalten werden können, kommt es darauf an, inwieweit sich der Informa-

tionsgehalt der Teile A, B und C unterscheidet, deshalb soll dieser nachfolgend geprüft werden.

Der nachfolgenden Tabelle ist ausschnitthaft die Darstellung von Gefahrenquellen und den allgemein ergriffenen Gegenmaßnahmen auf der Ebene des Teils A zu entnehmen.

Eine Darstellung auf dieser Ebene ermöglicht einen Überblick über den gesamten Betriebsbereich und die generelle Vorgehensweise des Betreibers.

Tab. 4: Beispiel-Darstellung der prozess- und apparatebezogenen Gefahrenquellen aus Teil A III

Verfahrensabschnitt: Destillation, Fall 2a

Anlagenteil: RA1, KA1

Fließbild-Nr.: Bild 3.1

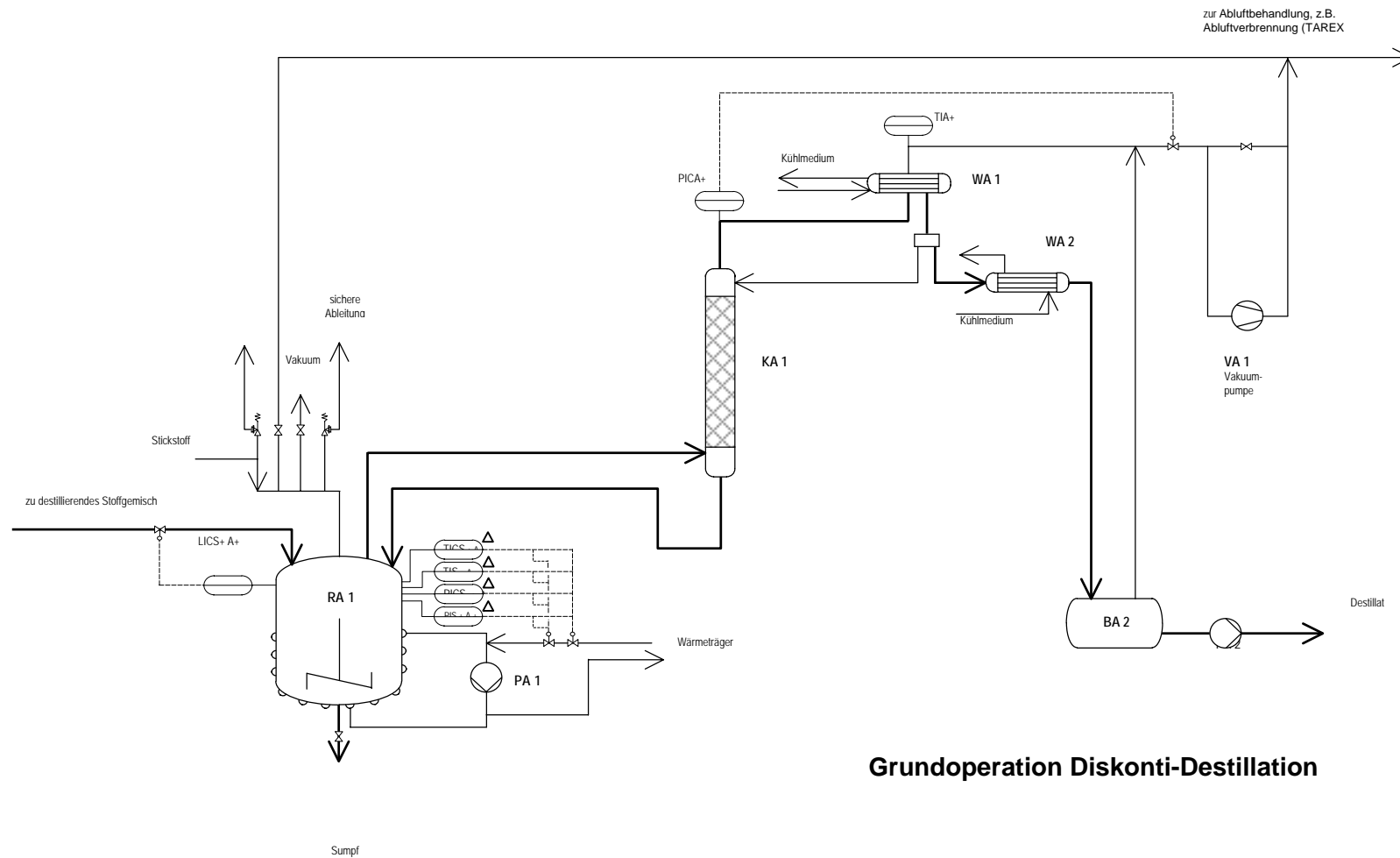
Gefahrenquelle/ Abweichung	Ursachen für Abweichungen vom bestimmungsgemäßen Betrieb	Mögliche Folgen	verhindernde und begrenzende Gegen- maßnahmen (technisch und/ oder orga- nimatorisch)
Heizen mit maximaler Heizmitteltemperatur	Versagen der Regelung	<ul style="list-style-type: none"> - Druckanstieg über den zulässigen Apparatedruck. - Zersetzung mit Gasabspaltung bei zu hoher Innentemperatur. 	<p>Redundante Temperaturmessungen im Kessel bzw. in der Blase (s. Bild 3.1) oder im örtlichen Heizkreislaufsystem schließen die Ventile der Beheizung.</p> <p>Alternative: bei Beheizung mit Dampf wird die Heizmitteltemperatur durch eine Druckreduzierung im Dampfvorlauf reduziert und der Dampfdruck mit einem Sicherheitsventil angesichert.</p>
Druck zu hoch	<ul style="list-style-type: none"> - Heizen mit maximaler Heizleistung und abgasseitig abgesperrter Anlage. - Heizen mit Solltemperatur und abgasseitig abgesperrter Anlage. - Stickstoffdruck zu hoch und abgasseitig abgesperrte Anlage. 	Überschreiten des zulässigen Apparatedrucks	<ul style="list-style-type: none"> - Über die Innentemperatur wird die Vorlauf-temperatur des Heizkreislaufs geregelt. - Redundante Druckmessungen schließen bei S+ die Ventile der Beheizung. - Der Stickstoff wird mittels einer Druckreduzierung PIC entsprechend dem zul. Apparatedruck reduziert und mit einem Sicherheitsventil abgesichert.
Temperatur zu hoch	siehe „Druck zu hoch“	siehe „Druck zu hoch“	siehe „Druck zu hoch“
Explosion	Vorliegen einer explosionsfähigen Atmosphäre und gleichzeitiges Auftreten einer wirksamen Zündquelle	Bersten des Apparates	<ul style="list-style-type: none"> - Erstinertisierung vor Befüllen der Apparatur. - PLT-Installation entsprechend der Ex-Zone.

Fortsetzung Tab. 4: Beispiel-Darstellung der prozess- und apparatebezogenen Gefahrenquellen aus Teil A III

Gefahrenquelle/ Abweichung	Ursachen für Abweichungen vom bestimmungsgemäßen Betrieb	Mögliche Folgen	verhindernde und begrenzende Gegen- maßnahmen (technisch und/ oder orga- nisatorisch)
			<ul style="list-style-type: none"> - Bei Rührwerksbehältern als Verdampfer: Wellendurchführung des Rührers mit doppelt wirkender Gleitringdichtung. - Brechen des Vakuums mit Stickstoff. - Alle Anlagenteile ableitfähig und geerdet..
Stand zu hoch	falsche Menge	Überfüllung in das Abgassystem	<ul style="list-style-type: none"> - Bei kontinuierlicher Destillation/ Rektifikation: Standregelung LICs+A+ schließt bei S+ Zu-läufe. - Das Abgassystem ist so verrohrt, dass eine Überfüllung in Nachbarapparate nicht mög-lich ist. Das Abgassystem entwässert z. B. in einen gesonderten Behälter, dessen Stand überwacht wird.
Rührerausfall (bei ge-rührten Systemen)	<ul style="list-style-type: none"> - Wellenabriss - Motorausfall - Kupplungsdefekt 	Durch die nicht vorhandene Rührung kann es zu einer örtlichen Überhitzung an der Heizfläche kommen.	s. „Heizen mit maximaler Heizmitteltemperatur“
Ausfall der Kondensa-tion	Ausfall der Kühlung	Durchschlag der Brüden in das Abgas-system. bei Vakuumdestillationen bricht das Vakuumsystem zusammen, keine wei-tere Destillation.	Bei Normaldruck- und Druckdestillationen: <ul style="list-style-type: none"> - Vor Inbetriebnahme wird die Funktion des Kondensationssystems geprüft. - Anhand der veränderten Destillationsbedin-gungen erkennt das Personal den Ausfall des Kondensationssystems. - Alarmierung der Abgastemperatur TIA+. - Bei Druckanstieg wird über die redundante Druckmessungen die Heizmittelzufuhr am Verdampfer unterbrochen (s. „Druck zu hoch“).

Abb. 3 Beispiel einer Darstellung einer Grundoperation in Teil A (Grundoperation Diskonti Destillation)

Hinweis: das Dreieck bedeutet, dass es sich um eine sicherheitsgerichtete MSR-Einrichtung nach VDI/VDE 2180 handelt.



Die Darstellungen von Grundoperationen (s. nachfolgenden Kasten) stellen allgemein mögliche Varianten einer Grundoperation dar. Auch die Listen von PLT-Einrichtungen zeigen allgemeine Beispiele der technischen Absicherung durch MSR.

Beispiel Darstellung von Grundoperationen und spezieller Einrichtungen in Teil A 3
Grundoperation: Destillation

Verfahrensbeschreibung

Die Destillation bzw. Rektifikation von Stoffen erfolgt diskontinuierlich oder kontinuierlich aus einem Rührwerksbehälter

- mit und ohne aufgesetzte Kolonne,
- mit und ohne Umlaufverdampfer,

kontinuierlich in

- einem Fallfilmverdampfer,
- einem Dünnschichtverdampfer,

in einer Kolonne mit Umlaufverdampfer

Als Heizmedium dienen Wärmeträgersysteme (Warmwasser, Druckwasser, andere Wärmeträger) oder (Wasser-)Dampf (je nach Erfordernis unterschiedliche Druckstufen, z. B. 5bar, 30bar, 110bar), bei Wasserdampfdestillationen auch direkt in die Apparatur dosierter Dampf.

Die Kondensation erfolgt in einem, ggf. in mehreren Kondensatoren. Das Destillat läuft in Vorlagen und wird z. B. als Produkt abgegeben, einer Weiterverarbeitung zugeführt, als Abwasser zur Kläranlage oder als Abfall zur Verbrennung gegeben.

Der Sumpf kann ebenfalls (Zwischen-)Produkt, Abfall oder Abwasser sein.

Verfahrenstechnische Randbedingungen

Die Fahrweise der Destillationen ist wie folgt:

- Die Destillationen/ Rektifikationen werden unter Vakuum, bei Normaldruck oder unter Druck durchgeführt.
- Die Apparaturen sind absperrrbar zum Abgassystem.
- Während der Destillation/ Rektifikation kann eine Gasentwicklung stattfinden.
- Eine Phasenbildung flüssig/ flüssig oder fest/ flüssig ist möglich.

Bei den Destillationen kann es durch Drucküberschreitung zu einer Überbeanspruchung der Apparate und infolge dessen ggf. zu einem Störfall im Sinne der StörfallIV kommen.

Hinsichtlich einer Absicherung der Apparate sind folgende Fälle zu unterscheiden:

Fall 1

- Die Apparatur ist mit einem Sicherheitsventil bzw. Berstscheibe ausgestattet.
- Es ist eine gesicherte Ableitung der freigesetzten Stoffmenge gewährleistet.
- Die Druckentlastungseinrichtung ist für den niedrigst siedenden Stoff und maximale Heizmitteltemperatur ausgelegt.
- Bis zur maximalen Heizmitteltemperatur sind keine Zersetzungen mit sicherheitstechnisch relevanter Energie-/ Gasfreisetzung zu erwarten.

Fall 2

Destillationsapparaturen, deren Absicherung über Druckentlastungseinrichtungen nicht möglich sind, da

- keine gesicherte Ableitung gewährleistet ist
- oder das Ansprechen der Druckentlastungseinrichtung durch die Stoffeigenschaften (z. B. kristallisierendes Produkt) verhindert wird
- oder im Bereich der maximalen Heizmitteltemperatur Zersetzungen mit erheblicher Energie-/ Gasfreisetzung auftreten können

Beispiel einer Auflistung sicherheitsrelevanter PLT-Einrichtungen in Teil A

Fall	PLT-Stelle	Funktion	Wirkung	Klassifizierung
1	keine sicherheitsrelevante PLT-Stelle vorhanden.			
2	T (Kesselinnentemperatur)	TICS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung
	T (Kesselinnentemperatur)	TIS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung
	alternativ:			
	T (Heizmittelkreislauf)	TICS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung
	T (Heizmittelkreislauf)	TIS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung
	P (Kesselinnendruck)	PIS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung
	P (Kesselinnendruck)	PICS+A+	schließt bei S+ Beheizung	Schutzeinrichtung

Nachfolgend zeigen zwei Tabellen beispielhaft die Informationen, die für die Kurzfassungen in Teil C vorgesehen sind.

Die Kurzdarstellungen lassen durchaus die einzelne Anlage erkennen, so dass eine Vorstellung über das anlagenspezifische Gefahrenpotenzial erlangt werden kann.

Tab. 5: Aufstellung der gefährlichen Stoffe für die Kurzbeschreibung einer einzelnen Anlage in Teil C

Stoff-Nr.	Stoffbezeichnung	CAS-Nr.	Gesamtmenge (max. in kg)	größtes Einzel- inventar (kg)	Mengenschwelle Spalte 4 (kg)
1	Sehr giftige Stoffe und Zubereitungen, z. B. Schwefelwasserstoff Bortrifluorid	7783-06-4 7637-07-2	1.530	30 45	5.000
2	Giftige Stoffe und Zubereitungen, z. B. Ammoniak Methanol Phenol m-Kresol	7664-41-7 67-56-1 108-52-2 108-39-4	90.000	1.500 10.000 30.000 20.000	50.000
3	Brandfördernde Stoffe, z. B. Wasserstoffperoxid >60%	7722-84-1	5.000	5.000	50.000
6	Entzündliche Stoffe und Zubereitungen, z. B. Triisobuten Triisopropylbenzol Cumol	91053-01-9 717-74-8 98-82-8	80.000	10.000 20.000 20.000	5.000.000
7b	Leicht entzündliche Flüssigkeiten, z. B. Diisobuten Methanol	25167-70-8 67-56-1	130.000	22.000 10.000	5.000.000
8	Hochentzündliche Stoffe und Zubereitungen, z. B. Diisobuten, Methanol >Siedetemperatur		6.000	5.000	10.000
11	Hochentzündliche verflüssigte Gase und Erdgas Isobuten Propen Erdgas	115-11-7 115-07-1 74-82-8	10.000	8.000 2.000 1	50.000

Tab. 6: Darstellung der Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte für die Kurzbeschreibung einer einzelnen Anlage in Teil C

Betriebseinheit bzw. Teilanlage	Wesentliche Störfallstoffe	Verfahrensgrundzüge (fett: störfallrelevante Verfahrensschritte)	Sicherheitstechnische Problemstellung	Sicherheitskonzepte
Gesamter Betrieb		<ul style="list-style-type: none"> - Lagerung/Bereitstellung der verschiedenen Edukte, Zwischen- und Endprodukte - Abfüllung verschiedener Produkte Wäschen mit Phasenabtrennungen; wässrige Phasen in das betriebliche AW3- System etc.	Gefahr der unzulässigen Belastung von Biowasser und Reinwasser Gefahr unzulässiger Abgasemissionen Gefahr von Überfüllungen und ggf. dadurch bedingter Stofffreisetzung Explosionsgefahr in und außerhalb von Apparaturen durch Verwendung brennbarer Gase und Flüssigkeiten	AW3-Konzept: überwachte Abg. in den Biokanal; Havarie-Behält. Überwachte AW1-Abgabe Überfüllsicherungen Thermische Abluftreinigung (BE 8), in einigen Fällen Vorreinigung über Wäschersysteme Ausgewiesene explosionsgefährdete Bereiche und entsprechende Ex-Installation Überwachte Inertisierungen in Behältern
BE 1: Herstellung von Mercaptan		Reaktion 1: H_2S -Erzeugung aus Schwefelsäure und NaHS Tiefkühlg. und Kompression H_2S -Gas Reaktion 2: kat. Umsetzung von H_2S mit Olefin und Mercaptan Wäsche und destillative Aufarbeitung Mercaptan Abwasseroxidation mittels H_2O_2	Mitarbeiter- und Umweltgefährdung bei Freisetzung eines sehr giftigen Stoffes Gefahr unzulässigen Betriebsüberdrucks in einigen Apparaturen Gefahr der Freisetzung eines sehr giftigen Stoffes im Biokanal bei unzureichender Abwasserbehandlung	Anlage in abgetrenntem Betriebsbereich untergebracht Gasdetektoren im Anlagenbereich Raumluftabsaugung und -reinigung über Wäscher; Überwachung des Abluftauslasses Sicherheitsventile in Wäschersystem eingebunden Redundante Überwachung der Abwasseroxidation
BE 2: Stabilisatoren Vulkazone		Dosierkontrollierte Reaktionen in Rührwerksbehältern (RWB) Filtration Vakuumdestillationen (diskonti) Pastillierung (Vulkazon)	Gefahr unkontrollierter chemischer Reaktionen mit Überschreitung des zulässigen Betriebsüberdrucks bei Kühlungs- und Rührerausfall	Temperatur-/ Drucküberwachung mit Dosierstop bzw. Dampfabschaltung Rührerüberwachung mit Dosierstop Reaktionsstarterkennung Inertisierung mit oxidationsempfindlichen Stoffen Überfüllsicherungen

Fortsetzung Tab. 6: Darstellung der Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte für die Kurzbeschreibung einer einzelnen Anlage in Teil C

Betriebseinheit bzw. Teilanlage	Wesentliche Störfallstoffe	Verfahrensgrundzüge (fett: störfallrelevante Verfahrensschritte)	Sicherheitstechnische Problemstellung	Sicherheitskonzepte
BE 3: Vulkanoxe	<ul style="list-style-type: none"> - p-Kresol - Isobuten - Formaldehyd 	<ul style="list-style-type: none"> - Reaktion 1: dosierkontrollierte Zwischenstufen-Synthese im RWB (Isobuten-Abspaltung) - Vakuumdestillation (Diskonti) - Reaktion 2: dosierkontrollierte Synthese Vulkanox im RWB - Feststoffabtrennung über Zentrifuge - Trocknung, Mahlung, Abfüllung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gefahr der Akkumulation von Reaktionspotential bei zu tiefer Temperatur - Unzulässiger Betriebsüberdruck bei zu hoher Temperatur - Gefahr der Stofffreisetzung bei Überfüllung 	<ul style="list-style-type: none"> - Redundante Drucküberwachung mit Dosierstop - Reaktion im Temperaturfenster - Überfüllsicherung
BE 4: m-/p-Kresoltrennung (m-Kresol/Vulkanox KB)	<ul style="list-style-type: none"> - m-/p-Kresol - Isobuten - Methanol 	<ul style="list-style-type: none"> - Dosierkontrollierte Alkylierung von m-/p-Kresol mittels Isobuten - Konti-Destillation m-KB/ p-KB - Spaltung von m-KB zu m-Kresol und Isobuten (konti) - Isobutenverdichtung und -verflüssigung (Wiedereinsatz in der Alkylierung) - Kristallisation p-KB - Feststoffabtrennung über Zentrifuge - Trocknung, Mahlung, Abfüllung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gefahr der Akkumulation von Reaktionspotential bei Rührerstillstand - Unzulässiger Betriebsüberdruck bei zu hoher Temperatur - Gefahr der Stofffreisetzung bei Überfüllung - Explosionsgefahr durch hybride Gemische in der Feststoffabtrennung 	<ul style="list-style-type: none"> - Redundante Drucküberwachung in der Alkylierung mit Dosierstop - Rührerüberwachung - Überfüllsicherung - Redundante Drucküberwachung in der Spaltung mit Dampfab-schaltung - Überwachte Inertisierung in der Feststoffabtrennung

Fortsetzung Tab. 6: Darstellung der Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte für die Kurzbeschreibung einer einzelnen Anlage in Teil C

Betriebseinheit bzw. Teilanlage	Wesentliche Störfallstoffe	Verfahrensgrundzüge (fett: störfallrelevante Verfahrensschritte)	Sicherheitstechnische Problemstellung	Sicherheitskonzepte
BE 5: Thermische Abluftreinigung (TAR)	<ul style="list-style-type: none"> - Abgase/ Ablüfte aus den verschiedenen Produktionsbereichen (u. a. T⁺/F⁺) - Erdgas - Brennbare Rückstände aus der Produktion (T)I 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbrennen der Abluft - Thermische Verwertung von Abfällen (Flüssigbrennstoff) - Dampferzeugung (30bar-Dampf) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gefahr der Rückzündung in das Abluftsystem - Explosionsgefahr in der Brennkammer bei Störung in der Verbrennung 	<ul style="list-style-type: none"> - Rückzündsicherungen 3-fach (rückzündfreie Eindüsung der Abluft, Detonationssicherung, Sicherheitstauchung); für Abluft im Sinne einer Ex-Zone 0 geeignet - Flammenüberwachung - Luftmangelsicherung - Temperaturüberwachung <p>(Sicherheitstechnische Ausrüstung entspricht dem Unternehmens-Standard für TAR)</p>

Vergleicht man verschiedene Sicherheitsberichte verschiedener Unternehmen in verschiedenen Bundesländern, so ist festzustellen, dass die Detaillierungstiefe sehr unterschiedlich ist.

Der in den Tabellen 5 und 6 dargestellte Detailgrad für die Kurzfassungen (= Teil C des Sicherheitsberichtes) ist durchaus häufig das Niveau, das man in einer ganzen Reihe von Sicherheitsberichten vorfindet, ohne dass es als Kurzfassung zu verstehen wäre. Gleichzeitig zeigen die Beispiele, dass relevante Informationen für die Öffentlichkeit enthalten sind:

- Aus der Stoffliste werden die gefährlichsten Stoffe ersichtlich (soweit die Beispiele der jeweiligen Stoffgruppe entsprechend ausgewählt wurden) und auch die größte zusammenhängende Menge, wenn auch nicht alle Einzelbehälter aufgeführt sind. Auf die Nennung der Art und Menge von Stoffen in Einzelbehältern muss ggf. verzichtet werden, wenn durch Kenntnis der genauen Lage und Größe eine erhebliche Gefährdung möglich ist (Vorauss. 1). Für einen potenziellen Angreifer kann jedoch die Gesamtliste der Einzelbehälter im Zusammenhang mit einer Größenvorstellung von der Gesamtanlage wichtige Informationen liefern, wie er über Kettenreaktionen einen möglichst großen Schaden anrichten kann.
- Die Tabelle Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte zeigt alle Betriebseinheiten, die wesentlichen darin gehandhabten Störfallstoffe (das sind diejenigen, die von ihren Gefahrenmerkmalen im Zusammenhang mit den eingesetzten Mengen als die wichtigsten klassifiziert wurden), zählt die wichtigsten eingesetzten Verfahren in den einzelnen Betriebseinheiten auf (unter Herausstellung störfallrelevanter Verfahrensschritte), zeigt die jeweilig damit verbundenen Gefahren auf und wie diesen Gefahren in der konkreten Anlage begegnet wird.

5.2.2 Schlussfolgerungen aus Fallkonstellation 2

Auf der Basis der Untersuchung wird nachfolgend zu der Ausgangsfrage Stellung genommen, inwieweit eine Geheimhaltung der Teile B und C des Sicherheitsberichts möglicherweise erforderlich ist (Kap. 5.2.2.1). Anhand des untersuchten Beispiels wird darüber hinaus die Abhängigkeit des Geheimhaltungsbedarfs vom Detaillierungsgrad des Sicherheitsberichts deutlich (Kap. 5.2.2.2).

5.2.2.1 Geheimhaltung der speziellen Teile des Sicherheitsberichts

Der untersuchte Ausschnitt eines beispielhaften Sicherheitsbericht zeichnet sich dadurch aus, dass er an verschiedenen Stellen Informationen zu den einzelnen sicherheitsrelevanten Anlagenteilen enthält. So haben auch die Informationen im Allgemeinen Teil einen Bezug zu den einzelnen sicherheitsrelevanten Anlagenteilen. Dies betrifft beispielsweise die anlagenübergreifende Darstellung der verfahrenstechnischen Grundoperationen und der störfallrelevanten Gefahrenquellen.

Diese Aufteilung der Gesamtinformation wirkt sich auf die Beurteilung der angestrebten Geheimhaltung der Teile B und C des Sicherheitsberichts aus, da zwei verschiedene Ansätze bestehen, auf der Grundlage der Ergebnisse aus Abschnitt 3 dieser Untersuchung die Geheimhaltung ganzer Teile des Sicherheitsberichts zu begründen:

- Eine Geheimhaltung der speziellen Teile des Sicherheitsberichts ist zulässig, wenn alle in ihnen enthaltenen Informationen geheimhaltungsbedürftig sind (Ansatz 1).
- Eine Geheimhaltung dieser Teile ist auch zulässig, wenn die in ihnen enthaltenen Informationen zwar nicht alle geheimhaltungsbedürftig sind, aber die nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen im Allgemeinen Teil des Sicherheitsberichts enthalten sind, der öffentlich zugänglich sein soll (Ansatz 2).

Beide Ansätze zur Begründung der Geheimhaltung greifen jedoch in dem untersuchten Fall nicht durch. So bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass alle anlagenspezifischen Informationen aus den Teilen B und C für sich alleine betrachtet geheimhaltungsbedürftig wären (Ansatz 1) und die im Allgemeinen Teil A enthaltenen Informationen stellen im Hinblick auf die anlagenspezifischen Erfordernisse keine ausreichenden „Ersatzinformationen“ dar (Ansatz 2).

So enthält Teil A des Sicherheitsberichts eine Darstellung von Gefahrenquellen und den allgemein ergriffenen Gegenmaßnahmen (vgl. oben Kap. 5.2.1, Tabelle 4). Diese Darstellung ermöglicht zwar einen Überblick über den gesamten Betriebsbereich und die generelle Vorgehensweise des Betreibers. Es fehlt jedoch die Erkennbarkeit der Anwendung dieser genereller Vorgehensweisen auf die Anlagen, die als sicherheitsrelevante Teile des Betriebsbereichs zu betrachten sind. Die Darstellung der allgemeinen Vorgehensweise ist daher für die Anwendung auf einen speziellen Anlagenteil nicht ausreichend.

Dasselbe gilt für die Darstellungen von Grundoperationen und die beispielhaften Listen von PLT-Einrichtungen (vgl. oben Kap. 5.2.1). Bei diesen Darstellungen fehlt der direkte Bezug zu Anlagen im Betriebsbereich, so dass die Angaben im Allgemeinen Teil des Sicherheitsberichts die notwendigen Angaben aus den speziellen Teilen des Sicherheitsberichts nicht ersetzen.

Schließlich enthält der Abschnitt im Teil A über die „Ermittlung und Analyse möglicher Störfälle“ lediglich eine betriebsbereichsübergreifende Darstellung der Vorgehensweise und eine Zusammenfassung der vernünftigerweise nicht auszuschließenden Stofffreisetzungen. Diese Darstellungsform kann die eingehende Beschreibung der Szenarien und Folgen möglicher Störfälle, wie sie nach Anhang II (Abschnitt IV, Nr. 1 und 2) der Störfall-Verordnung vorgesehen ist, nicht ersetzen. Dies gilt auch unter Berück-

sichtigung der im Allgemeinen Teil vorgesehenen Darstellung der Schutz- und Notfallmaßnahmen am Standort.

Im Ergebnis kann daher festgestellt werden, dass die vollständige Geheimhaltung der Teile B und C¹⁰⁰ des Sicherheitsberichts auf der Grundlage der geltenden Regelungen zur Geheimhaltung von Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nicht zulässig ist.

5.2.2.2 Geheimhaltungsbedarf und Dokumentationsstiefe

Das aktuelle Beurteilungsproblem, welche Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit der Öffentlichkeit vorzuenthalten sind, stellt sich eigentlich erst dann, wenn man den Detaillierungsgrad eines Sicherheitsberichtes mitberücksichtigt.

In den vergangenen 10 Jahren wurden Sicherheitsanalysen zwar sehr unterschiedlicher Detailtiefe von den Behörden akzeptiert, jedoch war generell eine Tendenz beobachtbar, dass die Sicherheitsanalysen immer detaillierter wurden. Der Grund für diesen zunehmenden Detaillierungsgrad der Sicherheitsanalysen waren Ereignisse in Industrieanlagen mit erheblichen Schäden. Dies darf nicht übersehen werden.

Der Zusammenhang zwischen dem erforderlichen Detaillierungsgrad der Sicherheitsberichte und dem Geheimhaltungsbedarf aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ist offensichtlich. Je detaillierter die Angaben im Sicherheitsbericht sein müssen, desto häufiger kann sich die Frage stellen, ob die Angaben geheim gehalten werden müssen. Und umgekehrt sinkt der Geheimhaltungsbedarf bei einer geringeren Dokumentationsstiefe des Sicherheitsberichts.

¹⁰⁰ Dies wird auch vom Betreiber, der diesen Vorschlag zur Diskussion gestellt hat, nicht mehr weiter verfolgt.

Vor diesem Hintergrund müsste als sachlogisch vorrangige Frage zunächst geklärt werden, wie detailliert die Informationen im Sicherheitsbericht sein müssen. Erst auf dieser Grundlage wäre dann in einem zweiten Schritt zu bestimmen, welche dieser Informationen geheimhaltungsbedürftig sind.

Allerdings war nicht einmal unter der Geltung der früheren Störfall-Verordnung ein bundeseinheitliches Niveau beim Detaillierungsgrad der Informationen in der Sicherheitsanalyse erkennbar. Die Novelle der Störfall-Verordnung hat in dieser Hinsicht keine Klärung erbracht. Vielmehr existieren aufgrund des Wegfalls der 2. Störfall-VwV derzeit sogar weniger Konkretisierungshilfen als unter der früheren Störfall-Verordnung.¹⁰¹

Trotz der bestehenden Auslegungsspielräume hinsichtlich der erforderlichen Dokumentationstiefe des Sicherheitsberichts ist diese Thematik vom Problem der Geheimhaltung von Informationen strikt zu trennen. Insbesondere enthält die Störfall-Verordnung keinerlei Ansatzpunkte für die Interpretation, dass der Detaillierungsgrad des Sicherheitsberichts aufgrund eines erhöhten Geheimhaltungsbedarfs von Informationen abnehmen darf.

Obwohl es einem praktischen Bedürfnis entsprechen könnte, geheimhaltungsbedürftige Informationen erst gar nicht in den Sicherheitsbericht aufzunehmen, um sie nicht nachträglich von den öffentlich zugänglichen Informationen trennen zu müssen, wäre ein solches Vorgehen rechtlich nicht abgesichert. Vielmehr setzen die vorhandenen Regelungen zum Geheimnisschutz gerade voraus, dass die geheimhaltungsbedürftigen Informatio-

¹⁰¹ Eine neue Konkretisierung der Anforderungen kann sich aus der geplanten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung ergeben. So enthält der Entwurf dieser Verwaltungsvorschrift (Stand: 05. Juli 2002) in Nr. 9.2 Anforderungen hinsichtlich der Angaben im Sicherheitsbericht. Z.B. „Schutzzonen und Sicherheitsabstände müssen angegeben sein“, z. B. „Die Angaben müssen eine Beurteilung ermöglichen...“, z.B. „In der Anlagenbeschreibung müssen Angaben über die konstruktiven Merkmale und die Auslegung der Anlageteile enthalten sein, ...“. Inwieweit diese Anforderungen in der endgültigen Fassung der Verwaltungsvorschrift enthalten sein werden, ist derzeit nicht absehbar.

nen zunächst im Sicherheitsbericht enthalten sind, da sie ansonsten nicht – nach Maßgabe dieser Regelungen – geheim gehalten werden können.

Solange die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erstellung der Sicherheitsberichte und die Informationsrechte der Öffentlichkeit nicht geändert werden, bleibt es dabei, dass die vorgelegten Sicherheitsberichte ungeachtet eines möglichen Geheimhaltungsbedarfs zunächst den Anforderungen der Störfall-Verordnung entsprechen müssen. In dieser Hinsicht erscheint es zweifelhaft, ob der hier untersuchte Vorschlag für einen Sicherheitsbericht den Anforderungen an die Dokumentationstiefe genügt.

Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Differenzierung zwischen verschiedenen Anlagenteilen. Teil B bezieht sich auf Anlagen und Tätigkeiten mit nach Einschätzung des Betreibers hohen und repräsentativen Gefahrenpotenzialen und enthält für diese ausführliche Beschreibungen (im wesentlichen analog zu den bisherigen Sicherheitsanalysen) einschließlich Verfahrensfließbildern und Apparatenaufstellungsplänen. Teil C enthält dagegen nur Kurzbeschreibungen zu den übrigen Anlagen, Verfahren und Tätigkeiten. Begründet wird die Beschränkung im Teil B auf Anlagen mit hohem und repräsentativen Gefahrenpotenzial mit dem Hinweis auf Anhang II, Punkt III.1 der 12. BImSchV: „Beschreibung der wichtigsten Tätigkeiten und Produkte...“. Allerdings geht diese Überschrift in Anhang II weiter mit: „... der sicherheitsrelevanten Teile des Betriebsbereiches....“.

Gemeint sein kann also nicht, auf die Beschreibung auch nur eines Teils der sicherheitsrelevanten Teile des Betriebsbereichs zu verzichten. Der TAA-Leitfaden¹⁰² TAA-GS-24 vom April 2001 gibt für die Identifizierung sicherheitsrelevanter Teile eines Betriebsbereiches keine Richtwerte für Stoffmengen vor, sondern empfiehlt eine vom Gefahrenpotenzial abhängige, abgestufte Dokumentationstiefe, die für jeden Betriebsteil vom Betreiber nachvollziehbar zu begründen ist.

¹⁰² TAA = Technischer Ausschuss Anlagensicherheit

Dabei spielen selbstverständlich auch die Stoffmengen bezogen auf die Gefährlichkeit der Stoffe eine Rolle¹⁰³. Ob man nun die gleiche Schwelle heranzieht wie bei den sicherheitsrelevanten Anlagenteilen (0,5 bzw. 2% der Mengenschwelle Spalte 4 des Anhangs I der 12. BImSchV), kann sicher noch diskutiert werden, doch mag diese erst einmal als Orientierung dienen für die Auswahl darzustellender Anlagen bzw. Betriebsbereichsteile.

Die dargestellten Zweifel an der Zulässigkeit der vorgenommenen Differenzierung zwischen den Teilen B und C des Sicherheitsberichts betreffen allerdings nur die Frage nach dem erforderlichen Detaillierungsgrad eines Sicherheitsberichts, die nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist. Daher wird hier auch auf eine abschließende Stellungnahme zu dem Problem verzichtet.

¹⁰³ Neben dem Dampfdruck, den Verfahrensbedingungen (hohe Drücke, hohe Temperaturen, große freisetzbare Menge), einer exponierten Lage (z. B. nahe Werksgrenze).

6. Zusammenfassung der Ergebnisse

6.1 Rechtliche Analyse

Zusammenfassend hat die rechtliche Prüfung der Einschränkungsvoraussetzungen der Informationsrechte der Öffentlichkeit nach 9. BlmSchV, 12. BlmSchV und UIG aufgrund der Notwendigkeit des Geheimnisschutzes folgende Kriterien ergeben:

- Geheimhaltungsbegründend sind nur solche Eingriffe, die zu Störungen führen, bei denen die Schwelle des Störfalls überschritten wird.
- Die Beurteilung setzt eine Gefahrenprognose voraus, für die tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich sind, dass die Bekanntgabe der Information die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht. Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen sich auf konkrete Eingriffsszenarien beziehen. Die Unkenntnis über mögliche Eingriffshandlungen rechtfertigt keine erweiterte Geheimhaltung von Informationen.
- In der gegenwärtigen Gefährdungslage existieren hinreichende Anhaltspunkte, dass ein Täterkreis vorhanden sein kann, der eine sich bietende Gelegenheit für einen Eingriff nutzen wird.
- Anhaltspunkte für eine Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit bestehen nur hinsichtlich solcher Informationen, die bisher noch nicht bekannt sind. Dabei ist die Geheimhaltung nicht bereits deswegen ausgeschlossen, weil die betreffenden Informationen in einem früheren Verfahrensstadium nicht geheimgehalten wurden oder wenn die Informationen in nicht-öffentlich zugänglichen, betrieblichen Unterlagen (z. B. Betriebshandbücher) enthalten sind.

- Bei tiefgestaffelten Sicherheitskonzepten können Informationen zu allen Sicherheitsebenen kumulativ erforderlich sein, um einen störfallverursachenden Eingriff vorzunehmen. In diesen Fällen ist die Geheimhaltung nur hinsichtlich der Informationen zu einer der Sicherheitsebenen erforderlich.
- Der erforderliche Konkretisierungsgrad für die tatsächlichen Anhaltspunkte bestimmt sich nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität: Je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen. Eingriffe von Unbefugten, die „vernünftigerweise ausgeschlossen“ werden können, rechtfertigen eine Geheimhaltung nur dann, wenn diese Eingriffe entweder nur wegen der Geheimhaltung der entsprechenden Informationen vernünftigerweise ausgeschlossen werden können oder wenn Informationen zu diesen Eingriffen bei einer veränderten Einschätzung der Gefährdungslage geheimhaltungsbedürftig wären. Vernünftigerweise ausgeschlossene Eingriffe bedürfen damit einer besonderen Rechtfertigung, um geheimhaltungsbegründend zu sein.
- Sofern die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist die betreffende Information geheimhaltungsfähig. Vor einer endgültigen Entscheidung über die Geheimhaltung bedarf es einer Abwägung zwischen den betroffenen Informations- und Geheimhaltungsinteressen. Bei eingriffsrelevanten Informationen über das Sicherungssystem des Betriebsbereiches überwiegen dabei regelmäßig die Geheimhaltungsinteressen. Bei Informationen zum Sicherheitssystem des Betriebsbereichs überwiegen diese Interessen nur, soweit konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdungslage vorliegen. Soweit die Gefahrenprognose nicht auf konkrete Anhaltspunkte gestützt ist und die Information gleichzeitig auch zur Beurteilung der Erfüllung sicherheitstechnischer Anforderungen relevant ist, können sich die Informationsinteressen der Öffentlichkeit durchsetzen.

6.2 Bedeutung der Rechtslage für die Grundlagen und die Reichweite des Geheimnisschutzes von Angaben am Beispiel des Sicherheitsberichtes

Angesichts der eng auszulegenden Einschränkungsvoraussetzungen zum Vorenthalten von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit ergeben sich zwei grundsätzliche Möglichkeiten mit dem Dilemma umzugehen, keine Informationen weiterzugeben, die geeignet sind, die Planung und Realisierung unbefugter Eingriffe zu erleichtern und gleichzeitig dem Informationsrecht der Öffentlichkeit zu genügen:

Möglichkeit 1:

Jeder Sicherheitsbericht wird als Einzelfall betrachtet und jede Behörde prüft einzeln auf Antrag des Betreibers, ob ausreichende Gründe vorliegen, die benannten Informationen zurückzuhalten (also ob die Einschränkungsvoraussetzungen 1 bis 5 vorliegen), wobei aus der 1. Stufe (vgl. Kap. 4) bereits Kapitel der jeweiligen Unterlagen heraus gefiltert wurden, die grundsätzlich keine geheimhaltungsrelevanten Informationen enthalten können.

Möglichkeit 2:

Es werden zukünftig differenzierte Sicherheitsberichte erstellt. Der Öffentlichkeit wird ein Sicherheitsbericht zugänglich gemacht, der grundsätzlich dem Informationsrecht genügt, gleichzeitig aber auf einem Niveau, dass nicht mehr jedes einzelne Ventil und nicht mehr jede einzelne MSR-Einrichtung jedes einzelnen Behälters im Sicherheitsbericht erkennbar wird (ähnlich Teil C des dargestellten Falles 2, Kap. 5.2). Die Behörde hat das Recht eine ausführliche Fassung des Sicherheitsberichtes mit allen Detailangaben (ähnlich Teil B des dargestellten Falles 2, Kap. 5.2) zu verlangen, um ausreichend prüfen zu können, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen z.B. der Stand der Sicherheitstechnik eingehalten ist.

Die erste Möglichkeit hat den Vorteil, dass zunächst einmal der Öffentlichkeit ein jeweiliges Maximum an Information zur Verfügung gestellt wird.

Sie ist aber auch mit Nachteilen verbunden:

- Die Überprüfung der Einschränkungsvoraussetzungen wird für die Behörden aufwändig und mit nicht unerheblichen rechtlichen Risiken verbunden sein (Ermessensentscheidungen müssen sich der Überprüfbarkeit stellen).
- Bei sehr großer Detailtiefe des Sicherheitsberichtes für Betriebsbereiche mit einer sehr großen Anzahl an Einzelanlagen kann die Möglichkeit eingeschränkt sein, das Gefahrenpotenzial zu überschauen und einschätzen zu können.

Die zweite Möglichkeit, die überwiegend zu einer Verringerung der Detailtiefe der Sicherheitsberichte gegenüber der heutigen Praxis führt, ist jedoch nach der geltenden Rechtslage nur insoweit möglich, als die inhaltlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Sicherheitsberichts (§ 9 Abs. 2 i. V. m. Anhang 2 der 12. BImSchV) weiterhin erfüllt werden. Insbesondere muss der Sicherheitsbericht auch zukünftig geeignet sein, die ihm zugedachten Informations- und Prüffunktionen zu erfüllen¹⁰⁴. Hierbei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass mit der neuen Störfall-Verordnung die Pflicht zu regelmäßigen Inspektionen eingeführt wurde, mit denen die konkrete Umsetzung des betrieblichen Sicherheitskonzepts geprüft werden soll. Diesen regelmäßigen Inspektionen kommt in der Überwachungsphase ebenfalls eine wichtige Prüfungsfunktion zu, die den Sicherheitsbericht um einen Teil seiner Prüfungsfunktion entlasten kann. Die Behörde muss jedoch weiterhin im Einzelfall entscheiden, ob ihr ausreichende Informationen zur Beurteilung der Einhaltung der Sicherheitspflichten zur Verfügung stehen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bleibt der Sicherheits-

¹⁰⁴ Die geplante Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung wird auch Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Sicherheitsberichte enthalten. Inwieweit die detaillierten Anforderungen in Nr. 9.2 des derzeitigen Entwurfs zu dieser Verwaltungsvorschrift (Stand: 05. Juli 2002) erhalten bleiben, ist derzeit nicht absehbar; vgl. oben Kap. 5.2.2.2.

bericht ohnehin das zentrale Instrument für den Nachweis der Erfüllung der Sicherheitspflichten.

Ein Sicherheitsbericht, der in vorgefundener Weise aufgebaut ist, kann jedoch unter der geltenden Rechtslage nicht in der Weise verwendet werden, dass der Öffentlichkeit die detaillierten Anlagenbeschreibungen insgesamt vorenthalten werden, da die Voraussetzungen für die Geheimhaltung aller in diesen Anlagenbeschreibungen enthaltenen Informationen regelmäßig nicht erfüllt sein dürften und die Angaben im allgemeinen Teil keine ausreichende Ersatzinformationen enthalten (vgl. oben Kap. 5.2.2.1). Selbst wenn in dem allgemeinen Teil des Sicherheitsberichts alle nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen als „Doppelinformationen“ vorhanden sind, ist die Zulässigkeit der Geheimhaltung eines ganzen Teils des Sicherheitsberichts zweifelhaft, da sich die Informationsrechte zunächst einmal immer auf den Sicherheitsbericht als Ganzen beziehen.

Es sollte jedoch eine dritte Möglichkeit geprüft werden, nach der konfligierenden Informations- und Geheimhaltungsinteressen durch einen differenzierten Sicherheitsbericht besser als bisher entsprochen werden könnte. Ein Sicherheitsbericht könnte aus einem allgemeinen Teil und einem speziellen Teil bestehen, in dem alle relevanten Anlagen dargestellt werden. Nur von den anlagenspezifischen Teilen ist dann ggf. eine 2. Version zu erstellen, die dem Informationsrecht der Öffentlichkeit entspricht, doch auf einem Niveau, das potenziellen Anschlagstätern nicht die notwendigen Informationen für ihre Planungen liefert (ähnlich einem Niveau C des Beispielsfalles 2). Dies kann dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit möglicherweise besser entsprechen als durch die bisherige Leitvorstellung einer detaillierten Veröffentlichung mit Geheimhaltung von Einzelinformationen.

Der entscheidende Aspekt für die zukünftige Ausgestaltung der Informationsrechte der Öffentlichkeit ist nicht die Frage, ob es zulässig sein darf, dass ganze Teile des Sicherheitsberichts nicht mehr zugänglich sind, sondern vielmehr die Frage, welche Informationen aus den geheim gehaltenen

Teilen zusätzlich auch in den öffentlich zugänglichen Versionen dieser Teile des Sicherheitsberichts vorhanden sind. Solange alle relevanten, nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen aus den detaillierten Anlagenbeschreibungen auch in der öffentlich zugänglichen Version der Anlagenbeschreibungen enthalten sind, entspricht dies den Informationsinteressen, da die allgemein verständlichen Anlagenbeschreibungen in sich geschlossene Darstellungen sind.

Der Erstellung und Pflege von zwei Berichtsversionen wird häufig entgegengehalten, dass man damit den Aktualisierungsaufwand wegen der Vielzahl der in einem Sicherheitsbericht enthaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verdopple. In Bezug auf den hier relevanten Geheimnisschutz ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der grundsätzliche Aktualisierungsbedarf nach § 9 Abs. 5 der 12. BImSchV unabhängig vom Geheimnisschutz besteht. Ein Mehraufwand kann insofern nur entstehen, wenn durch eine Aktualisierung gleichzeitig vom Geheimnisschutz betroffene Teile tangiert werden und die Frage der Unzulässigkeit des Geheimnisschutzes erneut aufgeworfen wird, was regelmäßig nicht der Fall sein sollte.

Nach der bisher überwiegenden Praxis wird nur die erste obengenannte Möglichkeit¹⁰⁵, in Verbindung mit der Identifizierung der Teile, die überhaupt nur sicherheitsrelevante Informationen enthalten können (vgl. Tabellen 1 bis 3), angewendet, da bei den aktuell vorliegenden Sicherheitsberichten noch keine Wertung vorgenommen worden war hinsichtlich Informationsinhalten, die ggf. sicherheitsrelevant bezüglich des Schutzes gegen Eingriffe Unbefugter sein können.

Hierzu hat die Behörde die in 6.1 in Kurzform noch einmal dargestellten Einschränkungsvoraussetzungen zu prüfen.

¹⁰⁵ Die Situation, dass Sicherheitsberichte auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten können, ist hiervon unberührt.

Die hier aufgezeigte 3. Möglichkeit eines Sicherheitsberichts in Teilen, mit zwei Berichtsversionen lediglich für die bzgl. des Geheimnisschutzes relevanten Teile¹⁰⁶ erscheint praktikabel und insgesamt wirksamer zu sein, bzgl. der beiden Zielvorgaben:

- Sicherstellung des Informationsrechtes der Öffentlichkeit
- Schutz sicherungsrelevanter Informationen gegen Erkenntnismöglichkeiten für Eingriffe Unbefugter, die eine erhebliche Gefahr verursachen können und die die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Eingriffes erhöhen.

¹⁰⁶ Nicht Berichtsteile, die sich auf verschiedene Betriebsbereichsteile beziehen, wie es der in Kap. 5.2 dargestellte Vorschlag vorsieht.

Anlagen

Fallbeispiel 2

Sicherheitsbericht nach StörfallV 2000
- Inhaltsverzeichnis -
- Teil A -

A	Allgemeiner Teil (= betriebsbereichsspezifischer Sicherheitsbericht)
A 0	Einleitung
A 1	Informationen über das Management und die Betriebsorganisation
A 1.1	Konzept zur Verhinderung von Störfällen
A 1.1.1	Einführung: mögliche Risiken für Störfälle und Störungen mit möglichen Gefährdungen
A 1.1.2	Basis des Konzepts: Leitlinien für Verantwortliches Handeln bei Umweltschutz und Sicherheit im Unternehmen
A 1.1.3	Vorgehensweisen und Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit
A 1.1.4	Sicherstellung der Umsetzung des Konzepts
A 1.1.5	Ständige Weiterentwicklung
A 1.2	Sicherheitsmanagementsystem
A 1.2.1	Organisation und Personal - Aufgaben- und Verantwortungsbereiche
A 1.2.2	Ermittlung und Bewertung der Gefahren von Störfällen – Sicherheitstechnisches Vorgehen innerhalb des Unternehmens
A 1.2.3	Überwachung des Betriebs - Organisatorische Maßnahmen beim Betreiben der Anlagen
A 1.2.4	Sichere Durchführung von Änderungen - Planung und Errichtung neuer Anlagen/ Verfahren Änderungen an bestehenden Anlagen/ Verfahren
A 1.2.5	Planung für Notfälle - Erstellung, Erprobung und Überprüfung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne
A 1.2.6	Überwachung der Leistungsfähigkeit des SMS - Erfassung und Auswertung von Ereignissen
A 1.2.7	Systematische Überprüfung und Bewertung des Konzepts und des SMS
A 1.3	Praktische Beispiele aus der Umsetzung des Sicherheitsmanagementsystems
A 1.3.1	Grundsätze zur Bewertung bei der Einführung neuer Stoffe
A 1.3.2	Grundsätze zur Auslegung und Auswahl technischer Einrichtungen
A 1.3.2.1	Apparate und Maschinen
A 1.3.2.2	Pumpen
A 1.3.2.3	Rohrleitungen/ Armaturen
A 1.3.2.4	PLT-Einrichtungen

- A 1.3.3 Grundsätze zur Ermittlung sicherheitsrelevanter Anlageteile
- A 1.3.3.1 Sicherheitsrelevante Anlageteile aufgrund besonderen Stoffinhalts
- A 1.3.3.2 Sicherheitsrelevante Anlageteile aufgrund ihrer Funktion
- A 1.3.3.2.1 PLT-Einrichtungen
- A 1.3.3.2.2 Technische Einrichtungen zum Brand- und Explosionsschutz
- A 1.3.3.2.3 Freisetzungsbegrenzende Einrichtungen
- A 1.3.3.2.4 Anlagen-Aus/ Not-Aus-Systeme

A 2 Beschreibung des Betriebsbereichs

A 2.1 Beschreibung des Standorts und seines Umfelds

- A 2.1.1 Örtliche Lage
- A 2.1.2 Zugänglichkeit, Verkehrsanbindung
- A 2.1.3 Angaben zur Belegschaft
- A 2.1.4 Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten
- A 2.1.5 Übersicht zur Ver- und Entsorgung
- A 2.1.5.1 Energie- und Medienversorgung
- A 2.1.5.2 Abwasserbehandlung
- A 2.1.5.3 Abfallbehandlung

A 2.2 Beschreibung der gefährlichen Stoffe

- A 2.2.1 Verzeichnis der gefährlichen Stoffe (Bezeichnung/ Mengen)
- A 2.2.2 Stoff- und Reaktionskenndaten

A 2.3 Verzeichnis der Anlagen/ Tätigkeiten mit gefährlichen Stoffen gemäß Anhang I StörfallV

A 2.4 Beschreibung der Bereiche, die von einem Störfall betroffen werden könnten

- A 2.4.1 Intern - Chemieparkpartner
- A 2.4.2 Extern - Umgebung des Chemieparks

A 3 Anlagen-, verfahrens- und tätigkeitenübergreifende Betrachtung von störfallrelevanten Gefahrenquellen

A 3.1 Allgemeine betriebliche Gefahrenquellen

- A 3.1.1 Brände/ Explosionen
- A 3.1.2 Innere und äußere Korrosion
- A 3.1.3 Leckagen und Undichtigkeiten
- A 3.1.4 Versagen von nichtmetallischen Anlageteilen
- A 3.1.5 Fehlbedienung bei Produktübernahme und Abfüllvorgängen
- A 3.1.6 Ausfall von Energien und Medien
- A 3.1.7 Ausfall von PLT-Einrichtungen
- A 3.1.8 Druckaufbau durch Thermalexpansion
- A 3.1.9 Stoffverwechslung

A 3.2 Darstellung und sicherheitstechnische Betrachtung verfahrenstechnischer Grundoperationen und spezieller Einrichtungen

- A 3.2.1 Vorlegen und Dosieren
- A 3.2.2 Reaktion
- A 3.2.3 Destillation
- A 3.2.4 Filtration
- A 3.2.5 Trocknung
- A 3.2.6 Abfüllmischer
- A 3.2.7 Abfüllung in Großgebinde
- A 3.2.8 Übernahme aus Großgebinden
- A 3.2.9 Fördern von Flüssigkeiten mittels Pumpen
- A 3.2.10 Thermische Abluftreinigung
- A 3.2.11 Chlorverdampfer
- A 3.2.12 Ammoniak-Verdampferstationen für Kälteanlagen

A 3.3 Umgebungsbedingte Gefahrenquellen

- A 3.3.1 Nachbaranlagen
- A 3.3.2 Verkehrsanlagen
- A 3.3.3 Naturbedingte Einwirkungen
- A 3.3.4 Einwirkungen Dritter

A 3.4 Maßnahmen zum Personenschutz

A 4 Ermittlung und Analyse möglicher Störfälle

A 4.1 Vorgehensweise

A 4.2 Zusammenfassende Darstellung vernünftigerweise nicht auszuschließender Stofffreisetzungen

A 5 Schutz- und Notfallmaßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen

A 5.1 Einrichtungen zur Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen

- A 5.1.1 Werkfeuerwehr
- A 5.1.1.1 Allgemeines
- A 5.1.1.2 Ausstattung
- A 5.1.1.3 Personal
- A 5.1.2 Warn-/ Alarm-Einrichtungen
- A 5.1.2.1 Betriebliche Einrichtungen
- A 5.1.2.2 Blockwarnsysteme
- A 5.1.2.3 Werkswarnanlage
- A 5.1.3 Brandschutztechnische Vorkehrungen
- A 5.1.3.1 Einteilung in Brandabschnitte
- A 5.1.3.2 Löschmittel

A 5.2 Alarmplan und Organisation der Notfallmaßnahmen

- A 5.2.1 Alarm- und Gefahrenabwehrpläne
- A 5.2.1.1 Allgemeines
- A 5.2.1.2 Alarm- und Gefahrenabwehrpläne Betrieb (AGAB)
- A 5.2.1.3 Alarm- und Gefahrenabwehrplan Werk (AGAW)
- A 5.2.2 Organisation der Notfallmaßnahmen

A 5.3 Beschreibung der für den Notfall zur Verfügung stehenden Mittel

- A 5.3.1 Intern zur Verfügung stehende Mittel
- A 5.3.1.1 Werkfeuerwehr
- A 5.3.1.2 Fachbereich Umweltschutz
- A 5.3.1.3 Ärztliche Dienste
- A 5.3.1.4 Werkschutz
- A 5.3.1.5 Weitere Fachbereiche
- A 5.3.2 Extern zur Verfügung stehende Mittel
- A 5.3.2.1 Werkfeuerwehren und öffentliche Feuerwehren
- A 5.3.2.2 Rettungsdienste

A 6 Anhänge zum Teil A

A 6.1 Topographische Karte

A 6.2 Werksübersichtsplan

A 6.3 Werksübersichtsplan (mit Zufahrten, Krankenhäusern, öffentliche Feuerwehr etc.)

A 6.4 Werksplan mit Chemieparkpartnern

A 6.5 Stoff-/ Sicherheitsdatenblätter

Fallbeispiel 2

Sicherheitsbericht nach StörfallV 2000

- Inhaltsverzeichnis –

- Teil C -

**C Kurzbeschreibungen weiterer Anlagen, Verfahren
und Tätigkeiten**

C 1 BlmSchG-Anlagen mit Störfallstoffen

C 1.1 ABC-Betrieb / Geb. M ...

C 1.1.1 Zweck der Anlage

C 1.1.2 Gefährliche Stoffe nach StörfallV

C 1.1.3 Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte

C 1.1.4 Hinweis auf mögliche Stofffreisetzungen

C 1.2 XYZ -Betrieb / Geb. H ...

C 1.2.1

**C 2 Weitere Anlagen, Verfahren und Tätigkeiten mit Störfallstof-
fen**

C 2.1 ABC-Betrieb / Geb. R ...

C 2.1.1 Zweck der Anlage

C 2.1.2 Gefährliche Stoffe nach StörfallV

C 2.1.3 Verfahrensgrundzüge und Sicherheitskonzepte

C 2.1.4 Hinweis auf mögliche Stofffreisetzungen

C 2.2 Technikum B ...

C 2.2.1

Literatur

Literatur zu Rechtsfragen

1. Breuer, R.: Schutz von Betriebs- und Geschäftsheimnissen im Umweltrecht. NVwZ, 1986, 171.
2. Feldhaus, Immissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung.
3. Fluck, J. und Theuer, A.: Umweltinformationsrecht UIG, Kommentar, Loseblattsammlung.
4. Götz, V: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 13. Aufl., Göttingen, 2001.
5. Hefermehl, W. und Baumbach, A.: Wettbewerbsrecht. 20. Aufl., München, 1998.
6. Knack, H.-J.: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Aufl., Köln u. a., 1998.
7. Koch, H.-J. und Scheuing, D. H. (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Loseblattsammlung.
8. Kopp, F. und Schenke, W.-R.: Verwaltungsgerichtsordnung. 13. Aufl., München, 2003.
9. Kopp, F.: Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., München 2000.

10. Landmann, R. von und Rohmer, G.: Umweltrecht, Bd. I Bundes-Immissionschutzgesetz; Bd. II Durchführungsvorschriften zum Bundes-Immissionschutzgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung.
11. Lisken, H. und Denninger, E.: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001.
12. Mayen, T.: Verwertbarkeit von geheim gehaltenen Verwaltungsvorgängen im gerichtlichen Verfahren?
NVwZ 2003, 537
13. Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001) zuletzt geändert 24. Juni 2002 (BGBl. I S. 2249).
14. Nowak, C.: Terrorismus: Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit.
Tagungsbericht, DVBl. 2003, 108.
15. Ossenbühl, F.: Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum.
DÖV, 1976, 463.
16. Redeker, M. und Kothe, P.: Die Neuregelung zur Überprüfung verweigerter Aktenvorlage im Verwaltungsprozess.
NVwZ, 2002, 313.
17. Röger, R.: Umweltinformationsgesetz, Kommentar.
Köln u. a., 1995

18. Roth, W.: Die Rückforderung vorgelegter Akten bei nachträglicher Vorlageverweigerung im Verwaltungsprozess.
NVwZ 2003, 544
19. Seibert, M.-J.: Änderungen der VwGO durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelsrechts im Verwaltungsprozess.
NVwZ, 2000, 265.
20. Stelkens, P.; Bonk, H. und Sachs, M.: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar.
6. Aufl., München, 2001.
21. Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 23. August 2001 (BGBl. I S. 2218).
22. Weber, J.: Der Anspruch nach § 4 Abs. 1 UIG und seine Beschränkungen zum Schutz öffentlicher Belange.
Frankfurt a. M., 1997.
23. Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 26. April 2000 (BGB. I S.603)

Sonstige Informations- und Erkenntnisquellen

- | | | |
|-----|---|---|
| 23a | AK Auslegung Störfallverordnung der Umweltallianz (Hrsg.): | Auslegung Störfallverordnung: Arbeitspapier des gleichnamigen Arbeitskreises zur AG Deregulierung der Umweltallianz. |
| 24. | Benoff, D.: | Business Aviation Affected; Heightened Security Measures Imposed.
Aviation Week, 2002,
www.aircraftbuyer.com/featured/security.htm |
| 25. | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.): | IT-Grundschutzhandbuch, Gefährdungskatalog G 5 Vorsätzliche Handlungen, G 5.102 Sabotage.
www.bsi.bund.de/gshb/ vom Juli 2001 |
| 26. | Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): | Verfassungsschutzbericht 2001. |
| 27. | Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): | <i>Störfall-Kommission (SFK); Leitfaden - Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter.</i>
<i>vom 23. Oktober 2002</i> |

28. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.):
Konsequenzen aus den Terroranschlägen in den USA für die Sicherung von Betriebsbereichen und Anlagen gemäß Störfall- Verordnung.
Zwischenbericht der ad hoc-Gruppe „Eingriffe Unbefugter“ der Störfall-Kommission (SFK) vom 16. Januar 2002

29. Classen, G.:
Die Anti-Terror Pakete - Kritische Lesehilfe zum Regierungsentwurf vom 07.11.2001.
19.11.2001, www.cilip.de/terror/lesehilfe.pdf

30. Department of Energy - Office of Environment, Safety and Health (Hrsg.):
Safeguards & Security.
tis.eh.doe.gov/analysis/trac/7/safsec.html

31. Europäische Kommission (Hrsg.):
General Guidelines for Content of Information to the Public.
Directive 82/501/EEC - Annex VII
1994

32. Europäischer Gerichtshof (Hrsg.):
Vertragsverletzung eines Mitgliedsstaats - Richtlinie 90/313/EWG - freier Zugang zu Informationen über die Umwelt - Begriff „Behörden“ – Ausschluß der Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden – Auszugsweise Übermittlung von Informationen - Ausschluß des Anspruchs aus Informationen während der Dauer eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens -

- Höhe der Gebühren und Modalitäten ihrer Erhebung: Urteil vom 09.09.1999 - C-217/97.
EuGH Lexetius.com/2002/5/16
33. Federal Aviation Administration (FAA) (Hrsg.):
Security Considerations for the Flight-deck on Foreign Operated Transport Category Airplanes; Final Rule.
14 CFR Part 129, Federal Register, Vol. 67, No. 120, 21.06.2002, Rules and Regulations
34. Federal Aviation Administration (FAA) (Hrsg.):
Civil Aviation Regulations: Part 10 - Commercial Air Transport by Foreign Air Carriers within, Version 2.0, Oktober 2000
www1.faa.gov/avr/iasa/PART10.doc
35. Giemulla, E. und Schyndel, H. van:
Kommentar zu § 29d LuftVG Überprüfung durch Luftfahrtbehörden.
www.giemulla.com/deutsch/LuftVG29d-neu.pdf
36. N.N.:
Chemieanlagen sind gegen Terror nicht zu schützen.
07.11.2002, rundschau-online.de
37. N.N.:
Kommission begrüßt Verabschiedung der Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.
13.11.2002, www.ibr-online.de
38. N.N.:
Hat das Wartungspersonal die Rechner der Flugsicherung sabotiert? Zentral-

- computer lahmgelegt: Chaos auf den Pariser Flughäfen Orly und Charles de Gaulle.
Computerwoche Online, Nr. 46, 15.11.1991
39. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.):
Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response - Guidance for Public, Authorities, Industry, Labour and Others for the Establishment of Programmes and Policies Related to Prevention of, Preparedness for and Response to Accidents Involving Hazardous Substances.
OECD Environmental Monograph No. 51, Paris 1992
40. Radermacher, L.:
Deutsche Rechtssprechung in völkerrechtlichen Fragen 1999: XIII. Europäisches Gemeinschaftsrecht: 8. Umweltpolitik.
Max Planck Institut, Heidelberg
41. Service canadien du renseignement de sécurité (Hrsg.):
Rapport No 2000/01: Tendances du terrorisme.
Stand 18.12.1999
42. Schreiber, S.:
IT-Security: Angriff und Verteidigung.
Vortrag an der Universität Hohenheim, 24.01.2001 (Folienvorlagen)
43. Utler, S.:
Neue Zeitrechnung in der Flugsicherung.

Safety and Security in Airline Operations, Netzzeitung der Berliner Journalistenschule, ILA-Depesche vom 08. Mai 2002

44. Venot, R.:

Complementarity between Safety and Physical Protection in the Protection against Acts of Sabotage of Nuclear Facilities.

Eurosafe-Forum, 04. und 05. November 2002, Berlin

www.eurosafe-forum.org