



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 6.11.2007
SEK(2007) 1423

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
AN DEN RAT**

über die Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 651 endgültig}
{SEK(2007) 1421}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Hintergrund

Aufgrund des Missbrauchs von Sprengkörpern für terroristische und sonstige kriminelle Handlungen sind Arbeiten zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen aufgenommen worden. Es ist und bleibt ein vorrangiges Ziel der Europäischen Union, die Explosivstoffsicherheit zu verbessern und Terroristen die Herstellung von Sprengkörpern so schwer wie möglich zu machen.

Eine der bisher wichtigsten Maßnahmen, die die Kommission im Hinblick auf die Entwicklung einer politischen Strategie zur Verbesserung der Explosivstoffsicherheit unternommen hat, war die Einsetzung der Sachverständigengruppe „Sicherheit von Explosivstoffen“ (ESETF), die sich aus Vertretern des öffentlichen und des privaten Sektors zusammensetzt und Empfehlungen für Maßnahmen auf dem Gebiet der Explosivstoffsicherheit ausarbeiten sollte. Die ESETF hat ihre diesbezüglichen Arbeiten im Juni 2007 abgeschlossen und 50 Empfehlungen für einschlägige Maßnahmen vorgelegt, auf deren Grundlage ein einschlägiger Aktionsplan der EU ausgearbeitet worden ist.

Problemstellung

Das Hauptproblem, das es anzugehen gilt, ist der Missbrauch von Explosivstoffen und ihren Ausgangsstoffen für terroristische Handlungen. Sprengkörper sind noch immer die am häufigsten für Terroranschläge verwendeten Waffen, und die große Mehrheit der Opfer der in den letzten 50 Jahren verübten Terroranschläge geht auf ihr Konto.

Betroffene

Da Terroristen jederzeit und an jedem Ort zuschlagen können, betrifft dieses wichtige Problem die gesamte Gesellschaft der EU. Die Verfügbarkeit von Explosivstoffen und ihren Ausgangsstoffen und die offenen Binnengrenzen der EU bringen es mit sich, dass sich jeder Mitgliedstaat einer terroristischen Bedrohung gegenüber sehen kann.

Ziel

Das allgemeine Ziel des Aktionsplans der EU zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen würde darin bestehen, die Zahl und die Auswirkungen von mit Hilfe von Explosivstoffen verübten Terroranschlägen zu reduzieren. Dabei ginge es darum, unter Berücksichtigung der zahlreichen Wirtschaftsbereiche, in denen Explosivstoffe und ihre Ausgangsstoffe zum Nutzen aller verwendet werden, die Gesellschaft vor der Gefahr mit Hilfe von Explosivstoffen verübter Terroranschläge zu schützen.

Die vier politischen Optionen

Bei der Erstellung des EU-Aktionsplans über die Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen wurden vier politische Optionen identifiziert. Diese Optionen orientieren sich an den im Bericht der ESETF unterbreiteten Empfehlungen für spezifische Maßnahmen und gruppieren diese nach Maßgabe der erwarteten Auswirkungen:

- Option 1: Beibehaltung des Status Quo

Option 1 würde bedeuten, dass keine weiteren Veränderungen vorgenommen werden. Alle betreffenden Maßnahmen laufen bereits oder sind unabhängig von einem etwaigen Aktionsplan bereits für die Zukunft geplant. Es handelt sich hierbei um eine Kombination aus den einschlägigen Arbeiten bestehender, mit strategischen Bewertungen für Maßnahmen zur Terrorbekämpfung befasster Organisationen, einem Forschungspaket mit Mitteln für den Bereich Explosivstoffsicherheit, geltenden Rechtsvorschriften zu den Bereichen Sicherheit im Flugverkehr, Beförderung gefährlicher Güter und Entwicklung eines einheitlichen Binnenmarkts für zivile Explosivstoffe sowie um Legislativentwürfe für die Bereiche Rückverfolgbarkeit von für zivile Zwecke genutzten Explosivstoffen und Angleichung der strafrechtlichen Sanktionen für die Verbreitung von Erfahrungen mit dem Bombenbau über das Internet.

Weitere Maßnahmen bestehen bereits auf nationaler Ebene. Sie betreffen sämtliche Aspekte der Explosivstoffsicherheit und reichen von Aspekten der öffentlichen Sicherheit über Ausgangsstoffe und die Versorgungskette bis hin zur Aufdeckung. Die Konzepte der einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden sich allerdings beträchtlich: Einige Mitgliedstaaten haben in fast allen Bereichen hohe Standards in Bezug auf die Explosivstoffsicherheit, andere hingegen verfügen nur über unzureichend entwickelte Sicherheitssysteme und -verfahren.

- Option 2: Minimallösung

Die zweite politische Option beinhaltet ein Paket aus horizontalen Maßnahmen, Vorsorgemaßnahmen, Aufdeckungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Stärkung der Abwehrbereitschaft und der Reaktionsfähigkeit. Aufgrund der Ergebnisse von umfassenden Konsultationen wird dabei davon ausgegangen, dass die Mehrheit der Betroffenen diese Maßnahmen für „akzeptabel“ und vorteilhaft halten würde, zumal diese mit verhältnismäßig geringen Kosten und Risiken verbunden wären. Kernpunkte hierbei wären:

- vertikaler und horizontaler Austausch von Informationen, Fachkenntnissen und Erfahrungen: Die Option beinhaltet mehrere Vorschläge für die Einführung von Kooperations- und Koordinierungsmechanismen in Form von Datenbanken, Veranstaltungen, Sachverständigengruppen und Netzen. Diese Mechanismen würden zusammen die Wissens- und Informationsgrundlage des Aktionsplans bilden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen sowohl die horizontale Ebene (EU-Ebene) als auch die nationale Ebene;
- Förderung bestehender und Einleitung neuer Forschungsarbeiten: Mehrere Maßnahmen schließen Maßnahmen zur Erforschung neuer Bereiche und zur Ausweitung bestehender Forschungsarbeiten ein. Die meisten von ihnen sind stark praxisbezogen und verbinden die betreffenden Themenbereiche mit anderen konkreten Maßnahmen. So könnten beispielsweise die Ergebnisse von Forschungsarbeiten zur Aufdeckung von selbst hergestellten Sprengkörpern an Flughäfen in die Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der Aufdeckungstechnologien einfließen;
- Sensibilisierung und Alarmierung entlang der Versorgungskette für Ausgangsstoffe: Die jüngsten Ereignisse haben erneut deutlich werden lassen, wie wichtig es ist, alle Akteure der Versorgungskette für Ausgangsstoffe noch besser

über mögliche Risiken und verdächtige Transaktionen aufzuklären. Die Option schließt mehrere Maßnahmen zur Durchführung von Aufklärungskampagnen und zur Entwicklung von Warnmechanismen ein;

- Bewertungen und Durchführbarkeitsstudien zur Frage der Notwendigkeit weiterer Maßnahmen: Die Option schließt mehrere Maßnahmen zur Ermittlung der Machbarkeit bzw. zur Erörterung der „schwierigeren“ Initiativen des Aktionsplans ein. Bei den forschungsbezogenen Maßnahmen geht es dabei um eine „operativere“ Ausrichtung;
- zusätzliche Sicherheits- und Aufdeckungsmaßnahmen: Die Option schließt eine begrenzte Zahl von Maßnahmen mit „operativer“ Ausrichtung ein, die sich auf die Sicherheit von Einrichtungen und auf Aufdeckungsaspekte beziehen.

- Option 3: Zwischenlösung

Die dritte politische Option ist ebenfalls eine Mischung aus horizontalen Maßnahmen, Vorsorgemaßnahmen, Aufdeckungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Stärkung der Abwehrbereitschaft und der Reaktionsfähigkeit. Allerdings wird hierbei größeres Gewicht auf die Vorsorgemaßnahmen gelegt. Die Option schließt alle unter Option 2 genannten Maßnahmen ein, enthält jedoch zusätzlich weitere Maßnahmen, die für „sensibler“ erachtet werden und folglich mehr Aufwand erfordern.

Die politische Option 3 ist insgesamt operativer ausgerichtet und umfasst folgende Kernpunkte:

- Regulierung neuer Bereiche und Aktualisierung der Vorschriften für andere Bereiche: Mehrere Maßnahmen beziehen sich schwerpunktmäßig auf Bereiche, die gegenwärtig unzureichend oder gar nicht abgedeckt sind (z.B. die Sicherheitsprüfung von mit Explosivstoffen befasstem Personal und der Markt für Ausgangs- bzw. Rohstoffe für die Herstellung von Explosivstoffen). Andere Maßnahmen werden möglicherweise nicht zum Erlass einschlägiger Rechtsvorschriften führen, aber zur Festlegung anderweitig bindender Anforderungen (beispielsweise zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur laufenden Unterrichtung der Hersteller und Vertreiber von Explosivstoffen über aktuelle regionale Bedrohungen);
- Einführung von EU-Programmen und –Standards: Für den Bereich der Aufdeckung wird vorgeschlagen, neue, EU-weite Programme zur Zertifizierung und Erprobung von Aufdeckungslösungen aufzulegen. Die Programme sollen darauf abstellen, die Leistungsfähigkeit von Aufdeckungssystemen zu verbessern und weitere Hindernisse, die dem einheitlichen Binnenmarkt entgegenstehen, zu beseitigen;
- konkrete Sicherheitsmaßnahmen: Es werden mehrere praktische Maßnahmen zur Verbesserung der geltenden Sicherheitsstandards vorgesehen, so beispielsweise eine Initiative zur Verbesserung der Sicherheit von mobilen Produktionsstätten für Explosivstoffe sowie von EX/II- und EX/III-Fahrzeugen, die Explosivstoffe befördern. Andere Maßnahmen beziehen sich auf Mobiltelefonnetze und das Internet.

- Option 4: Maximallösung

Die vierte politische Option ist eine Mischung aus Vorsorge- und Aufdeckungsmaßnahmen, die sich hauptsächlich mit Regelungsaspekten, Erfassungs- und Berichterstattungsverfahren und der Festlegung von Standards befassen.

Die Option schließt alle unter Option 3 genannten Maßnahmen ein, enthält jedoch zusätzlich weitere im Bericht der ESETF empfohlene Maßnahmen, die sehr ehrgeizig sind und ein echtes Engagement für den gesamten Prozess erfordern würden.

Die politische Option 4 umfasst ein ehrgeiziges Maßnahmenpaket mit folgenden Kernpunkten:

- Regulierung neuer Bereiche und Aktualisierung der Vorschriften für andere Bereiche: Mehrere neue Rechtsvorschriften würden eingeführt, darunter die Pflicht zur Erfassung der Identität der Käufer von bestimmten Mengen bzw. Konzentrationen von Ausgangsstoffen, das Verbot der Abgabe von Ausgangsstoffen an Minderjährige und die Angleichung der Rechtsvorschriften für pyrotechnische Gegenstände;
- Einführung von EU-Programmen und –Standards: Vorgeschlagen werden neue Programme zur Erfassung der Identität der Käufer von Ausgangsstoffen, zur Meldung verdächtiger Transaktionen und zur Erprobung von Aufdeckungslösungen. Darüber hinaus werden Mindeststandards für die sichere Lagerung von Ausgangsstoffen von Explosivstoffen vorgeschlagen.

Die verschiedenen politischen Optionen sind insofern kumulativ, als sie jeweils sämtliche Maßnahmen der mit einer kleineren Nummer versehenen Option(en) enthalten.

Auswirkungen der vier politischen Optionen

- Politische Option 1: Beibehaltung des Status Quo

Die politische Option 1 umfasst sieben Maßnahmen, die wahrscheinlich auch ohne einen Aktionsplan der EU umgesetzt werden könnten. Sie hätten jedoch wahrscheinlich nur geringe Auswirkungen im Hinblick auf das allgemeine Ziel, die Zahl und die Auswirkungen von mit Hilfe von Explosivstoffen verübten Terroranschlägen zu verringern, da das eigentliche Problem (die Verfügbarkeit von bzw. der leichte Zugang zu Explosivstoffen und ihren Ausgangsstoffen) überhaupt nicht angegangen würde.

Die Tatsache, dass in jüngster Vergangenheit in der EU mehrere Terroranschläge mit Explosivstoffen begangen worden sind, lässt vermuten, dass die bestehenden Maßnahmen und Initiativen unzureichend sind.

- Politische Option 2: Minimallösung

Von den 24 vorgeschlagenen Maßnahmen dürfte im Hinblick auf das angestrebte Gesamtziel die Einführung von Sicherheitsplänen und Managementsystemen in allen Explosivstoffeinrichtungen die wirksamste sein. Im Hinblick auf das allgemeine Ziel werden fünf Maßnahmen als besonders effizient eingestuft: Einrichtung eines Frühwarnsystems; Einführung einfacher Möglichkeiten für die Meldung verdächtiger Transaktionen aus der Versorgungskette für Ausgangsstoffe an die zuständigen nationalen Behörden;

Aufklärungskampagnen für alle Mitarbeiter der Versorgungskette für Ausgangsstoffe; Unterrichtung des mit Aufdeckungsgerät arbeitenden Sicherheitspersonals über aktuelle Vorgehensweisen von Terroristen; und Aufbau eines europäischen Netzes für die Sprengkörperbeseitigung.

Zwei Maßnahmen dieser politischen Option sind so beschaffen, dass sie wahrscheinlich keine sofortigen Auswirkungen im Hinblick auf das angestrebte allgemeine Ziel der Reduzierung der Zahl und der Auswirkungen von mit Hilfe von Explosivstoffen verübten Terroranschlägen hätten. Beide Maßnahmen würden eine vorherige Bedarfsanalyse und erste Untersuchung erfordern.

Miteinander kombiniert würden sich die Maßnahmen dieser politischen Option insgesamt positiv auf sämtliche Ziele der geplanten Politik auswirken.

Die meisten Maßnahmen dieser politischen Option hängen nur in geringem Maße von Nicht-EU-Akteuren ab und könnten daher kurzfristig und relativ zügig umgesetzt werden.

- Politische Option 3: Zwischenlösung

Im Hinblick auf das allgemeine Ziel werden zwei der vorgeschlagenen 14 Maßnahmen als besonders effizient eingestuft: Schaffung eines Systems zur Regulierung von Ausgangsstoffen von Explosivstoffen; und Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von Erfahrungen mit dem Bombenbau über das Internet. Miteinander kombiniert tragen diese Maßnahmen zu sämtlichen spezifischen Zielen der geplanten Politik bei.

Die bei der Umsetzung der weiteren Maßnahmen bestehende Abhängigkeit von anderen Akteuren ist bei dieser politischen Option größer als bei der politischen Option 2.

Da die politische Option 3 die Maßnahmen der politischen Option 2 einschließt, sollte darauf hingewiesen werden, dass die Auswirkungen der Maßnahmen der politischen Option 2 unverändert bleiben würden. Anders ausgedrückt: Die 14 zusätzlichen Maßnahmen der politischen Option 3 würden die Auswirkungen der Maßnahmen der politischen Option 2 nicht beeinflussen.

- Politische Option 4 – Maximallösung

Alle sieben bei der politischen Option 4 hinzukommenden Maßnahmen würden zur Erreichung des allgemeinen Ziels beitragen. Zwei von ihnen werden im Hinblick auf das allgemeine Ziel als besonders effizient eingestuft: Einrichtung eines Systems für die Meldung verdächtiger Transaktionen; und EU-weite Angleichung der Anforderungen in Bezug auf die Lizenzierung von bzw. den Umgang mit großen Mengen von pyrotechnischen Gegenständen. Wahrscheinlich wären die Kosten bei beiden Maßnahmen allerdings sowohl hoch als auch unabsehbar.

Da die politische Option 4 die Maßnahmen der politischen Optionen 2 und 3 einschließt, sollte darauf hingewiesen werden, dass die Auswirkungen der Maßnahmen der politischen Optionen 2 und 3 unverändert bleiben würden. Anders ausgedrückt: Die 7 zusätzlichen Maßnahmen der politischen Option 4 würden die Auswirkungen der Maßnahmen der politischen Optionen 2 und 3 nicht beeinflussen.

Fazit

Der Bericht über die Folgenabschätzung schließt mit der Empfehlung, dass alle von der ESETF vorgeschlagenen Maßnahmen in den Aktionsplan aufgenommen werden sollten, ohne dass sich die Kommission bereits in diesem Stadium auf die vollständige Umsetzung sämtlicher Maßnahmen festlegt:

Alle Maßnahmen der politischen Option 2 sollten in der bevorzugten politischen Option enthalten sein. Darüber hinaus sollten alle zusätzlichen Maßnahmen der politischen Option 3 unter folgenden Vorbehalten aufgenommen werden: Es sind Machbarkeitsstudien erforderlich zur Ermittlung der Parameter: eines Systems zur Regulierung der Ausgangsstoffe von Explosivstoffen; von Verfahren für die förmliche Lizenzierung und die Sicherheitsprüfung des mit Explosivstoffen befassten Personals; und der Buchführung über zur Herstellung von Explosivstoffen verwendete Rohstoffe.

Die politische Option 4 ist somit allgemein die bevorzugte politische Option unter dem Vorbehalt, dass weitere Machbarkeitsstudien und Konsultationen zu bestimmten Maßnahmen dieser Option durchgeführt würden. Einige Maßnahmen der politischen Option 4 wären mit hohen und unabsehbaren Kosten verbunden, obschon sie nur als mittelmäßig effizient eingestuft werden. Diese Maßnahmen mögen durchaus sinnvoll sein, doch bevor sie in Angriff genommen werden können, müssten weitere Machbarkeitsstudien und Bewertungen durchgeführt werden. Die einzige Maßnahme der politischen Option 4, die unverzüglich umgesetzt werden sollte, ist die Verhängung eines absoluten Verbots der Abgabe von Ausgangsstoffen an Minderjährige, wobei allerdings zuvor untersucht werden müsste, ob sich ein solches Verbot auch durchsetzen ließe. Alle übrigen Maßnahmen müssten von den Ergebnissen entsprechender Durchführbarkeitsstudien abhängig gemacht werden.

Die Analyse der möglichen Auswirkungen hat ferner ergeben, dass bestimmte Maßnahmen weitere Arbeiten zur Ermittlung näherer Einzelheiten der vorgeschlagenen Maßnahmen und ihrer einzelnen Auswirkungen erfordern würden. Daher wird vorgeschlagen, im Aktionsplan klarzustellen, dass die Kommission bei bestimmten Punkten, die weitere Machbarkeitsstudien erfordern, lediglich die betreffenden Machbarkeitsstudien durchführen wird, jedoch nicht zwangsläufig auch etwaige nachfolgende Umsetzungsmaßnahmen. Letztere wären notwendigerweise von den Ergebnissen der Machbarkeitsstudien abhängig zu machen. Die Analyse der Auswirkungen bestimmter von der ESETF empfohlener Maßnahmen hat ergeben, dass keine der im Bericht der ESETF aufgeführten Maßnahmen für sich allein ausreichen würde, um das allgemeine Ziel der Reduzierung der Zahl und der Auswirkungen von mit Hilfe von Explosivstoffen verübten Terroranschlägen und sonstigen kriminellen Handlungen zu erreichen. Im Verbund jedoch würden diese Maßnahmen ein umfassendes Mittel zur Verbesserung der Explosivstoffsicherheit in der Europäischen Union darstellen und einen großen Beitrag zur Verwirklichung aller ermittelten politischen Ziele leisten. Es haben sich zudem keinerlei Anzeichen dafür ergeben, dass sich die vorgeschlagenen Maßnahmen gegenseitig beeinträchtigen könnten. Im Gegenteil: Es wird erwartet, dass sich dank der kumulativen Wirkung der Maßnahmen ihre Gesamtwirksamkeit noch erhöht.

Die Arbeiten, die in der Sachverständigengruppe „Sicherheit von Explosivstoffen“ (ESETF), in den von der Kommission organisierten Konferenzen zum Thema Explosivstoffsicherheit und allgemein im Rahmen des öffentlich-privaten Dialogs über die Explosivstoffsicherheit durchgeführt worden sind, haben zur Aufstellung eines umfassenden Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Explosivstoffsicherheit beigetragen. Keine der im Bericht der ESETF

empfohlenen Maßnahmen sollte unberücksichtigt bleiben, da alle diese Maßnahmen auf entsprechenden Erwartungen der Zivilgesellschaft und der zuständigen Behörden in der EU fußen. Mithin sollten sämtliche Maßnahmen in den Aktionsplan aufgenommen werden, wobei, wie bereits gesagt, zu bestimmten Maßnahmen weitere Machbarkeitsstudien durchgeführt werden sollten. Hierauf sollte im Aktionsplan deutlich hingewiesen werden.