

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Anlagensicherheit, Störfallvorsorge, Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 202 48 376

**Sicherung von Industrieanlagen gegen Eingriffe Unbefugter
(Vorsorge/Nachsorge/Schutz)**

**Untersuchung der Möglichkeiten zum Ausschluss so genannter
,Innentäter‘ und Geheimnisschutz von Unterlagen**

von

Dipl. Umw. Begoña Hermann (EcoTeam GmbH)

Dr. Uwe Neuser

EcoTeam Gesellschaft für Umweltplanung, Umweltberatung und angewandte
Umweltforschung mbH, Trier

Anwaltsbüro Gaßner, Groth, Siederer & Coll. [GGSC], Berlin
Rechtsanwalt Dr. Uwe Neuser, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Dezember 2003

Zusammenfassung:

Zur Verhinderung von Störfällen sind Betreiber von Betriebsbereichen verpflichtet auch Eingriffe Unbefugter zu berücksichtigen. War bisher diese Anforderung wenig konkretisiert, so wurde nach den Anschlägen des 11. September 2001 in den USA deutlich, dass politisch oder weltanschaulich motivierte Angriffe auf Industrieanlagen auch in Deutschland nicht mehr ohne Weiteres als „vernünftigerweise ausgeschlossen“ betrachtet werden können. Der am 23. Oktober 2002 verabschiedete Leitfaden der Störfallkommission „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“ (SFK-GS-38) gab erste angepasste Empfehlungen zur Sicherung gegen Eingriffe von Unbefugten. Insbesondere wurde die Vorgehensweise für ein Sicherungskonzept mit zugrunde liegender Gefährdungs- und Gefahrenanalyse gegen Eingriffe von Außen dargestellt und zur Anwendung empfohlen. In dem Forschungsprojekt sollte geklärt werden, wie Betreiber die Sicherung gegen Eingriffe von Innen durch Sicherheitsüberprüfungen (Teil A.1) bzw. durch die Prävention von schädigendem Mitarbeiterverhalten (Teil A.2) verbessern können und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um die Zugänglichkeit von Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit einschränken zu dürfen (Teil B).

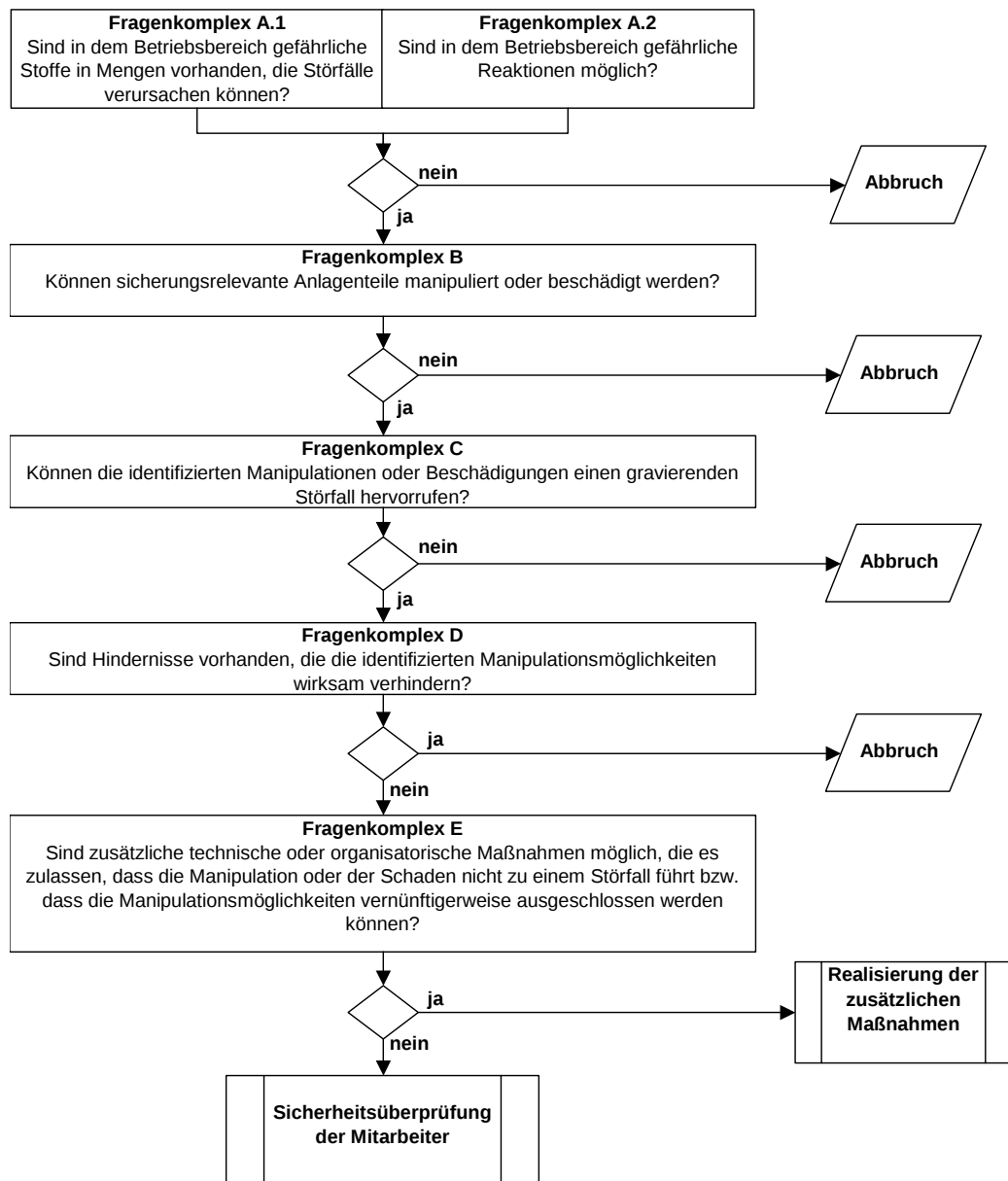
Teil A.1 „Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern“

Teil A.1 untersucht die Möglichkeit der „Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern“ als Schutzmaßnahme gegen potenzielle sicherheitsgefährdende Eingriffe weltanschaulich oder politisch motivierter Innentäter auf der Grundlage des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, unter vergleichender Betrachtung der entsprechenden Regelungen und Vorgehensweisen im Luftverkehrs- und Atomrecht. Für Betriebsbereiche mit erweiterten Pflichten steht mit der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungs-Verordnung (SÜFV) seit dem 9. August 2003 das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) als Rechtsgrundlage zur Verfügung.

Die Anwendung des SÜG erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst sind in einem vorgeschalteten Auswahlverfahren die sicherheitsempfindlichen Stellen eines Betriebsbereichs und der Kreis der überprüfungspflichtigen Personen festzulegen. Auf der zweiten Stufe wird dann für diese Personen das Verfahren der individuellen Sicherheitsüberprüfung durchgeführt.

Das vorgeschaltete Auswahlverfahren ist im SÜG nur unzureichend geregelt. Daher wurde im Rahmen der Untersuchung für die betroffenen Betriebsbereiche ein Vorschlag für die Durchführung dieses Auswahlverfahrens entwickelt. Als erster Schritt ist dabei eine Stufenprüfung durchzuführen, um die sicherungsrelevanten

Anlagenteile in einem Betriebsbereich festzulegen. Das Konzept dieser Stufenprüfung ist nachfolgend dargestellt.



Als zweiter Schritt ist dann für die relevanten Anlagenteile zu überprüfen, ob sie die weiteren Voraussetzungen für die Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle (organisatorische Selbstständigkeit, ausreichender Zugangsschutz) erfüllen. Gerade bei der Anwendung des SÜG auf Betriebsbereiche ergeben sich hierbei eine Reihe von Abgrenzungsfragen. Diese werden im Forschungsbericht dargestellt und Vorschläge für die praktische Umsetzung entwickelt.

In einem dritten Schritt muss dann der Kreis der Überprüfungspflichtigen Personen bestimmt werden. Bei der Identifikation des betroffenen Personenkreises geht der Forschungsbericht von einem funktionalen Beschäftigungsbegriff aus, der

grundsätzlich alle Personen erfasst, die Zugang zu einer sicherheitsempfindlichen Stelle haben und dort Tätigkeiten ausführen, die sie in die Lage versetzen, Sabotagehandlungen durchzuführen. Die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung besteht danach für folgende Personengruppen:

1. Mitarbeiter des Betreiberunternehmens, die regelmäßig in der sicherheitsempfindlichen Stelle tätig sind oder tätig werden sollen,
2. Mitarbeiter von Fremdfirmen, die Zugang zu dieser Stelle haben, sofern ihnen die Durchführung der relevanten Einwirkungshandlungen möglich ist,
3. Mitarbeiter sonstiger Abteilungen, die Zugang zu der sicherheitsempfindlichen Stelle haben, z. B. Wachdienst,
4. Leitungspersonal des Betriebsbereiches, das Zugang zu sensiblen Informationen hat oder Anordnungsbefugnisse gegenüber (sicherheitsüberprüften) Mitarbeitern besitzt, die zu relevanten Einwirkungen führen können,
5. Personal im Bereich der Objektsicherung.
6. Ausnahmen: Keine Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung bei bereits sicherheitsüberprüften Personen. Darüber hinaus sollten für kurzzeitige Beschäftigungen und notwendiges Reparaturpersonal nach dem Ergebnis der Untersuchung Ausnahmeregelungen getroffen werden.

Die Anwendbarkeit des SÜG auf Störfallbetriebsbereiche mit erweiterten Pflichten wurde erst kurz vor Ende des Forschungsvorhabens eingeführt, so dass bisher noch keine praktischen Umsetzungserfahrungen vorliegen.

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

Teil A.2 betrachtet nicht speziell die Abwendung von Straftaten, sondern allgemein das Verhalten von Mitarbeitern, die aus Unzufriedenheit, Verärgerung über Arbeitgeber, Vorgesetzte oder Arbeitsbedingungen einem Unternehmen Schaden zufügen wollen und damit ggf. Störfälle riskieren. Aufgrund von Untersuchungen muss davon ausgegangen werden, dass derartiges Verhalten häufiger auftritt, als von Führungskräften im allgemeinen angenommen. Auf bekannte Motive und Gründe der Motiventstehung wird im Bericht zum Forschungsvorhaben ausführlich eingegangen:

- Schädigung als Reaktion auf Benachteiligung
- Schädigung als Gegenwehr
- Schädigung zur Stressbewältigung
- Schädigung aus Frustration wegen Behinderung bei der Realisierung individueller Ziele, wegen nicht gewährter Belohnungen für ausgeführte Handlungen, wegen Verweigerung oder Entzug von Handlungskompetenz
- Schädigung als Reaktanz auf Verluste von Handlungsfreiheit
- Schädigung als ausgleichende „Gerechtigkeit“ für eine als ungerecht empfundene Behandlung (z.B. „ungerechte“ Entlohnung)
- Schädigung als Symptom eskalierter Konflikte

Die Untersuchung stellt Instrumente und Strategien zur Vermeidung der Entstehung schädigender Motive vor und bewertet diese in einem Gesamtkonzept. Der Teil A.2 wird ergänzt durch einen Leitfaden für die betriebliche Praxis zur Minderung schädigenden Mitarbeiterverhaltens in Organisationen.

Die Praxisempfehlung lautet:

- Durch geeignete Arbeitsplatzgestaltung (Vermeidung von Stressfaktoren),
- durch Gestaltung der Arbeitsaufgabe (möglichst viel Handlungsautonomie),
- durch geeignetes Führungsverhalten (unterstützend, wertschätzend, Entwicklung bietend) und eine funktionierende (d. h. verhaltenswirksame Wertevermittlung) Unternehmens- und Sicherheitskultur,
- durch Partizipation und Wertschätzung gegenüber dem Mitarbeiter

ist eine Arbeitsumwelt zu schaffen, die motivierend auf die Arbeitsleistung wirkt und die Beiträge zu Arbeitsunzufriedenheit als Voraussetzung für schädigendes Mitarbeiterverhalten vermeidet.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine auf das Unternehmen abgestimmte Handlungsstrategie zu entwickeln. Der Leitfaden stellt die einzelnen Arbeitsschritte dar, die zur Entwicklung einer solchen Handlungsstrategie erforderlich sind.

Mit einem systematischen Vorgehen, wie es im Forschungsbericht empfohlen wird, kann die Gefahr der Verursachung von Störfällen durch schädigendes Mitarbeiterverhalten ausgeschlossen oder zumindest verringert werden.

Als Nebeneffekt ist mit der Verringerung jeglichen unerwünschten abweichenden Mitarbeiterverhaltens (von kleineren Delikten bis hin zur Vorenthaltung der Arbeitsleistung durch Bummelei oder Absentismus) zu rechnen.

Teil B „Einschränkung der Zugänglichkeit von Unterlagen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit“

Teil B klärt Voraussetzungen für den Geheimnisschutz von Unterlagen (insbesondere des Sicherheitsberichtes nach § 9 der 12.BImSchV) aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Auf der Grundlage der einschlägigen Gesetze (Bundes-Immissionsschutzgesetz und Umweltinformationsgesetz) und Verordnungen werden Entscheidungskriterien für die Einschränkung der Informationsrechte der Öffentlichkeit entwickelt und an zwei Beispielen überprüft.

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

- In der gegenwärtigen Gefährdungslage existieren hinreichende Anhaltspunkte, dass ein Täterkreis vorhanden sein kann, der eine sich bietende Gelegenheit für einen Eingriff nutzen wird.
- Relevant sind nur solche Informationen, die bisher noch nicht bekannt und noch kontrolliert sind.
- Geheimhaltungsbegründend sind nur solche potenziellen Eingriffe, die zu Störungen führen können, bei denen die Schwelle des Störfalls überschritten wird.
- Die Beurteilung der potenziellen Eingriffe setzt eine Gefahrenprognose voraus, für die tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich sind, dass die Bekanntgabe der Information die Eingriffswahrscheinlichkeit erhöht. Die tatsächlichen Anhaltspunkte müssen sich auf konkrete Eingriffsszenarien beziehen.
- Bei tiefgestaffelten Sicherheitskonzepten können Informationen zu allen Sicherheitsebenen kumulativ erforderlich sein, um einen störfallverursachenden Eingriff vorzunehmen. In diesen Fällen ist die Geheimhaltung nur hinsichtlich der Informationen zu einer der Sicherheitsebenen erforderlich.
- Der erforderliche Konkretisierungsgrad für die tatsächlichen Anhaltspunkte bestimmt sich nach dem Grundsatz der Risikoproportionalität: Je gravierender die Auswirkungen des Eingriffs, desto geringere Anforderungen sind an den Nachweis der Erhöhung der Eingriffswahrscheinlichkeit zu stellen.
- Sofern die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist die betreffende Information geheimhaltungsfähig.

Vor einer endgültigen Entscheidung über die Geheimhaltung bedarf es einer Abwägung zwischen den betroffenen Informations- und Geheimhaltungsinteressen.

Was bedeutet nun diese Rechtslage für die Grundlagen und die Reichweite des Geheimnisschutzes von Angaben z.B. im Sicherheitsbericht? Angesichts der eng auszulegenden Einschränkungsvoraussetzungen zum Vorenthalten von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit ergeben sich grundsätzlich mehrere Möglichkeiten mit dem Zielkonflikt umzugehen, dem Informationsrecht der Öffentlichkeit zu genügen, jedoch keine Informationen weiterzugeben, die geeignet sind, die Planung und Realisierung unbefugter Eingriffe zu erleichtern.

Der Forschungsbericht stellt die Vor- und Nachteile verschiedener Handlungsoptionen dar und zieht Schlüsse.