

Entwicklung eines generischen Konzepts zur Unterstützung der Aufsicht im Strahlenschutz nach Strahlenschutz- und Röntgenverordnung

Fachlicher Abschlussbericht zum
Vorhaben 3608S70004

B. Brendebach
U. Büttner
P. Eich
J. Kaulard
C. Schmidt
T. Stahl

November 2011

Auftrags-Nr.: 854665

Anmerkung:

Dieser Bericht ist von der GRS im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen des Vorhabens 3608S07004 erstellt worden. Der Auftraggeber behält sich alle Rechte vor. Insbesondere darf dieser Bericht nur mit seiner Zustimmung zitiert, ganz oder teilweise vervielfältigt werden bzw. Dritten zugänglich gemacht werden.

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers übereinstimmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Organisation der Aufsicht im Strahlenschutz in Deutschland	5
3	Überblick über die Aufgaben der Aufsicht beim Vollzug der Strahlenschutzverordnung und Röntgenverordnung	11
4	Weiterentwicklung von Instrumenten der Aufsicht	15
4.1	Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen.....	17
4.1.1	Zu bewältigende Herausforderungen	17
4.1.2	Spektrum der Konzepte in den einzelnen Bundesländern.....	19
4.1.3	Ansatzpunkte zur möglichen Weiterentwicklung	22
4.2	Organisation der Daten und Dokumente	23
4.2.1	Zu bewältigende Herausforderungen	23
4.2.2	Gewählte Lösungsansätze in den Ländern	25
4.2.3	Mögliche Weiterentwicklungen.....	26
4.3	Wissens- und Erfahrungsaustausch.....	31
4.3.1	Zu bewältigende Herausforderungen	32
4.3.2	Spektrum der Konzepte in den einzelnen Bundesländern.....	33
4.3.3	Ansatzpunkte zur möglichen Weiterentwicklung	35
4.4	Kommunikation mit Dritten.....	39
4.4.1	Anforderungen und Bestandteile der externen Kommunikation.....	40
4.4.2	Konzepte der externen Kommunikation in den einzelnen Bundesländern	46
4.4.3	Schlussfolgerungen mit Blick auf die Weiterentwicklung der bestehenden Konzepte	49
4.4.4	Vorschlag zur Weiterentwicklung der externen Kommunikation	51
5	Zusammenfassung	55
6	Verzeichnisse.....	57
7	Anhang	67

7.1	Zusammenfassung Auswertungen internationaler Dokumente	67
7.2	Zusammenstellung der in den Ländern verwendeten Methoden und Verfahren.....	68

1 Einleitung

Seit einigen Jahren ist zu beobachten, dass die Anzahl an Anwendungen ionisierender Strahlung im Bereich der Industrie, Medizin und Forschung kontinuierlich zunimmt. Gleichzeitig werden die eingesetzten technischen Einrichtungen immer komplexer und technische Neuerungen folgen in immer kürzeren Abständen. Parallel hierzu nehmen auch die Anforderungen an die Genehmigungsinhaber und Anzeigepflichtigen aufgrund neuer wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse in den Bereichen Strahlenbiologie und Strahlenschutz und aufgrund erweiterter regulatorischer Vorgaben (z. B. zum Schutz vor der schädlichen Wirkung hochradioaktiven Strahlenquellen) zu. Damit wachsen die Anforderungen an Detailtiefe und Umfang der Maßnahmen der Aufsicht, um den Schutz von Mensch und Umwelt in angemessener Weise sicherstellen zu können.

Gleichzeitig ist aber auch im Bereich der Industrie und Forschung ein Generationswechsel des fachkundigen Personals und Strahlenschutzpersonals zu beobachten, der häufig von einem kostenbedingten Personalabbau begleitet wird. Damit ist eine fortlaufende Abnahme strahlenschutzrelevanter Kompetenzen bei Genehmigungsinhabern zu befürchten, der in den Aufsichtsverfahren Rechnung getragen werden muss.

Insgesamt hat damit in den letzten Jahren die Bedeutung aufsichtlicher Kontrollen und Maßnahmen deutlich an Bedeutung gewonnen, um zuverlässig den Schutz von Mensch und Umwelt vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung in Industrie und Forschung gewährleisten zu können.

Ziel des Forschungsvorhabens 3608S07004 „Entwicklung eines generischen Konzepts zur Unterstützung der Aufsicht im Strahlenschutz nach Strahlenschutz- und Röntgenverordnung - Neue Methoden und Vorgehensweisen in der Aufsicht im Strahlenschutz“ (vormals S70004) war die Identifikation bzw. Entwicklung neuer wissenschaftlicher und technischer Methoden und Ansätze, die die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der staatlichen Aufsicht unterstützen und erleichtern sollen. Unterstützt werden sollte hierbei die Aufsicht über Genehmigungen nach Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) und Röntgenverordnung (RöV) im industriellen Anwendungsbereich und im Bereich der Forschung sowie im Bereich des Transportes radioaktiver Stoffe, sofern dieser unter die Zuständigkeit der Länder fällt. Das Forschungsvorhaben sollte einen wissenschaftlich-technischen Beitrag zur Weiterentwicklung aufsichtlicher Systeme in Deutschland wie auch im internationalen Kontext leisten und Grundlagen

für eine konkrete Weiterentwicklung der Aufsicht im Strahlenschutz in Deutschland schaffen. Die spätere Umsetzung der identifizierten bzw. entwickelten Methoden und Vorgehensweisen schließlich soll die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzen, die Aufsicht in noch effizienterer Weise bei gleichzeitig hoher Abdeckung der zu überwachenden Genehmigungen und Anzeigen durchführen zu können.

Zentraler Ansatz bei der Durchführung des gesamten Forschungsvorhabens war die enge Anbindung an die deutsche Aufsichtspraxis. Einblicke in die Praxis bei der Aufsicht über Genehmigungen nach StrlSchV und RöV in Deutschland wurden zu einem Großteil durch offene Diskussionen im Rahmen telefonischen Kontaktaufnahmen und vertiefenden Kurzbesuchen bei der jeweiligen zuständigen obersten Landesbehörde gewonnen, an denen in der Mehrheit der Fälle auch Angehörige der nachgeordneten Behörden teilgenommen haben. Tab. 1-1 gibt einen Überblick über die Bundesländer und Landesbehörden, die das Forschungsvorhaben unterstützt haben.

Tab. 1-1 Zusammenstellung der das Forschungsvorhaben unterstützenden Bundesländer und Landesbehörden

Bundesland	Kurzbesuch bei		Begleitung Aufsichts- besuch	Bereitstellung Unterlagen
	oberster Behörde	nachgeordneter Behörde		
Brandenburg	MASF	LAS		
Berlin	SenGUV	LAGetSi		
Baden-Württemberg	UMBW	RPen		ja
Bayern				ja
Bremen	SenBWG	GA		
Hamburg	BGV		ja	ja
Hessen	HMUELV			ja
Mecklenburg-Vorpommern	SMMV	LAGuS		
Niedersachsen				ja
Nordrhein-Westfalen	MAIS	Bren		
Rheinland-Pfalz		SGD Nord		ja
Saarland	MUEV	LUA		
Sachsen	SMUL	LfULG		
Sachsen-Anhalt				
Schleswig-Holstein	JuMi			
Thüringen	TMSFG	Rlen		

Der vorliegende Fachbericht ist wie folgt aufgebaut: zunächst wird in Kapitel 2 die Organisation der Aufsicht im Strahlenschutz in Deutschland skizziert. Kapitel 3 behandelt die allgemeinen Anforderungen und Aufgaben der Aufsicht. Die Analyse der zusammengetragenen Informationen aus den Diskussionen mit den Vertretern der Landesbehörden ergab, dass vier Themenschwerpunkte für die Aufsicht im Strahlenschutz von besonderer Bedeutung sind. In Kapitel 4 werden diese Themen, „Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen“, „Organisation der Daten“, „Wissens- und Erfahrungsaustausch“ sowie die „Kommunikation mit Dritten“, vertieft erörtert. Hierbei werden vorgefundener Lösungsansätze einzelner Länder beschrieben und Vorschlägen für eine generelle Weiterentwicklung vorgestellt.

2 Organisation der Aufsicht im Strahlenschutz in Deutschland

Nach dem Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). Die Ausführung der hierzu erlassenen Gesetze, Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften erfolgt durch die Länder in Auftrag des Bundes (Artikel 85 GG (Bundesauftragsverwaltung)), wobei die Landesbehörden nach Artikel 85 Abs. 3 den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), unterstehen. Die Bundesaufsicht erstreckt sich dabei laut Artikel 85 Abs. 4 GG auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Einrichtung und damit auch die thematische und strukturelle Organisation der Behörden zur Ausführung der Bundesgesetze, Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist nach Artikel 85 Abs. 1 GG hingegen Angelegenheit der Länder. Dies hat zur Folge, dass sich in den einzelnen Ländern in Bezug auf die Organisation beim Vollzug der StrlSchV und der RöV unterschiedliche Verwaltungsstrukturen herausgebildet haben, die beispielsweise mit der Größe des jeweiligen Bundeslandes oder der Anzahl an Genehmigungen und Anzeigen zusammenhängen.

Konkret wird in Deutschland der Schutz von Mensch und Umwelt vor den Gefahren durch ionisierende Strahlen durch die Regelungen des Atomgesetzes (AtG) und insbesondere aber der StrlSchV und der RöV sichergestellt. Die gezielte Anwendung ionisierender Strahlen außerhalb von Genehmigungen nach §§ 6, 7 und 9 AtG in den Bereichen Forschung, Industrie und Medizin erfolgt auf Grundlage von Genehmigungen nach StrlSchV sowie auf Grundlage von Anzeigen und Genehmigungen nach RöV. Die Einhaltung der Gestattungen, Nebenbestimmungen und Auflagen der jeweiligen Genehmigung sowie der Vorschriften des AtG, der StrlSchV und der RöV wird von den jeweils nach Landesrecht für den Vollzug der StrlSchV und RöV zuständigen obersten Landesbehörden im Rahmen der staatlichen Aufsicht (kurz „Aufsicht“) überwacht. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) überwacht im Rahmen der Zweckmäßigkeitssaufsicht hierbei die Länder und stellt u. a. einen einheitlichen Vollzug der StrlSchV und der RöV sicher und leitet hierzu im Bedarfsfalle Maßnahmen ein.

Die Zuständigkeiten im Bereich des AtG, der StrlSchV und der RöV werden in den Bundesländern durch Zuständigkeitsverordnungen geregelt. Die für die StrlSchV und die RöV jeweils zuständige oberste Landesbehörde ist mehrheitlich bei den Ministerien für Umwelt oder Arbeit bzw. Soziales angesiedelt. Eine Ausnahme stellt mit Stand November 2011 das Land Schleswig-Holstein da, in dem das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration die zuständige oberste Landesbehörde für die StrlSchV und die RöV ist. Mit Ausnahme der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen, liegen die Zuständigkeiten für die StrlSchV und die RöV bei derselben obersten Landesbehörde, in den genannten Ländern bei zwei unterschiedlichen Ministerien.

Lediglich in Schleswig-Holstein und in Hamburg ist die für die StrlSchV und RöV zuständige oberste Landesbehörde auch gleichzeitig für die Wahrnehmung der Aufgaben der Aufsicht zuständig; in den übrigen Bundesländern sind nachgeordnete Behörden mit der Wahrnehmung der Aufsicht nach StrlSchV und RöV betraut. Dies können, je nach Organisation der Verwaltung in dem jeweiligen Bundesland z. B. Landesämter, Gewerbeaufsichtsämter, Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien sein. Je nach Größe des Bundeslandes erfolgt darüber hinaus eine Verteilung der nachgeordneten Behörden auf mehrere regionale Standorte, wobei hier zu unterscheiden ist zwischen eigenständigen regionalen Verwaltungseinheiten (z. B. Regierungspräsidien in Baden-Württemberg) und Zweigstellen einer zentralen nachgeordneten Behörde (z. B. verschiedene Dienstorte des Bayerischen Landesamtes für Umwelt). Eine grafische Darstellung der aktuell in Deutschland vorzufindenden Modelle zur Zuordnung von Zuständigkeiten beim Vollzug von StrlSchV und RöV ist in Abb. 2-1 wiedergegeben.

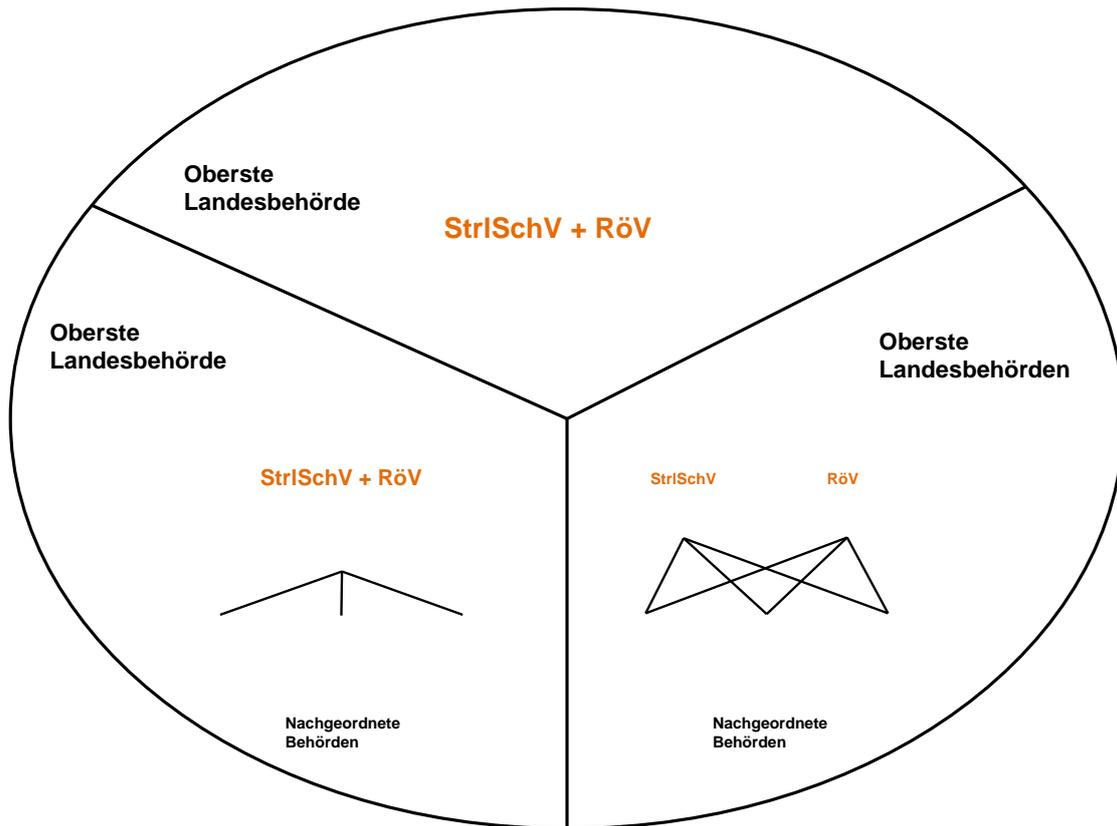


Abb. 2-1 Aktuell in Deutschland vorzufindenden Modelle zur Zuordnung von Zuständigkeiten im Bereich des Strahlenschutzes nach StrISchV und RöV in den Ländern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Strukturen der Aufsicht über den Vollzug der StrISchV und der RöV in den Bundesländern auch kein einheitliches, für alle Bundesländer gleichermaßen passendes formales Aufsichtssystem entwickeln lässt.

In der nachfolgenden Tab. 2-1 sind die nach StrISchV und RöV zuständige oberste Landesbehörden und die strahlenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden der Bundesländer aufgelistet.

Tab. 2-1 Zuständigkeiten nach StrlSchV und RöV in den Bundesländern

Land	Für die StrlSchV zuständige oberste Landesbehörde	Für die RöV zuständige oberste Landesbehörde	Strahlenschutzrechtliche Aufsichtsbehörden
Baden-Württemberg	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (UMBW)	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren (SMBW)	Regierungspräsidium Freiburg Regierungspräsidium Karlsruhe Regierungspräsidium Stuttgart Regierungspräsidium Tübingen
Bayern	Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (StMUG)	Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS)	Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) Regierung von Mittelfranken Regierung von Niederbayern Regierung von Oberbayern Regierung von Oberfranken Regierung der Oberpfalz Regierung von Schwaben Regierung von Unterfranken
Berlin	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (SenAIF)	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (SenAIF)	Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin (LA-GetSi)
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF)	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF)	Landesamt für Arbeitsschutz (LAS) Regionalbereich Ost Regionalbereich Süd Regionalbereich West
Bremen	Die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit	Die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit	Gewerbeaufsicht des Landes Bremen
Hamburg	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV)	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV)	Amt für Arbeitsschutz

Land	Für die StrlSchV zuständige oberste Landesbehörde	Für die RöV zuständige oberste Landesbehörde	Strahlenschutzrechtliche Aufsichtsbehörden
Hessen	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV)	Hessisches Sozialministerium (HSM)	Regierungspräsidium Darmstadt Regierungspräsidium Gießen Regierungspräsidium Kassel
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales (SMMV)	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales (SMMV)	Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) Dezernat Neubrandenburg Dezernat Rostock Dezernat Schwerin Dezernat Stralsund Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG)
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MUNI)	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (MUNI)	Gewerbeaufsichtsamt Braunschweig Gewerbeaufsichtsamt Celle Gewerbeaufsichtsamt Cuxhaven Gewerbeaufsichtsamt Emden Gewerbeaufsichtsamt Göttingen Gewerbeaufsichtsamt Hannover Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg Gewerbeaufsichtsamt Osnabrück
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens (MAIS)	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens (MAIS)	Bezirksregierung Arnsberg Bezirksregierung Detmold Bezirksregierung Düsseldorf Bezirksregierung Köln Bezirksregierung Münster

Land	Für die StrlSchV zuständige oberste Landesbehörde	Für die RöV zuständige oberste Landesbehörde	Strahlenschutzrechtliche Aufsichtsbehörden
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (MULEWF)	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (MULEWF)	Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (SGD Nord) Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (SGD Süd)
Saarland	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (MUV)	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (MUV)	Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz (LUA)
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL)	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA)	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) Landesdirektion Sachsen (LDS)
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales (MSST)	Ministerium für Arbeit und Soziales (MSST)	Landesamt für Verbraucherschutz (LAV)
Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein
Thüringen	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)	Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV) Regionalinspektion Erfurt Regionalinspektion Gera Regionalinspektion Nordhausen Regionalinspektion Suhl Landesbergamt (TLBA)

3 Überblick über die Aufgaben der Aufsicht beim Vollzug der Strahlenschutzverordnung und Röntgenverordnung

Ziel der staatlichen Aufsicht – die in § 19 des AtG geregelt ist – ist es darüber zu wachen, dass nicht gegen die Vorschriften des AtG und der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen, insbesondere der StrlSchV und der RöV, und der hierauf beruhenden Anordnungen und Verfügungen der Aufsichtsbehörden sowie gegen die Bestimmungen des Bescheids über die Genehmigung oder allgemeine Zulassung verstoßen wird und dass nachträgliche Auflagen eingehalten werden. Der staatlichen Aufsicht unterliegen hierbei grundsätzlich

- Umgang und Verkehr mit radioaktiven Stoffen,
- Errichtung, Betrieb und Besitz von genehmigungs- oder anzeigepflichtigen Anlagen zur Erzeugung von ionisierenden Strahlen,
- Umgang und Verkehr mit bauartgeprüften Anlagen, Geräten und Vorrichtungen, die radioaktive Stoffe enthalten oder ionisierende Strahlen erzeugen,
- Beförderung radioaktiver Stoffe, Anlagen, Geräte und Vorrichtungen unter Berücksichtigung von Export und Import,
- zweckgerichteter Einsatz radioaktiver Stoffe und Aktivierung von Stoffen, soweit hierzu gesetzliche Anforderungen oder Anforderungen auf Verordnungsebene bestehen, und
- Arbeiten zum Schutz vor ionisierenden Strahlen natürlichen Ursprungs.

Im Rahmen dieser Aufsicht kann die Aufsichtsbehörde nach § 19 Abs. 3 AtG anordnen, dass identifizierte Verstöße oder Zustände, aus denen sich durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Mensch und Umwelt ergeben, beseitigt werden. Insbesondere kann sie anordnen,

- dass und wenn ja welche Schutzmaßnahmen zu treffen sind und
- dass der Umgang mit radioaktiven Stoffen oder den oben genannten Anlagen, Geräten und Vorrichtungen sowie die Errichtung und der Betrieb der oben genannten Anlagen einstweilen oder, wenn eine erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder rechtswirksam widerrufen ist, endgültig eingestellt wird.

Damit verfügt die staatliche Aufsicht über weitreichende Befugnisse, um den Schutz von Mensch und Umwelt vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen sicherstellen zu können.

Wie eingangs dargestellt, ergeben sich hierbei die detaillierten Aufgaben der Aufsicht nicht nur aus den Inhalten der jeweiligen Genehmigung, sondern auch aus den Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie den hierauf aufbauenden Regelungen des strahlenschutzrelevanten untergesetzlichen Regelwerkes. Zentrale Aufgaben der Aufsicht im Anwendungsbereich ionisierender Strahlen außerhalb kerntechnischer Anlagen nach § 7 AtG und außerhalb von Genehmigungen nach §§ 6 und 9 AtG ergeben sich aus den Regelungsinhalten der StrlSchV und RöV, in denen u. a. die Anforderungen der relevanten EU-Richtlinien zum Strahlenschutz, insbesondere auch die EU-Richtlinie 96/29/EURATOM, umgesetzt wurden.

Die staatliche Aufsicht nach AtG wird im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Bundes von den Ländern durchgeführt. Die verwaltungstechnischen Vorgaben zur Durchführung der Aufsicht in den jeweiligen Ländern sind in Zuständigkeitsverordnungen der Länder festgeschrieben (vgl. Kapitel 2). Die Zuständigkeitsverordnungen geben auf allgemeinem Niveau Einblicke in die relevanten Aufgaben beim Vollzug der StrlSchV und der RöV.

Über die zuvor betrachteten allgemeinen Anforderungen hinausgehende konkretere Anforderungen an die Wahrnehmung der Aufsicht sind auf Bundesebene nicht formuliert. Sie ergeben sich jedoch aus den Aufgaben der Aufsicht und sind länderspezifisch z. B. in Form von Dienstanweisungen oder internen Vermerken umgesetzt.

Grundlegende Anforderungen an das Handeln von Behörden, und damit auch der für die Aufsicht nach StrlSchV und RöV zuständigen Stellen, sind Transparenz und Einheitlichkeit. In einer Darstellung des Bundesarchivs werden diese Anforderungen wie folgt formuliert (vgl. /BVA 05/, Seite 9):

„Das Verwaltungshandeln muss jederzeit nachprüfbar sein; nicht nur für die Behörde selbst, sondern auch gegenüber vorgesetzten Behörden, den Gerichten und ggf. parlamentarischen Gremien.

Es muss eine Kontinuität im Verwaltungshandeln bestehen, die eine gleiche Behandlung der Bürger in den Verwaltungsentscheidungen sicherstellt.“

Die somit geforderte Transparenz des Behördenhandelns ist ein wichtiger Bestandteil der Kommunikation der Aufsichtsbehörden nach StrlSchV und RöV mit potenziellen Genehmigungsinhabern (vgl. Abschnitt 4.4), die Forderung nach gleicher Behandlung der Bürger deckt sich mit der Forderung nach dem Sicherstellen einer Einheitlichkeit im Vollzug.

Neben der angesprochenen Transparenz des Verwaltungshandelns erfordert das rechtsichere Handeln der Behörde ausreichende fachliche Kompetenzen. Der Kompetenzaufbau bzw. -erhalt sowie der Wissens- und Erfahrungsaustausch stellen wichtige zu leistende Aufgaben dar (vgl. Abschnitt 4.3) und sind ein wichtiges Element um den einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Auch auf internationaler Ebene ergeben sich Anforderungen an die Aufsicht. Im Rahmen einer Literaturrecherche wurden zahlreiche, im internationalen Rahmen veröffentlichte Dokumente erfasst, die sich mit den Anforderungen und Erfahrungen zur staatlichen Aufsicht im Strahlenschutz befassen. Ergebnisse dieser Sichtung wurden im Ergebnisberichts zu Arbeitspaket 1 /GRS 08/ ausführlich dargestellt.

Neben den Anforderungen, die sich aufgrund der Umsetzung der Richtlinie 96/29/EURATOM zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlen /EU 96/ und der Richtlinie 97/43/EURATOM über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition /EU 97/ an die Aufsicht in Deutschland stellen, werden auf internationaler Ebene insbesondere in zahlreichen Dokumenten der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) eine Vielzahl von Anforderungen formuliert. Ein wesentliches Dokument zu Fragen der Aufsicht stellt dabei der IAEO Safety Guide No. GS-G-1.5 „Regulatory Control of Radiation Sources“ /IAEA 04/ dar. Darin werden die Elemente einer nationalen behördlichen Infrastruktur dargelegt, die nötig sind, um ein angemessenes Maß an Schutz und Sicherheit vor Strahlenquellen zu erreichen, die in Medizin, Industrie, Landwirtschaft, Forschung oder Bildung verwendet werden. Der Bereich der nuklearen Energieversorgung wird ausdrücklich ausgeschlossen, da hier zusätzliche, über /IAEA 04/ hinausgehende Aspekte zu berücksichtigen wären. Es werden Aspekte

zur Organisation der Behörde, ihren prinzipiellen Funktionen und Aufgaben sowie zur Koordinierung und Kooperation mit anderen Behörden angesprochen.

So wird gefordert, dass die Behörde für die zu erfüllenden Aufgaben über Personal in angemessenem Umfang mit den notwendigen Kompetenzen verfügt, und es wird betont, dass sich das Personal in Bezug auf die Entwicklung neuer Technologien weiterbilden muss.

In Ergänzung zum IAEA Safety Guide No. GS-G-1.5 wurde das TECDOC-1526 mit dem Titel „Inspection of Radiation Sources and Regulatory Enforcement“ herausgegeben /IAEA 07/, das durch die Bereitstellung von Prozeduren für die Gestaltung der staatlichen Kontrolle und von Vorgehensweisen und Checklisten für die Durchführung von Aufsichtsbesuchen praxisnahe Hilfestellung zur Umsetzung des GS-G-1.5 bieten soll. Die betrachteten Aspekte reichen von den Erfordernissen der Ausbildung der Inspektoren über die Organisation und Durchführung von Aufsichtsbesuchen – einschließlich Planung, Methoden und Fehlererkennung – bis hin zur Dokumentation.

Die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durchgeführte Analyse der deutschen Aufsichtspraxis auch unter Berücksichtigung auf internationaler Ebene formulierten Aufgaben an die für den Strahlenschutz zuständigen Behörden, zeigt deutlich, dass die Aufgaben der Aufsicht weit mehr Aufgabenstellungen umfassen, als die Durchführung von Aufsichtsbesuchen und die Erteilung von Genehmigungen. Im folgenden Kapitel werden daher neben den Aufsichtsbesuchen und der Organisation von Daten, der Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie Aspekte der Kommunikation mit Dritten im Hinblick auf die Aufgaben der und Anforderungen an die Aufsicht vertiefend behandelt.

4 Weiterentwicklung von Instrumenten der Aufsicht

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, werden an die für den Strahlenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden zahlreiche Anforderungen gestellt, die weit mehr als die Erteilung von Genehmigungen und die Überprüfung der Einhaltung der erlassenen Auflagen beinhalten. Die Zahl der Aufgaben, aber auch die Zahl der Genehmigungen, nimmt hierbei stetig zu. Trotz dieser Zunahme nimmt die Anzahl der Mitarbeiter in den Behörden, die mit Aufgaben des Strahlenschutzes betraut sind, ab oder bleibt bestenfalls konstant. Somit bleibt für den einzelnen Mitarbeiter immer weniger Zeit, neben der Bearbeitung der ihm zugewiesenen Aufgaben das notwendige Know-How zu erhalten, an seiner Entwicklung teilzuhaben und neue Erkenntnisse entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik in die praktische Aufsichtsarbeit umzusetzen, zumal technische Weiterentwicklungen in immer kürzeren Zeitabständen erfolgen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Instrumente in der Aufsicht weiter zu entwickeln, die eine Hilfestellung bei Bewältigung der Herausforderungen darstellen und zu einer Entlastung und Steigerung der Effizienz beitragen können.

So wurden im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durch Diskussion mit den für den Strahlenschutz zuständigen Landesbehörden während verschiedener Vorort-Besuche sowie im Rahmen eines Workshop im Juni 2011, an dem 16 Vertreten aus zehn Ländern teilnahmen, vier relevante Themenschwerpunkte identifiziert, die aus Behörden-sicht aktuell wichtige Herausforderungen an die Behörden darstellen. Dabei handelt es sich neben der Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen und der Organisation der Daten, auch um den Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die Kommunikation mit Dritten.



Abb. 4-1 Wichtige Herausforderungen an die staatliche Aufsicht im Strahlenschutz

In den folgenden Kapiteln werden diese vier Themenschwerpunkte unter den Aspekten der zu bewältigenden Herausforderungen diskutiert und unterschiedliche Lösungsansätze, die in verschiedenen Ländern bei der Bewältigung der Aufgaben angewendet werden, beschrieben. Abschließend werden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Instrumente der Aufsicht, unter Berücksichtigung der bereits in den Ländern vorhandenen Lösungsansätzen betrachtet.

4.1 Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen

Um der staatlichen Aufsicht entsprechend § 19 Abs. 1 AtG nachzukommen, stellt insbesondere der Aufsichtsbesuch ein zentrales und wichtiges Instrument der Aufsichtsbehörde dar. Um Prüfungen durchführen zu können, ist die Aufsichtsbehörde befugt, entsprechende Orte jederzeit betreten zu dürfen (§ 19 Abs. 2 AtG). Darüber hinaus kann die Behörde anordnen, dass etwaige festgestellte Mängel zu beseitigen sind (§ 19 Abs. 3 AtG). Somit verfügt die Behörde über umfangreiche Befugnisse, um ihre Verpflichtung nach § 19 Abs. 1 AtG gerecht zu werden.

Bei der Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen ist eine Vielzahl von Aspekten zu berücksichtigen. Dies beginnt bei der Auswahl des Genehmigungsinhabers, der besucht werden soll, und reicht über die Vorbereitung und Durchführung des eigentlichen Besuches bis hin zu der Nachbereitung des Besuchs und der Nachverfolgung von etwaig festgestellten Mängeln. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte im Kontext eines Gesamtkonzeptes näher beleuchtet. Hierbei ist zu beachten, dass die Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen nicht isoliert von den anderen Instrumenten der staatlichen Aufsicht zu betrachten sind. Insbesondere ergeben sich Berührungspunkte und Überschneidungen mit den anderen drei in diesem Kapitel betrachteten Schwerpunkten. Beispielsweise stellt ein Besuch vor Ort immer eine Form der Kommunikation mit Dritten dar (vgl. Abschnitt 4.4) und für eine zielgerichtete Vorbereitung ist eine effiziente Organisation der Daten und Dokumente unerlässlich (vgl. Abschnitt 4.2).

4.1.1 Zu bewältigende Herausforderungen

Die Anzahl und der Umfang von durchgeführten Aufsichtsbesuchen werden durch die vorhandenen Ressourcen, d. h. die Anzahl der Mitarbeiter in der Aufsichtsbehörde begrenzt. Aufsichtsbesuche können sehr zeitaufwendig sein. Neben der eigentlichen Kontrolltätigkeit sind Zeiten zur Vor- und Nachbereitung zu berücksichtigen. Auch die Anfahrtszeit ist – je nach örtlichen Gegebenheiten – nicht zu vernachlässigen. In Flächenländern wie Brandenburg oder Niedersachsen können Anfahrtswege deutlich länger sein als beispielsweise in Hamburg, wo jeder Genehmigungsinhaber innerhalb von etwa einer Stunde erreichbar ist. Aufgrund des Aufwandes für einen einzelnen Besuch können nicht alle Genehmigungsinhaber eines Bundeslandes regelmäßig (z. B. jähr-

lich) überprüft werden, sondern es ist zum einen eine zielgerichtete Auswahl der in einem Kalenderjahr zu besuchenden Genehmigungsinhaber zu treffen und zum anderen ein Turnus der Besuche eines Genehmigungsinhabers zu definieren. Hierbei kann eine Kategorisierung der Genehmigungsinhaber z. B. anhand des Gefährdungspotenzials ein wichtiges Hilfsmittel darstellen. Dies wird auch international als Schlüsselement eines erfolgreichen Aufsichtsprogramms angesehen (vgl. /IAEA 04/, /IAEA 05/). Die Definition von Auswahlkriterien zur Kategorisierung der Genehmigungsinhaber stellt hierbei aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen strahlenschutztechnischen Begebenheiten (Art und Aktivität der eingesetzten Strahlenquellen, resultierende Dosisleistungen, usw.) eine zentrale Herausforderung an die zuständige Aufsichtsbehörde.

Zusätzlich zur Auswahl und Festlegung eines möglichen Turnus von Aufsichtsbesuchen ergeben sich weitere Anforderungen bei der Durchführung des einzelnen Aufsichtsbesuches. Je nach Ziel, welches mit einem Besuch verfolgt werden soll, ist zunächst zu entscheiden, ob der Aufsichtsbesuch unangemeldet oder angemeldet durchgeführt werden soll. Als Hauptvorteil eines unangemeldet Besuches ist anzusehen, dass die jeweiligen Anlagen in ihrem aktuellen Zustand und während des normalen Einsatzes besichtigt werden können. Demgegenüber besteht das Risiko, dass Schlüsselpersonal möglicherweise nicht zur Verfügung steht bzw. die zu besichtigende Anlage nicht in Betrieb ist, was eine erneute Anfahrt nach sich ziehen könnte. Vorteil eines angemeldeten Besuches ist, dass bereits im Vorfeld Absprachen zum Umfang der Besichtigung getroffen werden können. So kann sichergestellt werden, dass benötigtes Personal und erforderliche Dokumente zur Verfügung stehen. Da, wie eingangs erwähnt, ein Aufsichtsbesuch immer eine Form der Kommunikation mit Dritten darstellt, kann der Genehmigungsinhaber den Aufsichtsbesuch auch dazu nutzen, intensiv mit der Behörde in Kontakt zu treten. So lassen sich Detailfragen an die Behörde beispielsweise zu Art und Umfang der durchgeführten Dokumentation oder zur Umsetzung einzelner Genehmigungsaufgaben umfangreich klären.

Bei der Durchführung von Aufsichtsbesuchen ergeben sich darüber hinaus Anforderungen an den einzelnen Aufsichtsführenden. Insbesondere durch die ständige Fortschreibung des Standes von Wissenschaft und Technik ist die Sicherstellung der fachlichen Kompetenz des einzelnen Angehörigen der Behörde nicht außer Acht zulassen, um Aufsichtsbesuch fachkompetent durchführen zu können (vgl. Abschnitt 4.3).

Als letzter Punkt sei angemerkt, dass sich durch Aufsichtsbesuche weitere Herausforderungen an die Nachbereitung und ggf. Nachverfolgung erteilter Auflagen ergeben

können. Dies betrifft insbesondere die Dokumentation einschließlich der effizienten Zugreifbarkeit und Nachverfolgung einzelner Vorgänge (vgl. Abschnitt 4.2).

Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Länder und der verschiedenen Zusammensetzung an Genehmigungsinhabern sind bei der konkreten Herangehensweisen an die genannten Herausforderungen Unterschiede in den einzelnen Ländern zu erwarten.

4.1.2 Spektrum der Konzepte in den einzelnen Bundesländern

Die in Kapitel 2 beschriebenen strukturellen Unterschiede der strahlenschutzrelevanten Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden in den einzelnen Bundesländern spiegeln sich auch in den Konzepten zur Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen wider. Es zeigt sich, dass die Struktur der Aufsicht in den einzelnen Bundesländern direkten Einfluss auf die Praxis der Aufsichtsbesuche haben kann. So liegt die Zuständigkeit für die Aufsicht nach StrlSchV und RöV mal im gleichen, mal in unterschiedlichen Ministerien. Oder eine Trennung der Zuständigkeit für die Aufsicht im Strahlenschutz nach StrlSchV und RöV erfolgt auf der Ebene der Mitarbeiter einer Behörde. In einem Bundesland erfolgt darüber hinaus eine Trennung zwischen Genehmigungsbehörde und zuständiger Aufsichtsbehörde. In diesem Fall ist daher geregelt, dass die Aufsichtsbehörde den Genehmigungsinhaber nach Erteilung oder nach wesentlicher Änderung einer Genehmigung grundsätzlich zwecks Überprüfung der Einhaltung aller Genehmigungsaufgaben aufsucht. Auch auf Mitarbeiterebene lässt sich diese Aufteilung zwischen Genehmigungs- und Aufsichtstätigkeiten in einzelnen Ländern ebenfalls finden. Diese Trennung wurde u. a. eingeführt, um dem Vier-Augen-Prinzip zu folgen.

In der Regel wird ein Genehmigungsinhaber einem festen Ansprechpartner bei der Behörde, ein so genannter Stammbearbeiter, zugeordnet, der mit den Besonderheiten des Genehmigungsumfanges vertraut ist und Zugriff auf die relevanten Daten besitzt. Die Zuteilung der Behördenmitarbeiter auf einzelne Genehmigungsinhaber erfolgt gebietsbezogen und/oder fachbezogen.

Aufsichtsbesuche erfolgen in der Regel angemeldet; unangemeldete Überprüfungen sind eher die Ausnahme. Die Durchführung wird in der Regel entweder durch Einzelpersonen durchgeführt oder im Sinne des Vier-Augen-Prinzips zu zweit.

Auswahlkriterien

Die Auswahl, welche Genehmigungsinhaber besucht werden, erfolgt in den Ländern anhand verschiedener Methoden. In einigen Ländern wird eine Kategorisierung der Genehmigungsinhaber vorgenommen. Beispielsweise sieht das Hamburger Aufsichtskonzept im Strahlenschutz vor, die zu beaufsichtigenden Betriebe anhand ihres Gefährdungspotenzials in zwei Fachkategorien einzuteilen. Die Einteilung in Fachkategorien ist eine Methode, die im gesamten Bereich des Hamburger Arbeitsschutzes praktiziert wird, zu der auch die strahlenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde zählt. Die Einteilung erfolgt im Strahlenschutz hinsichtlich relevanter Kriterien, wie z. B. Aktivitätsinventar, Komplexität der Organisationsform oder auch Auffälligkeiten. Betriebe der Kategorie A entsprechen dem höheren Gefährdungspotenzial und werden mindestens alle zwei Jahre, teilweise auch jährlich, besucht. In diese Kategorie fallen beispielsweise Betriebe mit einer umfangreichen Anzahl von radioaktiven Quellen, alle Strahlentherapieeinrichtungen, Krankenhäuser mit Nuklearmedizin oder Computertomographen und radiologische Praxen. Betriebe der Fachkategorie B werden vorwiegend anlassbezogen besucht.

Als weitere Möglichkeit zur Auswahl der zu besuchenden Genehmigungsinhaber werden in einer Reihe von Ländern Schwerpunktprogramme durchgeführt. In Schwerpunktprogrammen werden Strahlenschutzaspekte fixiert, die im Rahmen von Aufsichtsbesuchen verstärkt überprüft werden sollen und daher auch zu einer Vorauswahl zu besuchender Genehmigungsinhaber führen können. Schwerpunktprogramme werden in der Regel landesweit abgestimmt und durchgeführt, können aber auch im Verantwortungsbereich der jeweiligen nachgeordneten Behörde liegen und von Region zu Region eines Bundeslandes thematisch voneinander abweichen. Sofern der Strahlenschutz organisatorisch dem Bereich des Arbeitsschutzes zugeordnet ist, können Aspekte des Strahlenschutzes auch in übergeordnete Schwerpunktprogramme des Arbeitsschutzes integriert sein.

Die regelmäßige Durchführung von Schwerpunktprogrammen hängt jedoch entscheidend von personellen und organisatorischen Möglichkeiten in dem jeweiligen Bundesland ab. Teilweise sind diese für zusätzlich durchzuführende Schwerpunktprogramme nicht vorhanden.

Im Rahmen von in den Ländern durchgeführten Schwerpunktprogrammen wurden in den letzten Jahren u. a. folgende Themen ausgewählt:

- Strahlenschutz in Schulen
- Anwendung der Regelungen der StrlSchV und RöV zum Schutz des ungeborenen Lebens in der betrieblichen Praxis
- Dichtheitsprüfungen an bauartzugelassenen umschlossenen radioaktiven Stoffen
- Strahlenexposition von helfenden Personen und Tierhaltern
- Quellensicherung bei mobilen Werkstoffprüfern
- Lagerung und Freigabe radioaktiver Stoffe
- Sicherung von Quellen

Neben der Durchführung von Schwerpunktprogrammen erfolgen Aufsichtsbesuche in den einzelnen Ländern häufig anlassbezogen, Als Anlass dienen beispielsweise die Ausstellung oder wesentliche Änderung einer Genehmigung, Wechsel von Strahlenschutzbeauftragten oder spezielle Vorkommnisse, die einen Aufsichtsbesuch nötig machen. Aber auch aufgrund von Plausibilitätsprüfungen werden anlassbezogene Aufsichtsbesuche durchgeführt. Hier kann beispielsweise ein Schreiben des Genehmigungsinhabers an die Behörde, in dem ein neuer Briefkopf mit neuer Geschäftsführung verwendet wird, als Anlass dienen, einen Aufsichtsbesuch durchzuführen, wenn die Behörde über einen Wechsel des Strahlenschutzverantwortlichen nicht informiert wurde.

In verschiedenen Ländern existieren Zielvereinbarungen zu der Anzahl der durchzuführenden Aufsichtsbesuche, wobei die Kennzahlen zum Bearbeitungsstand in der Regel quartalsweise überprüft werden. Hier finden sich Vorgaben an die nachgeordnete Behörde oder auch Vorgaben an einzelne Behördenmitarbeiter. Zur Darstellung des Bearbeitungsstandes von Vorgängen wird in verschiedenen Ländern eine Art Ampelsystem genutzt. Dies zeigt entweder den Stand der Bearbeitungen durch den einzelnen Mitarbeiter oder bezogen auf die gesamte zuständige Verwaltungseinheit.

Vorbereitung und Durchführung

Zur Vorbereitung auf den Aufsichtsbesuch werden in einer Reihe von Ländern Checklisten eingesetzt. Diese Checklisten werden idealerweise mit allen relevanten Details zur Genehmigung einschließlich Ansprechpartner, Genehmigungsumfang, Auflagen und Prüfaspekte gefüllt. Auch Daten zur Aktualisierung der Fachkunde können hier

enthalten sein. Checklisten werden in den einzelnen Aufsichtsbehörden entweder in Eigenregie der einzelnen Mitarbeiter entwickelt oder landesweit erarbeitet.

In einigen Ländern werden Checklisten inzwischen mit Unterstützung von DV-Systemen mit allen relevanten Daten zum Aufsichtsbesuch aus vorhandenen Datenbanken vorab ausgefüllt. Dies hat den Vorteil, dass der Aufsichtsbeamte schnell einen gezielten Überblick über die Besonderheiten der Genehmigung erhalten kann. Im Anschluss an den Aufsichtsbesuch können wiederum die Ergebnisse in die Datenbank übernommen werden.

4.1.3 Ansatzpunkte zur möglichen Weiterentwicklung

Einen Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung im Themengebiet der Aufsichtsbesuche bieten die in Abschnitt 4.1.2 beschriebenen Checklisten. Die konsequente Verwendung landesweit abgestimmter Checklisten bietet die Möglichkeit, Einheitlichkeit im Vollzug im entsprechenden Bundesland erreichen zu können. Insbesondere für neue Mitarbeiter kann dies ein hilfreiches Instrument darstellen, sich gezielt mit den einzelnen Aspekten eines Aufsichtsbesuchs vertraut zu machen. Des Weiteren kann eine zielgerichtete und konsequente Unterstützung durch DV-Systeme eine erhebliche Erleichterung der Durchführung von Aufsichtsbesuchen darstellen.

Darüber hinaus stellt der Erfahrungsaustausch und -Rückfluss aus den Erfahrungen von einzelnen Aufsichtsbesuchen, wie er bereits in den Ländern praktiziert wird, ein wichtiges Instrument der Aufsicht dar. Hierdurch kann ermöglicht werden, das einheitliche Vorgehen innerhalb des Landes zu verbessern. Darüber hinaus muss in einzelnen Fällen, das „Rad nicht durch jeden Mitarbeiter neu erfunden werden“, wenn ein Austausch von Lösungen zu einzelnen sich ergebenden Problemstellungen vorgenommen wird. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Konzepte sollte sich nicht nur auf den Austausch zwischen einzelnen Angehörigen einer Behörde beschränken, sondern auch den Austausch von Erfahrungen sowohl zwischen verschiedenen Behörden eines Landes als auch länderübergreifenden stattfinden. Dieser Austausch kann beispielsweise durch den Einsatz einer internetbasierten Kommunikationsplattform unterstützt werden, wie sie u. a. innerhalb des Landes Baden-Württemberg eingesetzt wird (siehe auch Abschnitt 4.3.2).

4.2 Organisation der Daten und Dokumente

Wie in Kapitel 3 dargelegt, stellen Transparenz und Einheitlichkeit zwei grundlegende Anforderungen an das behördliche Handeln dar.

Den Forderungen nach Transparenz und Einheitlichkeit kann nach /BVA 05/ nur gerecht werden, falls eine ausreichende Schriftlichkeit der Vorgangsbearbeitung vorliegt. Die Registraturrichtlinie des Bundes /BMI 01/, welche das Bearbeiten von Geschäftsvorfällen und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien regelt, spricht daher in § 2 Satz 1 auch vom „Grundsatz der Schriftlichkeit“ (vgl. /BVA 05/). Die Registraturrichtlinie trägt dabei ausdrücklich der Fortentwicklung in der Informationstechnologie Rechnung, indem sie ausgehend von der papierbasierten Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen auch die Möglichkeiten der elektronischen Bearbeitung im Blick hat.

Ein konzeptioneller Vorschlag zur Umsetzung von Vorhaben zur Planung und Realisierung der elektronischen Vorgangsbearbeitung wurde von der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) im Einvernehmen mit dem Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IMKA) empfohlen, das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA[®]-Konzept) /KBST 05/.

Eine ausgereifte elektronische Organisation der Schriftstücke der Verwaltungsvorgänge einer Behörde ermöglicht einerseits dem einzelnen Angehörigen der Behörde eine effiziente Bearbeitung der ihm anvertrauten Vorgänge. Werden darüber hinaus auch die in den Schriftstücken aufgeführten Daten mittels geeigneter Datenverarbeitungssysteme (DV-Systeme) erfasst, kann dies andererseits ein wichtiges Hilfsmittel sein, das behördliche Verwaltungshandeln zu vereinfachen und ohne zu großen Zeitaufwand rechtfertigend darzustellen.

4.2.1 Zu bewältigende Herausforderungen

Um der Forderung nach Transparenz des Verwaltungshandelns gerecht zu werden, kann eine durchdachte Anwendung der Informationstechnologie (IT) zur Organisation der Daten und Dokumente eine große Hilfe sein. So lassen sich Vorgänge in einer IT-basierten Akte bündeln, welche auf Nachfrage, z. B. bei parlamentarischen Anfragen

oder Streitigkeiten vor Gerichten, in kurzer Zeit vollständig bzw. Auszugsweise zur Verfügung gestellt werden kann. Darüber hinaus bieten die Statistiktools ausgereifter Datenverarbeitungssysteme (DV-Systeme) eine nützliche Hilfe, schnell und effizient erforderliche Kennzahlen, wie z. B. die Anzahl erteilter Genehmigungen, durchgeführten Aufsichtsbesuche etc. zu generieren, deren Wiedergabe in Jahresberichten z. B. der Gewerbeaufsicht einen Beleg für das behördliche Handeln gegenüber der Öffentlichkeit aber auch den Gremien, die für den Jahreshaushalt der betroffenen Behörde zuständig sind, darstellen.

Die größte Herausforderung für die öffentliche Verwaltung und damit auch für die Aufsichtsbehörden ist es jedoch, mit immer weniger Personalressourcen ihren Aufgaben gerecht zu werden. Meist erfolgt die Verringerung des Mitarbeiterstamms über eine demografische Entwicklung, indem die Stellen von aus Altersgründen ausscheidenden Mitarbeitern nicht neu besetzt werden. Die Vorgänge, die diese bearbeitet haben und die Genehmigungsinhaber, die diese betreut haben, müssen in Konsequenz von verbliebenen Mitarbeitern mit übernommen werden. Dadurch erhöht sich die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge je Mitarbeiter, bei gleich bleibender Arbeitszeit.

Ist es erforderlich, ganze Vorgänge von einem Mitarbeiter auf einen anderen zu übertragen, sei es während einer Urlaubs- oder Krankenvertretung, oder beim Wechsel in den Ruhestand, so kann bei einem entsprechend offenen System innerhalb der Behörde ein reibungsloser Zugriff auf die Dokumente erzielt werden. Ist solche offene Einsichtnahme innerhalb einer Behörde allen Angehörigen möglich, erhöht dies darüber hinaus die Einheitlichkeit im Vollzug, da Bearbeiter, die an ähnlichen Fragestellungen arbeiten, Kredit von den vorherigen Bearbeitungsvorgängen ihrer Kollegen nehmen können. Zusätzlich ergibt sich hierdurch ein Zeitersparnis bei der Bearbeitung sich gleichender Vorgänge.

Das Bereitstellen einer ausgereiften Infrastruktur zur effizienten Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge ist daher eine notwendige Maßnahme, soll vermieden werden, dass die Erfüllung der administrativen Aufgaben zu Lasten anderer Aufgaben der Aufsicht geht, wie z. B. der Durchführung von Aufsichtsbesuchen vor Ort, also in den Betrieben der Genehmigungsinhaber (vgl. Abschnitt 4.1). Die Aufsichtsbesuche stellen das zentrale Element der Behörde dar sich zu vergewissern, dass die Genehmigungsaufgaben eingehalten werden, den Strahlenschutzgrundsätzen genüge getan wird und somit die Beschäftigten, die Bevölkerung und die Umwelt vor den Gefahren ionisierender Strahlen hinreichend geschützt werden. Aufsichtsbesuche sind sehr zeitaufwendig, da ne-

ben den eigentlichen Besuchszeiten noch eine hinreichend Zeit für Vor- und Nacharbeitung benötigt wird. Daher könnte eine Aufsichtsbehörde bei hoher Arbeitsbelastung ihrer Mitarbeiter versucht sein, Vorgaben bezüglich der Anzahl und Häufigkeit der durchzuführenden Aufsichtsbesuche zu reduzieren, so dass Zeit eingespart und diese Zeit für die administrativen Vorgänge, wie z. B. die Bearbeitung einer Genehmigung, genutzt werden kann.

Welcher technische Lösungsansatz für die Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge schlussendlich in einer Behörde gewählt wird, hängt dabei von einer Reihe von Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren ab. Zunächst spielen die zur Verfügung stehenden Sachmittel eine entscheidende Rolle, inwieweit kommerzielle Programme, die meist einer Anpassung auf die Besonderheiten des jeweiligen Einsatzgebietes und einer fortlaufenden Pflege bedürfen, angeschafft und implementiert werden. Mitunter kann dies durch Angehörige der Behörde aufgefangen werden, die eine entsprechende Affinität zum Einsatz von IT mitbringen und sich bei der Entwicklung von eigenständigen Lösungen engagieren. Auch die Art und schiere Anzahl an Verwaltungsvorgängen in einer Behörde haben Einfluss auf die gewählten Lösungsansätze. So erscheint der Einsatz von Datenbanksystemen erst ab einer kritischen Anzahl an Anzeigen, Genehmigungen und Vorgängen und auch Mitarbeiter in der Behörde angebracht.

4.2.2 Gewählte Lösungsansätze in den Ländern

Macht man sich ein Bild von den gewählten Lösungsansätzen zur Organisation der Daten und Dokumente in den Aufsichtsbehörden der einzelnen Länder, so begegnet einem die ganze Bandbreite an möglichen Umsetzungen, von der Bearbeitung der Vorgänge und Bündelung der entsprechenden Schriftstück in einer reinen Papierakte bis hin zu einer weitest möglichen Nutzung von DV-Systemen in einem papierarmen bzw. -losen Büro, mit einer Vielzahl an Abstufungen zwischen diesen beiden Extremen.

Insbesondere bei der Organisation der Daten, z. B. Art und Anzahl an Genehmigungen und Anzeigen, Angaben zu den Strahlenschutzverantwortlichen und -beauftragten einschließlich der Daten der letzten Fachkundeaktualisierung, Anzahl, Art und Aktivität eingesetzter Strahlenquellen, ergeben sich von Land zu Land große Unterschiede.

Die Bandbreite der in den Ländern eingesetzten Software reicht von Standardbüroprogrammen, z. B. der Datenerfassung in Excel-Tabellen, über einfache Datenbankanwendung bis hin zum Einsatz von umfangreichen Softwarelösungen für die Arbeits-

schutzverwaltung, die sowohl eine Datenerfassung, -aufbereitung und -auswertung als auch den Zugriff auf sämtliche zu den einzelnen Vorgängen elektronisch hinterlegte Schriftstücke und Dokumente ermöglichen. Für den letztgenannten Fall sind sowohl kommerzielle Softwarelösungen als auch Eigenentwicklungen im Einsatz.

Auch die Zugriffsmöglichkeiten auf einzelne Bearbeitungsvorgänge werden unterschiedlich ermöglicht. Die Transparenz des Systems ergibt sich jedoch meist aus der strukturellen Organisation des Strahlenschutzes im jeweiligen Land. Ist die Aufsicht im Strahlenschutz in einem Land auf nachgeordnete Behörden verteilt, die sich in der Regel regional abgrenzen (z. B. in Regierungspräsidien, Bezirksregierungen oder regionalen Gewerbeaufsichtsämtern), so ist den Bearbeitern eine Einsicht meist lediglich in die Vorgänge, die innerhalb des eigenen Verwaltungsgebietes bearbeitet werden, möglich. Auch der Zugriff der obersten Landesbehörde beschränkt sich in diesem Fall meist auf die Möglichkeit, statistische Abfragen zu vorzunehmen; eine Einsichtnahme bis auf einzelne Schriftstücke der Vorgänge ist in der Regel nicht vorgesehen.

4.2.3 Mögliche Weiterentwicklungen

Jedwede Weiterentwicklung der eingesetzten DV-Systeme muss darauf abzielen, den Angehörigen einer Behörde Hilfsmittel an die Hand zu geben, ihren Arbeitsalltag einfacher und effizienter zu gestalten. Gleichzeitig sollten die Weiterentwicklungen die allgemeinen Forderungen nach Transparenz und Einheitlichkeit des behördlichen Verwaltungshandelns stets mit einbeziehen. Im Folgenden werden Vorschläge skizziert, welche Werkzeuge in die bestehenden DV-Systeme integriert werden könnten, um den Forderungen nach Transparenz und Einheitlichkeit sowie einer möglichen Notwendigkeit der Effizienzsteigerung begegnen zu können.

Als ein mögliches Hilfsmittel zur individuellen Arbeitsplanung ist es z. B. denkbar, im DV-System automatisch generierte Hinweise vorzusehen, die dem Mitarbeiter signalisieren, ob und wann z. B. eine Wiedervorlage fällig wird oder Fachkundeaktualisierungen auslaufen. Hierüber könnten u. a. auch Aufsichtsbesuche initiiert werden.

Eine ausgereifte IT-basierte Organisation der Daten und Dokumente kann ein wichtiges Hilfsmittel für eine effiziente Durchführung von Aufsichtsbesuchen sein, wenn sie es dem Bearbeiter erlaubt, sich schnell und umfassend mit notwendigen Vorabinformationen über einen Genehmigungsinhaber zu versorgen und im Nachgang eines Aufsichtsbesuches diesen zu dokumentieren und schon in Hinblick auf zukünftige Besu-

che wichtige Gesichtspunkte festzuhalten. Im Detail könnte dies beinhalten, dass sich aus dem Datensatz zu einem Genehmigungsinhaber, neben grundlegenden Informationen zum Betrieb, wie Betriebsgröße, Verantwortliche und Ansprechpartner für den Strahlenschutz, leicht wichtige zu überprüfende Kenngrößen extrahieren lassen, wie Anzahl, Art und Aktivität von Strahlern, Anzahl der Strahlenschutzbeauftragte und Daten ihrer letzten Fachkundeaktualisierung. Diese Kenngrößen könnten dann zu Datenblättern zusammengeführt werden, die den Aufsichtsführenden in die Lage versetzen, sich schnell aber auch umfassend über die wichtigsten Merkmale eines Genehmigungsinhabers zu informieren. Die Datenblätter könnten um Checklisten für den Aufsichtsbesuch ergänzt werden, die schon auf die spezielle Situation in dem besuchten Betrieb zugeschnitten sind. Im Umkehrschluss könnten die Mitarbeiter auch mit Laptops ausgerüstet werden, die es ihnen ermöglichen, die Befunde aus den Aufsichtsbesuchen direkt in entsprechende elektronische Checklisten bzw. Formulare einzugeben, die nach Rückkehr an den Arbeitsplatz mit dem Datensystem der Behörde synchronisiert werden. Datenblätter wären darüber hinaus ein probates Mittel, Aufsichtsführende, die als Vertreter eines Kollegen, sei es aus Urlaubs- oder Krankheitsgründen, einen Aufsichtsbesuch durchführen oder auch neue Bearbeiter eine Übersicht über die wichtigsten Kenndaten eines Betriebes anhand zu geben.

Generell ist anzumerken, dass ein System, das es den Bearbeitern in einer Behörde ermöglicht, auf sämtliche Datensätze und Dokumente sämtlicher Vorgänge zuzugreifen, die thematisch für seinen Aufgabenbereich von Interesse sind, ein probates Mittel ist, Einheitlichkeit im Vollzug herzustellen. Dies trifft vor allem auf Behörden zu, bei denen Genehmigungsinhaber nicht thematisch den einzelnen Bearbeitern zugeordnet werden, sondern wo es z. B. eine regionale Zuteilung gibt und somit jeder Bearbeiter das volle Spektrum an möglichen Genehmigungen und damit auch das Fachwissen zur Beurteilung der jeweiligen eingesetzten Methoden im Auge haben muss. Ein offenes System innerhalb der Behörde kann hier einen weiteren Effizienzgewinn bedeuten; lokal auf Arbeitsplatzrechnern abgelegt Genehmigungen, Protokolle von Aufsichtsbesuchen und Schriftwechsel wären hier kontraproduktiv. Dennoch bleiben die Diskussion von Vorgängen und damit der direkte Erfahrungsaustausch im Kreise der Kollegen (vgl. Abschnitt 4.3) ein unersetzliches Mittel auf dem Weg zu einem gemeinsamen Verständnis von Methoden und Verfahren und damit auch zu einem einheitlichen Vorgehen bei der Bearbeitung von Vorgängen. Dies betrifft auch die Weitergabe von erworbenem Fachwissen durch erfahrene Mitarbeiter, gerade bei der Einarbeitung von neuen Kräften.

Erlaubt es die Organisationsstruktur der Aufsichtsbehörden eines Landes nicht, solch ein offenes System zu unterhalten, oder bestehen von Seiten der Bearbeiter Bedenken dagegen, einen direkten Zugriff anderer auf sämtliche von ihnen verfassten Schriftstücke zu einem Verwaltungsvorgang zuzulassen, so könnte zumindest durch die Bereitstellung von elektronisch hinterlegten Musterschreiben, Mustergenehmigungen, Formatvorlagen und Checklisten, die gemeinsam oder, je nach Anzahl der betroffenen Bearbeiter, in Musterausschüssen erarbeitet wurden, eine einheitliche Form, ein gemeinsames Verständnis der wesentlichen Elemente der jeweiligen Schriftstücke und eine gemeinsame Sprachregelung gefunden und somit nach außen gegenüber den Genehmigungsinhabern ein geschlossener Auftritt demonstriert und der Einheitlichkeit im Vollzug Vorschub geleistet werden.

Neben den internen Zugriffsmöglichkeiten auf die im DV-System hinterlegten Daten und Dokumente kann punktuell auch die Einrichtung von Schnittstellen zu externen Dritten eine Weiterentwicklung darstellen, die den Zuständigen der Behörde hilft, ihre Aufgaben effizient zu bewältigen und Bearbeitungszeiten zu verkürzen.

So könnten Schnittstellen z. B. in Form von Onlineformularen und -eingabemasken eingerichtet werden, die es Anwendern ermöglichen, ihre Anträge bzw. Anzeigen direkt elektronisch an die Behörde zu übermitteln (vgl. auch Abschnitt 4.4.2). Das größte Potenzial solch einer Schnittstelle liegt wohl im Bereich der Anzeigen nach RöV, z. B. von Röntgeneinrichtungen in (zahn)medizinischen Praxen, wo das Gefährdungspotenzial der Geräte überschaubar ist und eine gewisse Routine auf der Anwenderseite vorliegt, die Anträge bzw. Anzeigen fehlerfrei und vollständig auszufüllen, so dass in der Regel keine direkte Interaktion zwischen Antragsteller bzw. Anzeigepflichtigem und Behörde nötig ist. Erfolgt eine systeminterne Zuteilung der Anträge bzw. Anzeigen anhand von Merkmalen, wie z. B. Themengebiet, regionale Zugehörigkeit etc., auf die zuständigen Mitarbeiter, so können auch etwaig an die falsche Behörde adressierte Anträge bzw. Anzeigen aufgefangen und interner Aufwand für die korrekte Zustellung der Unterlagen vermieden werden. Außerdem könnte den Sachverständigen eine Schnittstelle zum DV-System der Behörde ermöglichen, ihre Sachverständigenberichte elektronisch zu übermitteln. Diese könnten dann innerhalb des DV-Systems direkt den korrekten Vorgängen zugeordnet hinterlegt werden.

Aus dem zuvor skizzierten System heraus könnte der erfolgreiche Eingang der Anträge bzw. Anzeige dem Antragsteller bzw. Anzeigepflichtigen mitgeteilt und eine Vorgangsnummer übermittelt werden anhand derer er den Bearbeitungsverlauf weiter verfolgen

kann. Dies führt einerseits zu einer Sicherheit auf Seiten des Antragstellers bzw. Anzeigepflichtigen, dass sein Antrag bzw. seine Anzeige die gewünschte Zielperson erreicht hat und schafft andererseits eine zusätzliche Transparenz des Behördenhandelns und der behördlichen Verwaltungsabläufe.

Auch Berichtspflichten der Behörde, wie z. B. die Zusammenstellung der geforderten Daten für die Jahresmeldungen an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und deren Übermittlung, könnten gestützt auf eine IT-basierte Datenverwaltung effizient erfolgen. Für das Aufbereiten der geforderten Daten könnten bestehende Programme um entsprechende Module erweitert werden, die eine Zusammenstellung der vom BMU eingeforderten Kennzahlen automatisiert liefern. Je nach Wunsch könnten die so generierten Zusammenstellungen ausgedruckt auf dem Postweg oder als elektronische Datei ans BMU übermittelt werden. Ein weiterer Schritt zur Automatisierung wäre es, eine Schnittstelle zwischen in den Länderbehörden eingerichteten Systemen und der IT-Infrastruktur des BMU zu entwickeln, so dass eine Übermittlung der Daten von einem IT-System in das andere auf direktem Wege erfolgen kann, ohne das manuelle Dateneingaben auf einer der beiden Seiten erforderlich würden. Eine Umsetzung vergleichbar z. B. der Übertragung der Daten der Steuererklärung mittels des ELSTER-Programms der Finanzverwaltungen wäre vorstellbar: Die diversen kommerziellen Programme zur Abfassung der Steuererklärung enthalten Module, die eine direkte Übertragung der Steuerdaten aus dem jeweiligen Programm via Internetverbindung an ELSTER ermöglichen.

Die wenigen kommerziellen Programme für die Verwaltung auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, die auf dem Markt verfügbar sind, wurden nicht speziell für die Erfordernisse des Strahlenschutzes nach StrlSchV und RöV konzipiert. Module in diesen kommerziellen Programmen, die für die Verwaltung in diesen beiden Aufgabenfeldern bereitstehen, bedürfen zudem einer weiteren Anpassung, die sich aus der speziellen Struktur der Aufsichtsbehörden und aufgrund der Art und Anzahl der Antragsteller und Genehmigungsinhaber in dem jeweiligen Land, das diese Programme einsetzen möchte, ergibt.

Trotz der unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den einzelnen Ländern, sind die Aufgaben, welche von den einzelnen Behördenangehörigen zu bewältigen sind, gleich. Damit decken sich die Anforderungen an das gewählte DV-System in weiten Teilen. Als Konsequenz hieraus könnte eine noch intensivere Zusammenarbeit derjenigen Länder, die gleiche kommerzielle Programme einsetzen, zu Synergieeffekten

bei der Anpassung des Systems führen und somit eine ressourcen- und kosteneffiziente Weiterentwicklung erfolgen, bzw. bei gleichbleibendem Einsatz der Mittel eine weitere Funktionalitätssteigerung erzielt werden. Im Sinne von Anwendergruppen sollten hierzu länderübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet werden, die den Entwicklungs- und Anpassungsbedarf identifizieren und in eine Diskussion mit dem Anbieter des Programms diese Entwicklung anstoßen und von der Anwendungsseite begleiten.

Als eine erste gemeinsame Weiterentwicklung des Programms könnte die Implementierung einer automatischen Zusammenstellung der Daten, die in den Jahresberichten an das BMU abgefragt werden, zum Inhalt haben. Nimmt man das BMU mit in den Beratungen hinzu, könnte darüber hinaus noch eine Schnittstelle für die Übermittlung der erhobenen Daten an das BMU direkt aus dem Programm heraus entwickelt werden. Eine solch konzertierte Weiterentwicklung des Programms unter Beteiligung von Vertretern verschiedener Behörden auf Landes- und Bundesebene könnte auch genutzt werden, um die derzeit übermittelten Kennzahlen an aktuelle Erfordernisse anzupassen.

4.3 Wissens- und Erfahrungsaustausch

Die Gewährleistung der Einheitlichkeit im Vollzug ist eine wichtige Anforderung an die staatliche Aufsicht. Einen entsprechenden Beitrag zu dessen Umsetzung stellt wie bereits im vorherigen Kapitel ausführlich diskutiert, die Verfügbarkeit von Daten und Informationen dar. Von großer Bedeutung hierfür wie auch für die Gewährleistung einer fachlich korrekten Aufsicht ist sind aber auch Erhaltung und Austausch von Wissen und Erfahrungen. So muss für einen Genehmigungsinhaber sichergestellt sein, dass unabhängig vom Bearbeiter in der Behörde eine kompetente Bearbeitung seines Antrages gewährleistet ist. Dazu ist es unerlässlich, dass Erfahrungswissen und Erkenntnisse zum Stand von Wissenschaft und Technik sowie Informationen über das Aufsichts- und Genehmigungsgeschehen zwischen den Beteiligten schnell und ungehindert ausgetauscht und verbreitet werden kann. Neben der eigentlichen Aufsichtstätigkeit ist daher der Kompetenzaufbau bzw. -erhalt bei den Angehörigen der Behörde eine wichtige Aufgabe der Aufsichtsbehörden.

Auf internationaler Ebene wird diese Anforderung an die Kompetenzen beziehungsweise den Kompetenzerhalt der Behörde klar formuliert /IAEA 04/:

6.21. "In order to ensure that the proper skills are acquired and that adequate levels of competence are achieved and maintained, the regulatory body shall ensure that its staff members participate in well defined training programmes. This training should ensure that staff are aware of technological developments and new safety principles and concepts"

Das heißt die Behörde soll dafür sorgen, dass ihre Angehörigen über die notwendigen fachlichen Fähigkeiten verfügen und ein den Aufgaben angemessenes Niveau an Kompetenz aufbauen. Die Aufsichtsbehörde hat sicherzustellen, dass ihre Angehörigen an Trainingsprogrammen teilnehmen, um das Niveau aufrechtzuerhalten. Dieses Training sollte unter anderem Kenntnisse zu technologischen Entwicklungen und neuer Sicherheitsprinzipien und Konzepte vermitteln.

Gleichermaßen stellt der Erfahrungsrückfluss ein wesentliches Instrument dar, um Schwerpunkte bei der aufsichtlichen Tätigkeit zu setzen (vgl. Abschnitt 4.1). Treten bei Aufsichtsbesuchen beispielsweise Mängel zu Tage, die in ähnlicher Weise bei anderen

Genehmigungsinhabern auftreten könnten, so ist es wichtig dies in Form eines Erfahrungsrückflusses zu kommunizieren.

4.3.1 Zu bewältigende Herausforderungen

Die wesentlichen Herausforderungen des Wissens- und Erfahrungsaustausches in den Aufsichtsbehörden sind neben der Einheitlichkeit im Vollzug der Kompetenzaufbau bzw. -erhalt.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, stellt für die Aufsichtsbehörden die Reduzierung des Personalstammes sowohl aus Kostengründen als auch durch das altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern eine große Herausforderung dar, so dass hier Maßnahmen zum Erhalt der bisherigen Erfahrungen und Kompetenzen sowie zum Aufbau neuer Kompetenzen im Sinne einer Anpassung an neue Erfordernisse erforderlich sind. Gleichzeitig nehmen die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge und sonstigen Aufgaben, wie statistische Auswertungen, tendenziell zu, so dass daraus für den Einzelnen eine höhere Arbeitsbelastung resultiert.

Die Bearbeiter in den Behörden müssen rechtssicher und effektiv die Aufgaben der staatlichen Aufsicht erfüllen; hierzu ist ein zielgerichteter Umgang mit Wissen und Informationen erforderlich. Von zentraler Bedeutung für ein erfolgreiches Wissensmanagement ist die Steuerung der internen Wissensflüsse. Das vorhandene Wissen muss dabei so „gesteuert“ und verteilt werden, dass es den jeweiligen Bearbeitern zur richtigen Zeit am richtigen Ort in angemessener Form zur Verfügung steht.

Der hohe Umfang an Vorschriften und Fachinformationen, erschwert es den Einzelnen in den Behörden die rechtlichen Anforderungen, das naturwissenschaftliche Wissen und den Stand der Technik bzw. Methodik mit geringem Aufwand zu überblicken.

Oftmals droht ein Wissensverlust, wenn Erfahrungs- und Wissensträger aufgrund von Jobrotationen Ruhestand die Dienststelle verlassen. Der Zugriff auf Dokumente, die zum Vollzug benötigt werden, ist aufgrund der Schriftlichkeit im Verwaltungshandeln meist unproblematisch. Anders ist es mit der Wissensbewahrung, welche aufgrund von Zeitmangel oft eine schwierige Aufgabe ist. Daneben kann es zu Wissensverlust aufgrund mangelnder Dokumentation von Erfahrungen kommen, die bei Genehmigungs- und Aufsichtsvorgängen gemacht wurden. Ein funktionierendes System des Wissens- und Erfahrungsaustausches kann dem entgegen wirken.

Die Struktur einer Aufsichtsbehörde hat wesentlichen Einfluss auf die Möglichkeiten, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu realisieren. Wie in Kapitel 2 beschrieben ist die Aufsicht in den Ländern sehr unterschiedlich strukturiert. Ist die Aufsicht bei einer Behörde zentral angesiedelt ist es allein aufgrund der räumlichen Nähe oftmals einfacher den fachlichen Austausch zu organisieren. In Flächenländern mit zahlreichen über das Land verteilten Dienststellen ist dies erschwert. Daher müssen andere Formen des fachlichen Austausches etabliert werden.

In einigen Ländern sind die Bearbeiter neben dem Strahlenschutz auch für andere Aufgaben des Arbeitsschutzes zuständig. In vielen Fällen machen die Fragenstellungen des Strahlenschutzes nur einen Teil der anfallenden Arbeit aus, da beispielsweise die Anzahl der Genehmigungen in dem Gebiet nur sehr gering ist. Aber auch in diesen Fällen muss gewährleistet sein, dass der Bearbeiter über die erforderlichen Kompetenzen verfügt und eine Möglichkeit zum Wissens- und Erfahrungsaustausch existiert.

4.3.2 Spektrum der Konzepte in den einzelnen Bundesländern

Der geforderte einheitliche Vollzug der StrlSchV bzw. RöV auch innerhalb eines Landes erfordert es, dass sowohl im Genehmigungsverfahren als auch bei den aufsichtlichen Aufgaben eine Plattform existiert, über die sich die Bearbeiter der einzelnen Genehmigungen austauschen können. Hierzu werden in den Ländern unterschiedliche Instrumente genutzt. Ein wesentliches Element, das in nahezu allen Ländern existiert sind die Fachdienstbesprechungen. Diese finden zumeist regelmäßig z. B. zweimal im Jahr sowie auch alle paar Wochen oder anlassbezogen statt und werden als Plattform für den Erfahrungsaustausch innerhalb der Behörde genutzt. Diese Fachdienstbesprechungen werden dazu genutzt, um beispielsweise über neue technische Entwicklungen zu informieren und damit ein einheitliches Vorgehen bei Genehmigungen zu gewährleisten. Fachdienstbesprechungen finden zwischen der zuständigen obersten Landesbehörde und den nachgeordneten Behörden statt. Daneben finden in vielen Dienststellen zusätzlich Dienstbesprechungen in regelmäßigen Abständen statt. Es wird auch z. T. dem Wunsch der Mitarbeiter entsprochen, diverse Besprechungen und Qualitätszirkel durchzuführen, bei denen fachliche Fragestellungen auch mal „unter sich“ ohne Beteiligung übergeordneter Behörden diskutiert werden können.

In Behörden, in denen alle im Strahlenschutz tätigen Mitarbeiter in einem Dienstgebäude arbeiten, ist die Organisation einer Dienstbesprechung und der Austausch un-

tereinander sehr viel einfacher, als wenn die Behörde auf unterschiedliche Regierungspräsidien oder Gewerbeaufsichtsämter verteilt ist. Dort sind dienststellenübergreifende Besprechungen notwendig, die immer einen höheren Zeitaufwand erfordern.

In vielen Ländern findet regelmäßig ein Erfahrungsaustausch mit allen involvierten Gruppen statt. So nehmen daran neben den Behördenangehörigen der oberen und unteren Landesbehörde zum Teil auch externe Sachverständige oder Angehörige der ärztlichen Stellen teil. Zusätzlich existiert zwischen einigen Ländern bereits ein länderübergreifender Erfahrungsaustausch, so z. B. zwischen Sachsen, Bayern und Thüringen.

Ein weiteres wichtiges Instrument zum Kompetenzaufbau und –erhalt ist der Besuch von externen Fachveranstaltungen. Die oftmals hohen Kosten für diese externen Veranstaltungen führen allerdings dazu, dass oftmals aufgrund von sehr kleinen Budgets für Fortbildungen nur wenige Angehörige einer Aufsichtsbehörde daran teilnehmen können. Neben den Kosten stellt auch die fehlende Zeit ein weiteres Problem dar. Zur Kostenersparnis haben einige Länder daher eigene Fortbildungsprogramme etabliert, deren Themenauswahl sich oftmals an den aktuellen Themen im Strahlenschutz, die beispielsweise an aktuellen Seminaren des TÜV oder anderer technischer Organisationen angeboten werden, orientiert. Dies erlaubt es außerdem, in den eigenen Veranstaltungen neben der Fort- und Weiterbildung auch spezielle Belange und Fragestellungen der aufsichtlichen Tätigkeiten diskutieren zu können.

Zunehmend kann das Intranet zum Wissens und Erfahrungsaustausch beitragen. So wird beispielsweise in einem Bundesland das Intranet der dortigen Gewerbeaufsicht genutzt, um Informationen zum Strahlenschutz allen Mitarbeitern zugänglich zu machen. Es handelt sich dabei um ein Content-Management-System, das durch eine zentrale Stelle verwaltet wird. Der Inhalt umfasst ein umfangreiches Angebot, das in 30 Sachgebiete aufgeteilt ist. Neben einer Sammlung der Vorschriften und Arbeitshilfen sind auch Funktionen wie eine E-Mail-Benachrichtigung und ein schwarzes Brett zum Strahlenschutz integriert.

Auch Checklisten zu verschiedenen Verwaltungsaufgaben können einen Beitrag zum Kompetenzerhalt leisten. So kann Wissen eines Bearbeiters auf den anderen übertragen werden. Jedoch ist hierbei die Frage in weit auch impliziertes Wissen in diesen Listen dargestellt werden kann. In einigen Ländern existieren zusätzlich Aufsichtshandbü-

cher, die beispielsweise diese Checklisten und Handlungsanweisungen zu unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben enthalten.

4.3.3 Ansatzpunkte zur möglichen Weiterentwicklung

Die Praxis zeigt, dass viele Aspekte des Wissens- und Erfahrungsaustausches in den Ländern bereits erfolgreich praktiziert werden. Es ist jedoch zu beobachten, dass gerade auf dem Gebiet des Länder übergreifenden Wissens- und Erfahrungsaustausches noch Potenzial für Weiterentwicklungen vorhanden ist.

Seminarreihe zu Fragen der Aufsicht im Strahlenschutz

Wie bereits oben beschrieben existieren in zahlreichen Ländern interne Fortbildungsveranstaltungen, die zumeist einmal jährlich stattfinden. Zum Teil findet ein Erfahrungsaustausch auch Länder übergreifend statt. Auf den zweijährlich stattfindenden Sitzungen des Fachausschusses Strahlenschutz des Länderausschusses für Atomkernenergie sowie des Länderausschusses Röntgenverordnung ist aufgrund der Kürze der Zeit und der Vielzahl von zu behandelnden Themen kaum Zeit zum Erfahrungsaustausch. Außerdem findet hier ein Erfahrungsaustausch ausschließlich auf der Ebene der obersten Landesbehörden statt. Es fehlt damit eine Plattform, auf der auch die nachgeordneten Aufsichtsbehörden an einem Länder übergreifenden Erfahrungsaustausch teilnehmen können. Eine solche Möglichkeit könnte durch eine neue Länder übergreifende Seminarreihe zu Fragen der Aufsicht im Strahlenschutz geschaffen werden. Solch eine Seminarreihe soll dabei sowohl dem Aufbau von Wissen dienen als auch den Erfahrungsaustausch fördern. Um einen hohen Praxisbezug zu gewährleisten sollten die Seminare unter Beteiligung von Referenten aus der Aufsichtspraxis durchgeführt werden.

Internet-basierte Kommunikationsplattform

Neben dem Erfahrungsaustausch in Form von Seminaren und Workshops könnten u. a. Internet-basierte Kommunikationsplattformen den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Mitarbeitern, die im Arbeitsalltag keine Möglichkeiten haben, sich zu treffen, fördern und ergänzen und unterstützen. Zentral für das Gelingen von Wissensmanagement auf der Ebene der Organisation ist die Förderung des Wis-

sens austausches zwischen den Mitarbeiter auf aber auch zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Organisation. Dazu müssen Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen werden, die den direkten Wissensfluss zwischen den Wissensträgern ermöglichen.

So könnte eine speziell auf die Belange des Strahlenschutzes ausgerichtete Internetbasierten Kommunikationsplattform errichtet werden. Diese könnte zur einfachen Bereitstellung und gemeinsamen Nutzung von Informationen und Arbeitsmitteln zur Aufsicht dienen, die allen hieran interessierten Ländern zur Verfügung gestellt wird. Hier könnten beispielsweise Informationen zu neuen Entwicklungen zur Verfügung gestellt werden oder Erfahrungen zu Aufsichtsbesuchen einem breiteren Interessentenkreis zugänglich gemacht werden. Auch Mustergenehmigungen oder Checklisten können auf dieser Plattform ausgetauscht werden. Darüber hinaus wäre die Einrichtung von Foren denkbar. Zugriff auf diese Plattform wäre jedoch nur für Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden zu gewähren.

Durch solch eine Plattform könnte der Informations- und Erfahrungsaustausch gefördert werden und damit die Möglichkeit geschaffen werden, Ressourcen und Informationen effizient und gemeinsam nutzen zu können.

Handbuch zur Aufsicht im Strahlenschutz

Ein weiteres Instrument, das zum Wissens- und Erfahrungsaustausch beitragen könnte und die Synergien zwischen der Ländern fördern könnte, wäre die Entwicklung eines Handbuches zur Aufsicht im Strahlenschutz, das Länder übergreifend zur Verfügung gestellt werden sollte. Einzelne Teile eines solchen Handbuches wären Länder unabhängig und könnten übergreifend erstellt werden, was die einzelnen Landesbehörden entlasten würde.

Zur Organisation von Dokumenten im Sinne einer Sammlung von Anweisungen, Durchführungsbestimmungen, Hinweisen, Ergebnissen usw. eignet sich die Form eines Handbuchs.

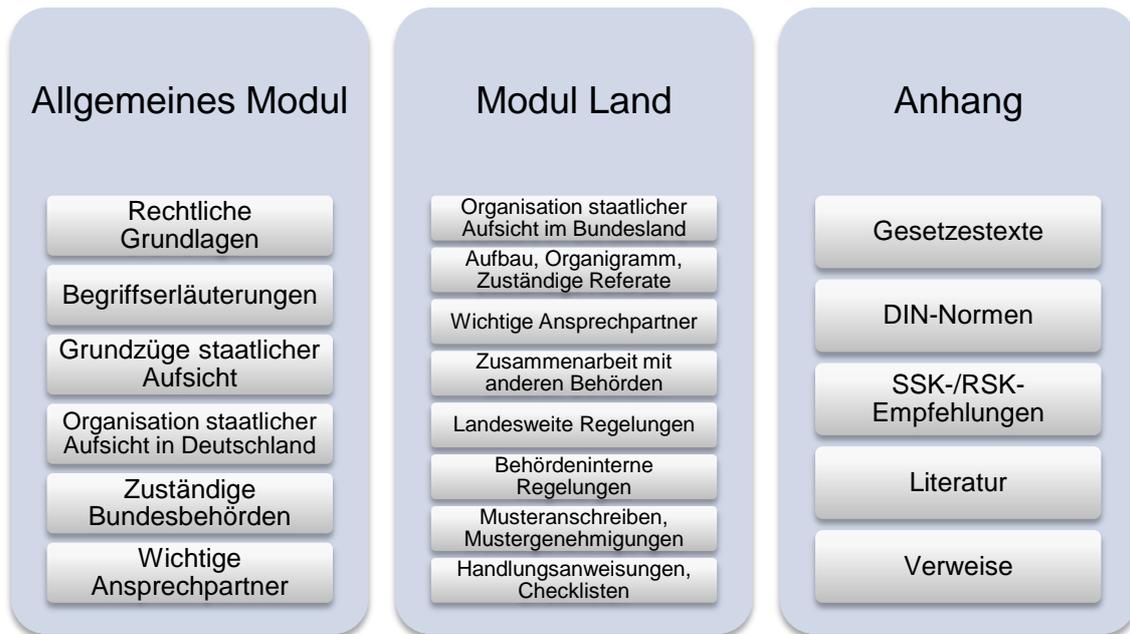


Abb. 4-2 Beispiel für ein modularisiertes Handbuch

Die möglichen Inhalte eines Handbuchs sind sehr vielfältig. Zudem sind unterschiedliche Situationen in Bezug auf den Vollzug der staatlichen Aufsicht zwischen den Bundesländern zu berücksichtigen. Um dies zu berücksichtigen, erscheint ein modularer Aufbau nach grundsätzlichen Themengebieten (Grundmodule) sinnvoll. Dadurch wäre es möglich, bei grundsätzlich gleichem strukturellem Aufbau die jeweiligen speziellen Belange eines Bundeslandes und seiner Behörden zu berücksichtigen. Auch innerhalb der Grundmodule können dann die einzelnen Themengebiete modular gestaltet sein.

In Abb. 4-2 ist ein Beispiel mit solchen Grundmodulen gezeigt. Diese gliedern sich in ein allgemeines Modul, ein Modul „Land“ sowie den Anhang. Der allgemeine Teil kann grundlegende Dinge in Bezug auf die Aufsicht beinhalten, welche in jedem Bundesland gleich sind. Dies betrifft z. B. rechtliche Grundlagen, Begriffsbestimmungen und -erläuterungen, zuständige Bundesbehörden und Ansprechpartner. Das Modul „Land“ stellt den jeweiligen Kern des Handbuchs dar, das speziell auf das Bundesland zugeschnitten werden kann. Von der grundsätzlichen Struktur orientiert es sich am allgemeinen Modul, kann jedoch erweitert oder geändert werden. Um den Fließtext der Module möglichst übersichtlich zu belassen, können spezielle Formulare, Gesetzestexte, Rundschreiben, Mustertexte, Prüflisten usw. in den Anhang aufgenommen werden. Im Fließtext wird dann auf die jeweilige Stelle im Anhang verwiesen.

Die Umsetzung eines solchen Handbuches sollte auch digital erfolgen. Dadurch ergäben sich Vorteile bei der Benutzung und Aktualisierung der Module und Untermodule. So können die jeweiligen Behörden die sie betreffenden Texte selbstständig zeitnah pflegen und dann auf einen innerhalb des Bundeslandes gemeinsam genutzten Server z. B. im PDF-Format laden. Dadurch ließe sich auch der Zugriff auf Module oder Untermodule ggf. beschränken. In analoger Weise könnte das allgemeine Modul z. B. von Bundesbehörden gepflegt und den Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Auch bei der Zusammenarbeit von Behörden zwischen verschiedenen Bundesländern kann so verfahren werden, dass relevante Modulteile des einen Bundeslandes mit einer Leseberechtigung für ein bestimmtes anderes Bundesland oder für eine bestimmte Behörde versehen werden. Bei Einrichtung geeigneter Schnittstellen wären so in der jeweiligen Behörde bei den zuständigen Bearbeitern alle relevanten Unterlagen in einem Handbuch unter einer einheitlichen Benutzeroberfläche online vorhanden, ohne dass alle Module enthalten sein müssten oder dass für verschiedene Aufsichtstätigkeiten verschiedene Handbücher zu nutzen wären.

4.4 Kommunikation mit Dritten

Die Kommunikation der Aufsichtsbehörden mit Dritten ist für die Umsetzung der Aufgaben, die nach § 19 AtG in der staatlichen Aufsicht gefordert werden, von zentraler Bedeutung. Insbesondere bildet sie die Basis für die Vermittlung verschiedenster Informationen an die beiden wesentlichen Ansprechpartner der Aufsichtsbehörden: Antragsteller / Genehmigungsinhaber sowie die Öffentlichkeit. Durch diese beiden Zielgruppen wird ein breites Spektrum von Anforderungen an die Kommunikation und Informationsbereitstellung der Aufsichtsbehörden gestellt. Ein effizientes Kommunikationskonzept erlaubt es, diese Anforderungen zu identifizieren und sie für beide Seiten gewinnbringend abzudecken.

So kann beispielsweise durch die zielgerichtete externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden mit Antragstellern und Genehmigungsinhabern bereits im Vorfeld einer Zusammenarbeit ein Austausch von Informationen erfolgen, der letztlich die Erfüllung der aufsichtlichen Pflichten und Aufgaben für beide Seiten erleichtert. Im Fokus liegt dabei die konkrete Umsetzung derjenigen aufsichtlichen Aspekte, die gesetzlich oder auch als Bestandteil von Genehmigungen gefordert werden, wodurch die unmittelbare Anknüpfung der externen Kommunikation an die Abschnitte 4.1 und 4.2 deutlich wird. Bei der konkreten Umsetzung der aufsichtlichen Aufgaben ist das erhebliche Spektrum von Antragsstellern und Genehmigungsinhabern zu berücksichtigen, welches von Zahnarztpraxen über industrielle Anlagen bis hin zu Forschungseinrichtungen mit Großanlagen reichen kann. Hinzu kommen organisatorische bzw. strukturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern, die bereits in Kapitel 2 beschrieben werden und sich auf die behördlichen Strukturen und Zuständigkeiten und dadurch ebenfalls auf die Umsetzung der externen Kommunikation auswirken. Aufgrund der Vielzahl von Einflüssen, werden in diesem Kapitel die übergeordneten Aspekte eines zielgerichteten Kommunikationskonzeptes aufgezeigt und Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der bestehenden Konzepte erarbeitet.

Die Kommunikation der Aufsichtsbehörde mit der breiten Öffentlichkeit dient einerseits der behördlichen Transparenz, durch die ein Einblick in die allgemeinen Aufgaben, Pflichten und Kompetenzen der Aufsichtsbehörden ermöglicht wird, und trägt andererseits dazu bei, die staatliche Sorgfalt bei der Erfüllung der Aufsichtspflicht nach

§ 19 AtG hervor zu heben und zu dokumentieren. Sie legt den Grundstein für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die aufsichtliche Tätigkeit der Behörden.

Die unterschiedlichen Anforderungen, die sich bei der externen Kommunikation mit den beiden wesentlichen Interessensgruppen – Antragsteller / Genehmigungsinhaber sowie der Öffentlichkeit – ergeben, werden in den folgenden Abschnitten detailliert dargestellt. Es ist zu beachten, dass die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden nicht von den anderen in diesem Kapitel beschriebenen Instrumenten getrennt betrachtet werden kann. Vielmehr bestehen zu allen drei Schwerpunkten in den Abschnitten 4.1, 4.2 und 4.3 Verknüpfungen, die sich wesentlich auf Umsetzung und Inhalte der externen Kommunikation auswirken.

Der nachfolgende Abschnitt stellt die wichtigsten Aspekte einer zielgerichteten externen Kommunikation der Aufsichtsbehörden zusammen. Er steht jedoch im Kontext eines aufsichtlichen Gesamtkonzeptes, das die vier Themenschwerpunkte des vorliegenden Berichts (Aufsichtsbesuche, Organisation der Daten, Wissens- und Erfahrungsaustausch, Kommunikation mit Dritten) als tragende Säulen beinhaltet.

4.4.1 Anforderungen und Bestandteile der externen Kommunikation

Die konkreten Aufgaben der Aufsicht werden in den meisten Fällen durch die Gewerbeaufsicht des jeweiligen Bundeslandes wahrgenommen (siehe Kapitel 2). Die Gewerbeaufsichtsämter sind teilweise einer zentralen Landesbehörde zugeordnet oder auch Teil der Bezirks- bzw. Bezirksregierungsverwaltungen. Die für StrlSchV und RöV zuständige Landesbehörde ist dabei meistens den Länderministerien der Bereiche Umwelt oder Arbeit bzw. Soziales unterstellt. Die länderspezifischen Zuständigkeiten sind in den meisten Fällen aufgrund der z. T. erheblichen Unterschiede in den behördlichen Strukturen der Länder nicht ohne weiteres ersichtlich und häufig ohne interne Kenntnis für Dritte nur schwer nachvollziehbar. Die Erkennbarkeit der Zuständigkeit ist jedoch von grundlegender Bedeutung, um eine Kommunikationsgrundlage zwischen Antragstellern und Genehmigungsinhabern bzw. der interessierten Öffentlichkeit und der zuständigen Aufsichtsbehörde zu schaffen.

Das einflussreichste und wichtigste Informationsmedium ist heutzutage das Internet. Es stellt im Idealfall einen raschen Zugang zu verschiedenen Informationen her und bietet durch den Einsatz unterschiedlicher Werkzeuge die Möglichkeit, die Zusammen-

arbeit zwischen der Aufsichtsbehörde und den Antragstellern und Genehmigungsinhabern zu erleichtern.

Beispielsweise können Berichte über die Durchführung der Aufsicht, allgemeine Fragen zum Strahlenschutz und die Kontaktdaten von Ansprechpartnern im Internet bereitgestellt werden. Zudem können die Internetseiten der Aufsichtsbehörden durch den Einsatz entsprechender Software dazu genutzt werden, Dokumente bei Anträgen und Genehmigungen bzw. Formulare in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen und die unmittelbare Einreichung und Bearbeitung zu ermöglichen.

Neben dem „passiven“ Informationsangebot einer Internetseite, ist der persönliche Kontakt zwischen den Vertretern der Aufsichtsbehörde und den Antragstellern und Genehmigungsinhabern für eine Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Erst durch einen direkten Ansprechpartner besteht die Möglichkeit, besondere Fragestellungen und Schwierigkeiten in Einzelfällen zu klären. Zudem ist der persönliche Kontakt ein wichtiger Bestandteil, um Vertrauen zwischen Antragsteller und Genehmigungsinhabern und der Aufsichtsbehörde zu schaffen. Den Aufsichtsbesuchen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, da in ihrem Rahmen ein persönlicher Kontakt zwischen Genehmigungsinhaber und Vertretern der Aufsichtsbehörde hergestellt wird. Setzt die Aufsichtsbehörde externe Sachverständige bei den Aufsichtsbesuchen ein, treten diese als unmittelbare Ansprechpartner für den Genehmigungsinhaber auf. In diesem Fall ist es für die Aufsichtsbehörde von Bedeutung, den Erfahrungsrückfluss aus den Aufsichtsbesuchen bis zu den zuständigen Mitarbeitern der Behörde zu gewährleisten, so dass die zentrale Rolle der Aufsichtsbehörde auch bei der Kommunikation mit den Genehmigungsinhabern gewährleistet bleibt.

Aus den unterschiedlichen Anforderungen der beiden wesentlichen Interessensgruppen Antragsteller/Genehmigungsinhaber und Öffentlichkeit ergeben sich verschiedene Elemente, die in die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden einfließen.

Antragsteller und Genehmigungsinhaber

Die Aufsichtsbehörden der Bundesländer stehen einem breiten Spektrum von Antragstellern und Genehmigungsinhabern (Anzeigepflichtigen) gegenüber, das von Größe, Infrastruktur und anderen Faktoren des jeweiligen Bundeslandes abhängt und sich demnach zwischen den einzelnen Ländern deutlich unterscheiden kann. Einige Bundesländer verfügen beispielsweise über große Forschungseinrichtungen und in den

Bundesländern Berlin, Hamburg und Bremen ist mit einer erhöhten Anzahl von Zahnarztpraxen oder strahlentherapeutischen Kliniken zu rechnen. Daraus ergeben sich für jedes Bundesland spezifische Anforderungen in der Aufsicht, die bereits in Kapitel 2 beschrieben wurden und verschiedene Elemente der externen Kommunikation beeinflussen. Trotz der besonderen strukturellen Gegebenheiten der einzelnen Bundesländer, werden im Folgenden einige länderübergreifende Schwerpunkte der externen Kommunikation benannt, die wesentlich zu einem zielgerichteten Kommunikationskonzept beitragen und mit unterschiedlicher Gewichtung das Grundgerüst der bestehenden Konzepte bilden:

- Rechtliche Grundlagen und behördliche Verfahren,
- Informationen zum Strahlenschutz,
- Häufige Fragen von Antragstellern und Genehmigungsinhabern (FAQ),
- Formulare,
- Ansprechpartner.

Den Aufgaben und Pflichten in der Aufsicht wird durch verschiedene gesetzliche Regelungen, die sich letztlich aus § 19 AtG ableiten, ein Rahmen vorgegeben. Eine kompakte Übersicht der gesetzlichen Richtlinien und Verordnungen informiert Antragsteller und Genehmigungsinhaber über wichtige rechtliche Aspekte und verleiht den Forderungen der Aufsichtsbehörde auf gesetzlicher Ebene Nachdruck. Darüber hinaus kann sie Antragstellern und Genehmigungsinhabern eine Hilfestellung bei der Einordnung der eigenen Tätigkeit unter rechtlichen Gesichtspunkten bieten und sie dabei unterstützen, die eigenen gesetzlichen Pflichten zu erkennen.

Die Erläuterung behördlicher Abläufe, die mit der Bearbeitung der aufsichtlichen Aufgaben einhergehen, ermöglicht es Antragstellern und Genehmigungsinhabern im Vorfeld einer Kontaktaufnahme bzw. Antragstellung, die erforderlichen Dokumente zu identifizieren und vorzubereiten und formale Anforderungen zu berücksichtigen. Dadurch lassen sich Verzögerungen bzw. Missverständnisse und daraus resultierende Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Anträgen oder Genehmigungen frühzeitig vermeiden.

Zur externen Kommunikation der Aufsichtsbehörden gehört auch eine übersichtliche Darstellung allgemeiner Aspekte des Strahlenschutzes, die in kompakter Form physi-

kalische Zusammenhänge und wichtige Konzepte zum Schutz vor ionisierender Strahlung erläutert. Umfangreiche Informationen zu den Themenfeldern des Strahlenschutzes finden sich beispielsweise auf den Internetseiten des BMU und des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) oder auch auf der Internetseite der Strahlenschutzkommission (SSK). Die Aufsichtsbehörden können für allgemeinere Fragestellungen auf derartige Internetseiten verweisen, und auf den Inhalten aufbauend die konkrete Zielsetzung der eigenen Arbeit anhand von Beispielen und weiterführenden Informationen verdeutlichen. Den Antragstellern und Genehmigungsinhabern vermittelt dies einerseits die sachliche Kompetenz der Aufsichtsbehörde und bietet andererseits hilfreiche Hinweise und Ansatzpunkte bei konkreten Fragestellungen zum Strahlenschutz.

Vor dem Kontakt von Antragsteller und Genehmigungsinhaber mit den Aufsichtsbehörden stellen sich häufig eine Reihe typischer Fragen, die im Rahmen einer übersichtlichen Zusammenstellung auf der Internetseite der Aufsichtsbehörde bereits im Vorfeld beantwortet werden können. Beispiele hierfür sind Fragen zu behördlichen Abläufen, eine Auflistung einzureichender Antragsunterlagen oder Ansprechpartner und Anlaufstellen. Dies kann die Arbeit der Aufsichtsbehörden entscheidend erleichtern, da die Antragsteller und Genehmigungsinhaber für die Beantwortung ihrer Fragen nicht den persönlichen Kontakt zu den Mitarbeitern der Behörde suchen müssen.

Ein wichtiges Werkzeug, das auf der Internetseite der Behörde eingesetzt werden kann, sind online abrufbare Formulare und Anträge. Verfügt die Aufsichtsbehörde über entsprechende Software, können diese sogar direkt im Internet bearbeitet werden, wodurch bei effizienter Umsetzung der Bearbeitungsaufwand für beide Seiten erheblich verringert werden kann. Darüber hinaus erlaubt eine elektronische Bearbeitung von Antragsunterlagen und Genehmigungen eine Auswertung der gesammelten Daten, wodurch eine ständige Anpassung und damit eine kontinuierliche Verbesserung hinsichtlich Effizienz und Abdeckung dieses Werkzeugs ermöglicht werden. Die elektronische Bearbeitung von Anträgen und Formularen bietet verschiedene Vorteile, die im Abschnitt 4.2 beschrieben werden.

Die im Internet bereitgestellten Informationen dienen letztlich als beiderseitige Hilfestellung bei der Bearbeitung der aufsichtlichen Aufgaben. Für die Klärung unterschiedlichster Sachverhalte ist ein persönlicher Ansprechpartner jedoch unverzichtbar. Die Nennung eines direkten Ansprechpartners dokumentiert die Bereitschaft der Aufsichtsbehörde den Antragstellern und Genehmigungsinhabern die notwendige Unterstützung

auch im persönlichen Gespräch zukommen zu lassen und ist als Bestandteil der externen Kommunikation unverzichtbar.

Öffentlichkeit

Zu den Ansprechpartnern der externen Kommunikation der Aufsichtsbehörden zählt auch die breite Öffentlichkeit. Die IAEA empfiehlt in GS-G-1.5 „Regulatory Control of Radiation Sources“ /IAEA 04/:

„3.91. The regulatory body is required to establish a public information programme concerning its functions and responsibilities, its policies, the use of radiation sources and the ways in which sources are regulated for safety purposes [...]”

Der Schwerpunkt des öffentlichen Interesses liegt vor allem auf dem Schutz der Bevölkerung und der Umwelt vor den Gefahren ionisierender Strahlung, ist jedoch nicht nur darauf begrenzt. Die Aufsichtsbehörden der Länder leisten für den Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlung grundlegende Arbeit, deren Anforderung und Umsetzung durch die Kommunikation der Behörden mit der Öffentlichkeit vermittelt werden kann. Die Transparenz der Aufsichtsbehörde ist ein wesentlicher Bestandteil der externen Kommunikation, der in entscheidender Weise das Vertrauen in die Instrumente der staatlichen Aufsicht fördern kann und nach den zitierten Anforderungen der IAEA zu den behördlichen Aufgaben zählt. Die folgende Aufzählung enthält Kernpunkte, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen:

- Rechtliche Grundlagen,
- Zuständigkeit,
- Umsetzung der staatlichen Aufsichtspflicht,
- Fragen des Strahlenschutzes,
- Ansprechpartner.

Eine kurze Darstellung der rechtlichen Grundlagen, auf denen die aufsichtliche Tätigkeit basiert, trägt in der Öffentlichkeit dazu bei, die behördlichen Strukturen und die Durchführung staatlicher Kontrollen nachzuvollziehen. Darüber hinaus wird die Durch-

setzbarkeit von Anforderungen, die in Richtlinien und Verordnungen genannt werden, durch das Aufzeigen rechtlicher Regelungen für die Öffentlichkeit erst ersichtlich.

Ein wesentlicher Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit der Aufsichtsbehörden ist die Erkennbarkeit der behördlichen Zuständigkeit. Damit der Öffentlichkeit die im Einzelnen durchzuführenden Aufgaben aufgezeigt und somit auch das übergeordnete Schutzziel vermittelt werden können, ist eine hohe Transparenz erforderlich. Für die Öffentlichkeit sollte deswegen klar ersichtlich sein, welche Landesbehörde für die Umsetzung der staatlichen Aufsicht zuständig ist und wie diese Umsetzung im Einzelnen erfolgt. Die Kommunikation der Behörde mit der Öffentlichkeit kann an dieser Stelle entscheidende Arbeit leisten. Gerade im Hinblick auf die Fragestellungen der Öffentlichkeit, die sich bei der medizinischen Anwendung ionisierender Strahlung ergeben, sind die Aufsichtsbehörden der Länder ein wichtiger Ansprechpartner.

Des Weiteren können Berichte oder Informationen, welche die praktische Umsetzung der Aufsichtspflicht erläutern, dazu beitragen, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in Bezug auf den ordnungsgemäßen Umgang mit ionisierender Strahlung gestärkt und die Umsetzung staatlicher Vorgaben dokumentiert wird. Neben den grundlegenden Begriffen des Strahlenschutzes sind auch Fragen, die sich mit dem Einsatz ionisierender Strahlung beschäftigen, für die Öffentlichkeit von Interesse. Dies betrifft etwa die Strahlenexposition durch Röntgenuntersuchungen, die Gefahren von Ionisationsrauchmeldern und vergleichbare Themen. Vielfach existieren zu diesen Themenfeldern übersichtliche Informationen auf den Internetseiten anderer Behörden oder Ministerien, wie beispielsweise dem BMU oder BfS, auf die die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit verweisen können. Zu beachten ist hierbei, dass die fachlichen Kenntnisse von einzelnen Personen aus der Öffentlichkeit erheblich voneinander abweichen können. Dementsprechend stehen die Aufsichtsbehörden bei der sachlichen Darstellung, die Fragen des Strahlenschutzes beinhaltet, einem weiten Spektrum von Erwartungen gegenüber, wodurch sich für die Aufsichtsbehörden die Herausforderung ergibt, zwischen Verständlichkeit und Tiefe der Darstellung abzuwägen.

Ähnlich wie bei der Kommunikation mit den Antragstellern und Genehmigungsinhabern, ist auch beim Kontakt mit der Öffentlichkeit ein direkter Ansprechpartner von zentraler Bedeutung. Konkreten Anliegen und Anfragen, die aus der Öffentlichkeit an die Aufsichtsbehörde herangetragen werden, kann nur auf diese Weise angemessen entsprochen werden. Allerdings besteht hier der große Bedarf der Bündelung der An-

fragen, um eine effiziente Bearbeitung ermöglichen und die zeitliche Belastung der einzelnen Behördenangehörigen möglichst gering halten zu können.

4.4.2 Konzepte der externen Kommunikation in den einzelnen Bundesländern

Die in Kapitel 2 aufgezeigten Unterschiede zwischen den Bundesländern und die Merkmale des jeweiligen Landes wirken sich ebenfalls auf die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden aus. Dies führt z. T. dazu, dass die unter Abschnitt 4.4.1 genannten allgemeinen Anforderungen an die externe Kommunikation in den einzelnen Bundesländern mit abweichender Gewichtung umgesetzt werden. Insbesondere hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Formulare, Informationen und Berichte sind zwischen den Bundesländern unterschiedliche Schwerpunkte feststellbar. So erfordert beispielsweise der Schiffsverkehr in einer Stadt wie Hamburg, oder der internationale Flughafen in Frankfurt eine gezielte Ausrichtung der Aufsichtsbehörden auf die jeweiligen landestypischen Gegebenheiten.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Konzepte der einzelnen Bundesländer ist insofern nur begrenzt sinnvoll und erfolgt daher anhand übergeordneter Aspekte. Einen Ansatz bietet die Kategorisierung der im Internet von den Aufsichtsbehörden bereitgestellten Unterlagen. Abb. 4-3 zeigt eine Aufteilung der Unterlagen aller Bundesländer auf ausgewählte Untergruppen.

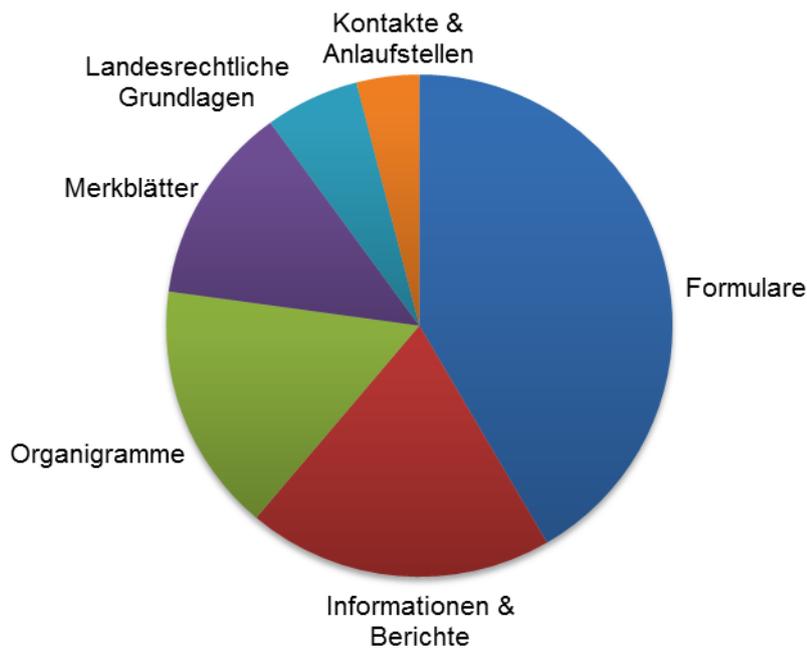


Abb. 4-3 Aufteilung im Internet bereitgestellter Unterlagen auf Untergruppen für alle Bundesländer (Stand November 2011)

Die Verteilung der Unterlagen kann in einzelnen Ländern erheblich von der gezeigten Darstellung abweichen. So stellen nur etwa die Hälfte der Aufsichtsbehörden Informationen im Internet zur Verfügung, die dem Unterpunkt „Kontakte und Anlaufstellen“ zugeordnet werden können. In einigen Bundesländern sind einzelne Unterpunkte besonders stark vertreten. Teilweise finden sich auf den Internetseiten einer einzelnen Aufsichtsbehörde bis zu 30 verschiedene Formulare. Etwa die Hälfte der Aufsichtsbehörden nutzt Merkblätter, um die Antragstellung zu erleichtern oder Hilfestellungen beim Einsatz ionisierender Strahlung – wie etwa dem Betrieb einer Röntgenanlage – zu geben. Dokumente zu den Unterpunkten „Informationen & Berichte“, „Landesrechtliche Grundlagen“ und „Kontakte & Anlaufstellen“ finden sich ebenfalls bei etwa der Hälfte aller Bundesländer. Zudem ist der Unterpunkt „Organigramme“ in der Verteilung stark überrepräsentiert, da in die Suche nach Dokumenten zum Teil die verschiedensten behördlichen Ebenen mit einbezogen wurden. Bei der Darstellung in Abb. 4-3 ist zu berücksichtigen, dass aus der bloßen Anzahl der Dokumente keine Schlüsse auf den inhaltlichen Umfang gezogen werden können. Die Darstellung dient als erste Einschätzung der insgesamt im Internet auffindbaren Informationen und zeigt ihre Verteilung auf ausgewählte Kategorien.

Insgesamt liegt den meisten Internetseiten der Aufsichtsbehörden eine Unterteilung zu Grunde, die sich auf folgende Schwerpunkte erstreckt:

- Rechtliche Grundlagen und/oder behördliche Abläufe,
- Themenfelder des Strahlenschutzes,
- Themenfelder der RöV,
- Häufig gestellte Fragen (FAQ),
- Formulare,
- nützliche Links,
- Ansprechpartner.

Die Schwerpunkte der unter Abschnitt 4.4.1. genannten Anforderungen sind demnach auf den Internetseiten der Aufsichtsbehörden enthalten. In einigen Fällen ist die Gliederung weniger ausführlich und es werden im Wesentlichen wichtige Adressen und Ansprechpartner genannt. In anderen Fällen umfasst die Darstellung mehrere Seiten, auf denen detaillierte Informationen zu einzelnen Aspekten der Aufsicht, behördlichen Abläufen oder auch die verschiedensten Formulare bereitgestellt werden. Die rechtlichen Grundlagen und Informationen zu den behördlichen Zuständigkeiten helfen vor allem Antragstellern und Genehmigungsinhabern bei konkreten Fragestellungen zur Aufsicht. Die Erläuterungen zu StrlSchV und RöV verweisen auf die entsprechenden Paragraphen und zeigen den Antragstellern und Genehmigungsinhabern auf diese Weise die maßgebenden rechtlichen Richtlinien auf. Die Informationen zum Strahlenschutz bieten zudem häufig Erklärungen, die grundlegende Begriffe und physikalische Zusammenhänge erläutern. Gerade zu Fragen des allgemeinen Strahlenschutzes wird z. T. auf die im Internet bereitgestellten Informationen anderer Behörden, wie beispielsweise auf das BMU oder das BfS verwiesen. Typische Fragestellungen, die sich im Rahmen der Zuständigkeit der Behörde, des Strahlenschutzes oder bei Anträgen und Genehmigungen stellen, werden unter einem Unterpunkt (FAQ) gebündelt. Zwischen den einzelnen Ländern können diese Fragen aus bereits beschriebenen Gründen stark voneinander abweichen. In Einzelfällen enthalten die Internetseiten auch ausführliche Berichte, die den Vollzug der Aufsicht anhand konkreter Beispiele erläutern.

Einige Aufsichtsbehörden bieten Antragstellern und Genehmigungsinhabern über ihre Internetseite auch die Möglichkeit, Formulare herunter zu laden. Dies trägt dazu bei,

den Verwaltungsaufwand der Aufsichtsbehörde bei der Bearbeitung von Anträgen und Genehmigungen zu reduzieren. In Nordrhein-Westfalen existiert mit „@nton - Anträge Online NRW“ ein Werkzeug, das es den Behörden ermöglicht, verschiedenste im Internet ausgefüllte Anträge direkt zu bearbeiten. Dieses Werkzeug bietet ein großes Potenzial zur effizienten Abarbeitung, erfordert allerdings im Hintergrund auch ein ausge-reiftes DV-System und ist nicht ohne den Einsatz materieller und personeller Ressourcen für Aufbau und Pflege zu realisieren.

Ein wichtiger Bestandteil der im Internet hinterlegten Informationen ist die Angabe eines persönlichen Ansprechpartners. Dies dokumentiert die unmittelbare Kommunikationsbereitschaft der Aufsichtsbehörde mit Antragstellern und Genehmigungsinhabern bzw. mit der interessierten Öffentlichkeit. Der regelmäßige Kontakt zwischen Vertretern der Aufsichtsbehörde und Antragstellern und Genehmigungsinhaber ist gerade bei einer langfristig bestehenden Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Die Pflege dieser Zusammenarbeit durch regelmäßigen Erfahrungsaustausch schafft eine vertrauensvolle Basis, durch die letztlich beide Seiten profitieren.

4.4.3 Schlussfolgerungen mit Blick auf die Weiterentwicklung der bestehenden Konzepte

Die bestehenden Konzepte zur externen Kommunikation der Aufsichtsbehörden stützen sich im Wesentlichen auf die Schwerpunkte rechtliche Grundlagen, Erläuterungen zum Strahlenschutz und hilfreiche Unterlagen und Dokumente für die Aufsichtspraxis. Die Gewichtung dieser Schwerpunkte weist zwischen den Aufsichtsbehörden z. T. deutliche Unterschiede auf. Neben der Informationsbereitstellung der Aufsichtsbehörden über das Internet, ist der Kontakt über persönliche Ansprechpartner ein wichtiges Merkmal der externen Kommunikation.

Die behördlichen Strukturen weisen in den einzelnen Bundesländern z. T. erhebliche Unterschiede auf. Die Aufsichtsbehörden sind größtenteils den Gewerbeaufsichtern, jedoch auch den Innenministerien oder Regierungspräsidien zugeordnet (siehe Kapitel 2). Ohne Kenntnis der länderspezifischen Organisation ist die zuständige Aufsichtsbehörde dadurch häufig nicht zuzuordnen. Dies stellt ein Hindernis dar, dass die Erreichbarkeit der von den Aufsichtsbehörden bereitgestellten Informationen herabsetzt. Vielfach kann erst durch eine aufwendige Suche, oder über die mehrfache Weiterleitung durch Links der übergeordneten Landesbehörden die Internetseite der zuständi-

gen Aufsichtsbehörde erreicht werden. Diese Schwierigkeiten bei der Auffindbarkeit der entsprechenden Internetseiten können dazu führen, dass viele interessierte Ansprechpartner die Suche frühzeitig abbrechen und die von den Aufsichtsbehörden für die Internetseite investierte Arbeit letztlich ungenutzt bleibt.

Wie bereits in Abschnitt 4.4.1 erläutert, bestehen hinsichtlich der externen Kommunikation von Seiten der Antragsteller und Genehmigungsinhaber und der interessierten Öffentlichkeit unterschiedliche Anforderungen. Bei der Ausarbeitung des Kommunikationskonzeptes ist es wichtig, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Anforderungen zu erkennen, um sie angemessen zu berücksichtigen. Der unmittelbare Kontakt der Aufsichtsbehörde mit Antragstellern und Genehmigungsinhabern ermöglicht einen direkten Erfahrungsrückfluss, durch den sich eine stetige Verbesserung der externen Kommunikation erreichen lässt. Dies ist bei der Kommunikation mit der interessierten Öffentlichkeit nicht ohne weiteres gegeben, da ein vergleichbarer Erfahrungsrückfluss häufig fehlt. Inwiefern die Erwartungen erfüllt werden, die von der breiten Öffentlichkeit an die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden gestellt werden, kann ohne weiteres nicht ermittelt werden.

Für die Informationsbereitstellung der Aufsichtsbehörde im Internet spielt das DV-System, welches für die Bearbeitung von Dokumenten und Anträgen genutzt wird, eine besondere Rolle. Stehen im Internet Dokumente und Anträge zur direkten Bearbeitung zur Verfügung, zielt die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörden häufig darauf ab, auf diese Möglichkeiten hinzuweisen und Hilfestellungen bei der Nutzung anzubieten. Ein derartiges Konzept erfordert ein hohes Maß an Strukturierung und ist bei der Umsetzung und Pflege der Internetplattform mit beachtlichem Aufwand verbunden. Daher sollten die Kapazitäten möglichst effizient und umfangreich eingesetzt werden. Aufsichtsbehörden, die verschiedene Dokumente und Anträge auf ihrer Internetseite anbieten, stellen häufig auch mehrere Broschüren oder Merkblätter zu unterschiedlichen Themen wie „Betrieb einer Röntgenanlage“, „Radioaktive Stoffe in der Schule“, „Erforderliche Antragsunterlagen“ oder „Merkblatt für die Registrierung von Strahlenträgern“ zur Verfügung.

Ein weiteres, jedoch seltenes Instrument der Kommunikationskonzepte stellen Berichte dar, die sich mit der praktischen Umsetzung der Aufsicht befassen. Dadurch vermittelt die Aufsichtsbehörde einen konkreten Eindruck von der Aufsichtspraxis, der gleichermaßen für die breite Öffentlichkeit und für Antragsteller und Genehmigungsinhaber von Interesse ist. Einerseits kann anhand von Berichten über die praktische Umsetzung der

Aufsicht verdeutlicht werden, welche Relevanz die z. T. abstrakten rechtlichen Bestimmungen und Vorgaben haben, andererseits zeigt eine derartige Darstellung, dass die aufsichtlichen Aufgaben weit über die bloße Bearbeitung von Dokumenten und Formularen hinausgehen. Berichte, die die praktische Umsetzung aufsichtlicher Anforderungen dokumentieren, tragen entscheidend zur Transparenz der Aufsichtsbehörde bei und können der Öffentlichkeit ein anschauliches Bild der aufsichtlichen Tätigkeiten vermitteln.

Die Betrachtung der Kommunikation mit Dritten in der Aufsicht zeigt, dass die Aufsichtsbehörden bereits heute diesem Aspekten hohe Aufmerksamkeit widmen, um den vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden. Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der bestehenden Konzepte, werden im Folgenden die wichtigsten Schwächen der bestehenden Konzepte aufgezeigt, die im folgenden Abschnitt 4.4.4 weiter behandelt werden:

- Erkennbarkeit der Zuständigkeit,
- Erfahrungsrückfluss Öffentlichkeit,
- Abgrenzung der Interessen von Öffentlichkeit und Antragstellern/ Genehmigungsinhabern.

4.4.4 Vorschlag zur Weiterentwicklung der externen Kommunikation

Zuständigkeit

Die nach außen erkennbare Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde und die Vermittlung ihrer Aufgaben sind grundlegende Voraussetzungen, um als behördlicher Ansprechpartner in Fragen des Strahlenschutzes wahrgenommen zu werden. Aufgrund der vielfach verzweigten und z. T. zwischen den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlichen behördlichen Strukturen, ist die Zuständigkeit häufig von außen nur schwer erkennbar. Dies stellt ein Hindernis für die externe Kommunikation der Behörden dar. Eine Bündelung der von den Aufsichtsbehörden im Internet bereitgestellten Informationen kann dazu beitragen, die Wahrnehmbarkeit der Aufsichtsbehörden zu verbessern. Die Adressen und Internetseiten könnten beispielsweise zentralisiert und auf einer einzigen Internetseite, etwa beim BMU, bereitgestellt werden. Vorstellbar ist hierbei eine Art interaktive Karte des Bundesgebietes, die für die einzelnen Bundesländer und deren

Verwaltungseinheiten die Internetadresse der Aufsichtsbehörden enthält. Dadurch wird auch für eine interessierte Person ohne Kenntnis der behördlichen Strukturen des einzelnen Bundeslandes schnell ersichtlich, welche Aufsichtsbehörde regional zuständig ist und die unmittelbare Kontaktaufnahme wird dementsprechend erleichtert. Ein direkter Link zu der Homepage der Aufsichtsbehörde erspart darüber hinaus eine aufwendige Suche über die Internetseiten der Länderministerien.

Erfahrungsrückfluss Öffentlichkeit

Durch den Kontakt der Aufsichtsbehörde mit Antragstellern und Genehmigungsinhabern besteht die Möglichkeit, das Kommunikationskonzept hinsichtlich der Erwartungen zu prüfen. Die unmittelbare Interaktion ermöglicht einen beiderseitigen Erfahrungsaustausch, durch den die Zusammenarbeit optimiert werden kann. Der Kontakt zur Öffentlichkeit kommt jedoch nur zu Stande, wenn Einzelpersonen gezielt mit den Aufsichtsbehörden in Kontakt treten. Um die Öffentlichkeitsarbeit der Aufsichtsbehörden auf die Erwartungen der breiten Öffentlichkeit abzustimmen, wäre ein Erfahrungsrückfluss aus der Öffentlichkeit wünschenswert. Inwiefern die einzelnen Aufsichtsbehörden der Länder in ihrer Funktion von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, ist ohne aufwendige Umfragen kaum ermittelbar. Eine Möglichkeit das Interesse der Öffentlichkeit für die aufsichtlichen Anforderungen und deren Umsetzung zu gewinnen, besteht z. B. dort, wo Personen direkten Kontakt zu den von den Aufsichtsbehörden kontrollierten Tätigkeiten haben (Arztpraxen, Schulen, Arbeitsumfeld, Ausbildung). Über die Internetseiten der Aufsichtsbehörde kann eine Plattform für den Erfahrungsrückfluss aus der Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Dort könnte Besuchern der Internetseiten die Möglichkeit gegeben werden, die bereitgestellten Informationen der Aufsichtsbehörde zu kommentieren, eigene Fragen zu stellen, oder Erwartungen zu formulieren. Über einen derartigen Erfahrungsrückfluss ließe sich eine stetige Verbesserung der Kommunikation mit der Öffentlichkeit realisieren.

Abgrenzung der Interessen

Die Erwartungen, die von Seiten der breiten Öffentlichkeit sowie der Antragsteller und Genehmigungsinhaber an die externe Kommunikation der Aufsichtsbehörde gestellt werden, unterscheiden sich z. T. deutlich. Das Interesse der Öffentlichkeit richtet sich primär auf allgemeine Fragestellungen des Strahlenschutzes und die Umsetzung der Aufsicht. Im Gegensatz dazu ist der Kontakt von Antragstellern und Genehmigungsin-

haben mit den Aufsichtsbehörden in der Regel auf ein konkretes Ziel hin ausgerichtet. Antragsteller und Genehmigungsinhaber suchen beispielsweise nach bestimmten Formularen oder erhoffen sich sachdienliche Hinweise bei der Umsetzung von Richtlinien, Bestimmungen und Genehmigungsinhalten.

Die Arbeit der Aufsichtsbehörden ist primär – gerade auch aufgrund des konkreten Arbeitsziels – auf die Anforderungen der Antragsteller und Genehmigungsinhaber ausgerichtet. Die Anforderungen an die Kommunikation der Aufsichtsbehörden mit der breiten Öffentlichkeit sind aufgrund der häufig fehlenden Interaktion nur schwer abzuschätzen. Diesbezüglich könnte ein Erfahrungsaustausch der Aufsichtsbehörden der einzelnen Bundesländer dazu beitragen, eine gemeinsame Kommunikationsstrategie, gerade auch im Hinblick auf Präsenz und Umfang der zur Verfügung gestellten Informationen, zu erarbeiten. Nicht zuletzt haben die Ereignisse um das Kernkraftwerk Fukushima-Daiichi in Japan dazu geführt, dass das Interesse der Öffentlichkeit für Fragestellungen des Strahlenschutzes stark angestiegen ist. Zudem ist davon auszugehen, dass der Anteil medizinischer Verfahren, in denen ionisierende Strahlung eingesetzt wird, in Zukunft weiter ansteigt. Dies bedeutet aber auch, dass die Berührungspunkte der Menschen mit und hieraus resultierende das Interesse an aufsichtlich relevante Aufgabebereiche ebenfalls weiter zunehmen wird. Vor diesem Hintergrund stellt die Transparenz aufsichtlicher Tätigkeiten, durch die der Schutz von Mensch und Umwelt vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung gewährleistet wird, einen entscheidenden Beitrag dar. Die länderspezifischen Erfahrungen einzelner Aufsichtsbehörden können dabei für die Aufsichtsbehörden der anderen Bundesländer genutzt werden. Dies ließe sich über eine internetbasierte Datenbank bzw. Kommunikationsplattform realisieren, auf die lediglich die Aufsichtsbehörden Zugriff erhalten. Auf dieser Basis könnten alle Bundesländer von den in einzelnen Ländern erarbeiteten Vorgehensweisen profitieren. Darüber hinaus bietet eine derartige Plattform die Möglichkeit, auftretende Fragestellungen länderübergreifend zu diskutieren und die Einheitlichkeit im Vollzug zu verbessern.

5 Zusammenfassung

Seit einigen Jahren sind die Zunahme der Anwendungen ionisierender Strahlung im Bereich der Industrie, Medizin und Forschung und die Zunahme der Komplexität hierbei angewendeter technischer Einrichtungen zu beobachten, denen die behördliche Aufsicht im Strahlenschutz vermehrt Rechnung tragen muss, um den Schutz von Mensch und Umwelt weiterhin in angemessener Weise sicherstellen zu können. Hierbei sind Randbedingungen wie Generationswechsel und kostenbedingte Personalreduzierung auf Seiten der Anwender wie auch auf Seiten der Behörden zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens 3608S07004 „Entwicklung eines generischen Konzepts zur Unterstützung der Aufsicht im Strahlenschutz nach Strahlenschutz- und Röntgenverordnung - Neue Methoden und Vorgehensweisen in der Aufsicht im Strahlenschutz“ (vormals S70004) wurden nun wissenschaftliche und technische Methoden und Ansätze identifiziert und weiterentwickelt, die die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der staatlichen Aufsicht unterstützen und erleichtern sollen. Grundlage bildeten hierbei bestehende nationale und internationale Anforderungen an und Empfehlungen zu Aufsichtssystem im Strahlenschutz sowie die bisherigen Erfahrung der deutschen Bundesländer bei der Aufsicht im Strahlenschutz im Bereich industriellen Anwendungen, der Forschung sowie im Bereich des Transportes radioaktiver Stoffe, sofern dieser unter die Zuständigkeit der Länder fällt. Die folgenden vier Themenschwerpunkte wurden im engen Dialog mit den Bundesländern als von hoher Bedeutung identifiziert und Vorschläge zu Weiterentwicklungen von Maßnahmen erarbeitet:

- „Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen“,
- „Organisation der Daten“,
- „Wissens- und Erfahrungsaustausch“,
- „Kommunikation mit Dritten“.

Die Analyse der aktuellen Situation in den Bundesländern zeigte eine große Vielfalt an Lösungen zu den verschiedenen Themenschwerpunkte, zeigte aber auch Weiterentwicklungspotenzial, das im vorliegenden Bericht dokumentiert wurde.

Im Rahmen einer abschließenden Diskussion auf einem gemeinsamen Workshops mit 16 Vertretern aus 10 Bundesländern im Juni 2011 wurden die erarbeiteten Vorschläge

von der Aufsichtspraxis bestätigt. Insbesondere zeigten die Teilnehmer großes Interesse an der Fortführung von Arbeiten zu einzelnen Vorschlägen und an deren Realisierung:

1. *Realisierung einer Internet-basierten Kommunikationsplattform*

Diese Plattform soll einen einfachen Austausch von Informationen, insbesondere Unterlagen, gestatten und Synergien hinsichtlich der Erstellung von Arbeitsunterlagen ermöglichen. Kern der Kommunikationsplattform sollten daher Funktionalitäten zum Daten- und Dateiaustausch bilden.

2. *Initiierung einer Seminarreihe zur Fragen der Aufsicht im Strahlenschutz*

Um den Erfahrungsaustausch zu aktuellen Fragen der Aufsicht besser unterstützen zu können und gleichzeitig die kostenmäßigen Randbedingungen berücksichtigen zu können, sollte eine Seminarreihe zur Fragen der Aufsicht im Strahlenschutz konzipiert und realisiert werden.

Wünschenswert wäre hierbei die Durchführung von 2 Seminaren im Jahr, wobei sich das erste Seminar eher an Fragestellungen der obersten Landesbehörden, das zweite Seminar eher an Fragestellung der Personen, die die Aufgaben der Aufsicht wahrnehmen, orientieren. Die Teilnehmer waren sich darin einig, dass Referenten aus der Aufsichtspraxis eingebunden und ausreichend Freiraum für den offenen Meinungsaustausch vorgesehen werden sollte.

3. *Erstellung eines Handbuchs zur Aufsicht*

Aufbauend auf dem Vorschlag zur Struktur eines Handbuchs zur Aufsicht sollte ein solches weiter konzeptioniert und hinsichtlich der allgemeinen Teile realisiert werden. Anstreben ist ein modularer Aufbau, der die Bündelung allgemeiner Informationen, z. B. zum Regelwerk unterstützt, und Freiräume für landesspezifische Elemente vorsieht. Bei der Realisierung sollte – soweit möglich – die zu erstellenden Kommunikationsplattform berücksichtigt werden.

Insgesamt konnte im Rahmen des Forschungsvorhabens die aktuelle Praxis bei der Wahrnehmung verschiedener Aufgaben in der Aufsicht zum Strahlenschutz nach Strahlenschutz- und Röntgenverordnung ermittelt und dokumentiert werden. Die Dokumentation enthält bereits als solche Lösungsansätze, die in einzelnen Ländern umgesetzt werden. Darüber hinaus wurden Ansätze zur Weiterentwicklung von Maßnahmen identifiziert und entwickelt, deren Umsetzung in enger Abstimmung ein nächster Schritt zur Unterstützung der behördlichen Aufsicht und damit zur Gewährleistung des Schutzes von Mensch und Umwelt vor den Gefahren ionisierender Strahlen darstellt.

6 Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- /BMI 01/ Bundesministerium des Innern (BMI): Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001
- /BVA 05/ Bundesverwaltungsamt (BVA): Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis. Eine Darstellung des Bundesarchivs. 2005
- /EU 96/ Richtlinie 96/29/EURATOM des Rates vom 13. Mai 1996 zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlen
- /EU 97/ Richtlinie 97/43/EURATOM des Rates vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition
- /GRS 08/ Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH
„Entwicklung eines generischen Konzepts zur Unterstützung der Aufsicht im Strahlenschutz nach Strahlenschutz- und Röntgenverordnung – Neue Methoden und Vorgehensweisen in der Aufsicht im Strahlenschutz S70004“
Ergebnisbericht zu den Arbeitspaketen
AS 1.1 „Literatur zur Aufsicht über Genehmigungen nach StrlSchV und RÖV in Deutschland“
AS 2.1 Literatur zu internationalen Anforderungen und Erfahrungen zur staatlichen Aufsicht im Strahlenschutz
Dezember 2008

- /KBST 05/ Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt): DOMEA[®]-Konzept – Organisationskonzept 2.1 - Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang. Schriftenreihe der KBSt, Band 61, November 2005, ISSN 0179-7263
- /IAEA 00/ Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO): Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety. Safety Standards Series No. GS-R-1, Wien, September 2000
- /IAEA 04/ Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO): Regulatory Control of Radiation Sources. Safety Standards Series No. GS-G-1.5, Wien, 2004
- /IAEA 05/ Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO): Categorization of Radioactive Sources. Safety Standards Series, Safety Guide No. RS-G-1.9, Wien, 2005
- /IAEA 07/ Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO): Inspection of Radiation Sources and Regulatory Enforcement. IAEA-TECDOC-1526, Wien, April 2007

Abkürzungsverzeichnis

@nton	Anträge Online Nordrhein-Westfalen
AtG	Atomgesetz
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGV	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BRen	Bezirksregierungen
BVA	Bundesverwaltungsamt
DV	Datenverarbeitung
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EU	Europäische Union
FAQ	häufig gestellte Fragen; engl.: frequently asked questions
GA	Gewerbeaufsicht
GRS	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH
HMUELV	Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HSM	Hessisches Sozialministerium
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation; engl. IAEA: International Atomic Energy Agency
IMKA	Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
IT	Informationstechnik
JuMi	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
LAGetSi	Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern
LAS	Landesamt für Arbeitsschutz Brandenburg
LAV	Landesamt für Verbraucherschutz Sachsen-Anhalt
LDS	Landesdirektion Sachsen
LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
LfULG	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LUA	Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz Saarland

LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens
MASF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie Brandenburg
MSST	Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt
MUEV	Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr Saarland
MULEWF	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz
MUNI	Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
MUV	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Saarland
Rlen	Regionalinspektionen
RöV	Röntgenverordnung
RPen	Regierungspräsidien
SenAIF	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Berlin
SenBWG	Die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit Bremen
SenGUV	Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
SMBW	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren Baden-Württemberg
SMMV	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SSK	Strahlenschutzkommission
StMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
StMUG	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
TLAB	Thüringer Landesbergamt
TLAtV	Thüringer Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
UMBW	Ministerium für Umwelt Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
ZSV	Zentralstelle für Vollzugsfragen

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Aktuell in Deutschland vorzufindenden Modelle zur Zuordnung von Zuständigkeiten im Bereich des Strahlenschutzes nach StrlSchV und RöV in den Ländern.....	7
Abb. 4-1	Wichtige Herausforderungen an die staatliche Aufsicht im Strahlenschutz	16
Abb. 4-2	Beispiel für ein modularisiertes Handbuch	37
Abb. 4-3	Aufteilung im Internet bereitgestellter Unterlagen auf Untergruppen für alle Bundesländer (Stand November 2011).....	47

Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1	Zusammenstellung der das Forschungsvorhaben unterstützenden Bundesländer und Landesbehörden	2
Tab. 2-1	Zuständigkeiten nach StrlSchV und RöV in den Bundesländern	8

7 Anhang

7.1 Zusammenfassung Auswertungen internationaler Dokumente

An die staatliche Aufsicht im Strahlenschutz gibt es international verschiedene Anforderungen und Empfehlungen zu deren Umsetzung. Insbesondere die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) hat auch für dieses Themengebiet verschiedene Schriften herausgegeben. Diese beschreiben insbesondere Einrichtung, Aufgaben und Befugnisse einer Aufsichtsbehörde¹. Grundlage sind die Requirements GS-R-1 „Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety“ /IAEA 00/, wobei die darin beschriebenen Befugnisse des „Regulatory Body“ umfangreicher und nicht in allen Punkten mit deutschen Aufsichtsbehörden vergleichbar sind. Die zu /IAEA 00/ gehörigen Safety Guides der Reihe GS befassen sich größtenteils mit Aufgaben der Aufsicht für kerntechnische Anlagen.

Wichtige Unterlage mit Bezug zu nichtkerntechnischen Einrichtungen ist der Safety Guide GS-G-1.5 „Regulatory Control of Radiation Sources“ /IAEA 04/. Hierin werden die Errichtung einer Infrastruktur eines nationalen Regulierungssystems für den Strahlenschutz und dessen Aufgaben beschrieben. Augenmerk liegt hierbei auf radioaktiven Quellen, die Anwendung in Medizin, Industrie, Landwirtschaft, Forschung oder Ausbildung finden können; der Bereich der nuklearen Energieerzeugung ist von diesem Guide ausgeschlossen.

Speziell für die Durchführung von Inspektionen hat die IAEO in Ergänzung des Safety Guide GS-G-1.5 das TECDOC-1526 „Inspection of Radiation Sources and Regulatory Enforcement“ /IAEA 07/ herausgegeben. Betrachtete Aspekte sind u. a. Erfordernisse in der Ausbildung von Inspektoren, die Organisation und Durchführung sowie die Dokumentation von Inspektionen. Dazu werden auch Vorschläge für die Gestaltung von entsprechenden Arbeitspapieren, Ablaufplänen, Protokollen und Prüflisten unterbreitet.

¹ Die IAEO spricht dabei von einem „Regulatory Body“. Dies kann eine Institution, aber auch ein System von Institutionen sein, die von der Staatregierung die Befugnis zur Durchführung regulatorischer Aufgaben erhalten haben.

7.2 Zusammenstellung der in den Ländern verwendeten Methoden und Verfahren

Länder	Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen	Organisation der Daten und Dokumente	Wissens-/ Erfahrungsaustausch	Kommunikation mit Dritten
Baden-Württemberg	anlassbezogene Schwerpunktprogramme, Zielvereinbarungen	WIBAS	2 Fachdienstbesprechungen, 2tägige Fachdienstklausur, schwarzes Brett, Handbuch Aufsicht bei Transporten, Handlungsanweisungen	Merkposten und Antragsformulare zum Download auf Websites der Regierungspräsidien, allgemeine Infos für Öffentlichkeit auf Website
Bayern	RöV: anlassbezogene und themenbezogene Überprüfungen, in der Regel unangemeldet, Projektarbeit, StrlSchV: anlassbezogene Überprüfungen und regelmäßige Kontrollen aller Betreiber	aus den bereitgestellten Unterlagen nicht ersichtlich	aus den bereitgestellten Unterlagen nicht ersichtlich,	aus den bereitgestellten Unterlagen nicht ersichtlich
Berlin	im Rahmen der Arbeitsschutzüberprüfung, anlassbezogen und programmatisch für 2 Jahre festgelegt	IFAS für RöV, Excel und Access sonst	Dienstbesprechungen, anlassbezogen auf Zuruf, Musterschreiben für Vorgänge, Checklisten für Inspektionen	Formulare online
Brandenburg	im Rahmen der Arbeitsschutzüberprüfung, anlassbezogen und Fachprojekte	Excel-Tabellen	4 Fachdienstbesprechungen, anlassbezogen auf Zuruf	telefonischer oder E-Mail-Kontakt
Bremen	anlassbezogene, Intervall nach Erfahrungswerten	IFAS, Excel-Tabellen	2 Dienstbesprechungen, anlassbezogen auf Zuruf, Dienstanweisung des Innensenators zu Fund von Quellen	persönlicher telefonischer Kontakt, Formulare sind nicht auf Website hinterlegt

Länder	Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen	Organisation der Daten und Dokumente	Wissens-/ Erfahrungsaustausch	Kommunikation mit Dritten
Hamburg	regelmäßig je nach Kategorie des Inhabers, Projektarbeit	Hauptsächlich Papierakte, Fachanwendung Arbeitsschutz mit Betreiberliste	regelmäßige, wöchentliche Dienstbesprechungen, Verfahrensanweisung (QM) bzgl. Außendienst und Aktenführung momentan im Abstimmungsverfahren	Anträge online verfügbar, umfangreiche Informationen online, Stammbetriebe und persönliche Ansprechpartner
Hessen	Schwerpunktthemen, Checklisten	zentrales Strahlenschutzkataster	2 Dienstbesprechungen pro Jahr, umfangreiches Verfahrenshandbuch im Aufbau	Anträge online verfügbar
Mecklenburg-Vorpommern	im Rahmen der Arbeitsschutzüberwachung, Priorisierung nach Gefährdungsgrad, anlassbezogen	oberste Behörde: Einführung eines neue Systems DOMEA bis 2013, IFAS für RöV mit Datenexport zu Access, Eigenentwicklung für StrlSchV	2 Beratung vom Ministerium organisiert, Hinzuziehen von Sachverständigen, ärztliche Stelle und SSBs der großen Betriebe, anlassbezogen auf Zuruf, jeder Mitarbeiter individuell	telefonischer oder E-Mail-Kontakt mit SSBs der Betriebe, keine Formulare auf Website
Niedersachsen	Schwerpunktthemen	IFAS für RöV und StrlSchV, Verknüpfung mit Anschreiben	1 Fachdiensttreffen pro Jahr, Facharbeitskreise und weitere Gremien, kein Handbuch wie z.B. in Hessen vorhanden, allerdings existieren landeseinheitliche Textbausteine und Anschreiben	einheitliche Formulare auf der Webseite
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen haben unterschiedliches Vorgehen, jedoch meist anlassbezogen	IFAS, AK-Strahlenschutz macht Vorschläge für landesspezifische Anpassungen	2tägige Dienstbesprechungen aller Landesmitarbeiter, Köln: monatliche Besprechungen, sonst auf Zuruf, Handlungsanweisung für besondere Vorkommnisse, Notfallordner	Anträge online, Formulare und Erläuterungen auf Websites der Bezirksregierungen

Länder	Planung und Durchführung von Aufsichtsbesuchen	Organisation der Daten und Dokumente	Wissens-/ Erfahrungsaustausch	Kommunikation mit Dritten
Rheinland-Pfalz	Kategorisierung nach Gefährungsgrad, landesweite Schwerpunktprogramme	ISGA mit Fachanwendung Strahlenschutz	2 Dienstbesprechungen mit Ministerium, 3-4 mal pro Jahr anlassbezogen, Musterbuchauschuss, Handlungsanweisung für Fund von Quellen	Stammbehalter für Betriebe, Formulare auf den Websites der Direktionen
Saarland	Strukturreform als Anlass, jeden Genehmigungsinhaber aufzusuchen; Priorisierung nach Gefährungsgrad	IFAS für StrlSchV, Excel für RöV	anlassbezogen, historische Mustertexte	Mail mit Formularen und Merkposten nach telefonischer Anfrage
Sachsen	Konzept der risikobasierten Aufsicht	MAGIS mit sämtlichen Dokumenten inkl. Schriftverkehr, für alle lesbar	jährlich Strahlenschutzseminar mit SV, Messstelle, LKA, 3-4 Dienstberatungen pro Jahr, 1 mal Erfahrungsaustausch mit SV, 2 mal Abstimmung mit Messstelle, Austausch mit BY und TH, Einsatzunterlagen bei Funden	Merkposten, Statusgespräche mit großen Genehmigungsinhabern (VKTA, Wismut AG, ...)
Sachsen-Anhalt				
Schleswig-Holstein	anlassbezogene Schwerpunktprogramme, Kategorisierung nach Gefährungsklassen	IFAS, landesspezifische Anpassung	Referatsrunden all 3-4 Wochen, auf Zuruf, Leitfaden nukleare Gefahrenabwehr, Musteranschreiben	persönlicher telefonischer Kontakt, Formulare und Merkposten zum Download
Thüringen	jede Genehmigung wird vollzogen	Genehmigungen in Papierform, RöV: IFAS, BISS (Behörden-Informationssystem Strahlenschutz)	1x pro Jahr: Kompetenzteam Strahlenschutz, länderübergreifend mit SN und BY, Runderlasse	Genehmigungsbehörde von Aufsichtsbehörde getrennt