

DE

014928/EU XXIV.GP
Eingelangt am 26/06/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.6.2009
SEK(2009) 791

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

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

**über die Stärkung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen
Sicherheit in der Europäischen Union – CRBN-Aktionsplan der EU**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{ KOM(2009) 273 final }
{ SEK(2009) 790 }

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. DAS CBRN-MASSNAHMENPAKET

Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2007 zur Abwehr chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Bedrohungen und zur Biogefahrenabwehr, in denen er die Kommission aufforderte, ihre Arbeiten im CBRN-Bereich fortzusetzen, und ihr Vorhaben befürwortete, 2009 den Entwurf einschlägiger strategischer Maßnahmen vorzulegen, möchte die Kommission im Juni 2009 ein CBRN-Maßnahmenpaket verabschieden.

Übergeordnetes Ziel des CBRN-Maßnahmenpaket ist die Terrorismusbekämpfung. Ergänzend zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen Lücken in diesem Bereich geschlossen und der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken unter den Mitgliedstaaten gefördert werden sollen. Das Paket sollte auch Maßnahmen ermitteln helfen, mit denen die terroristische Bedrohung mit chemischen, biologischen sowie radiologischen/nuklearen Stoffen eingedämmt werden kann.

Dem Paket ging ein langer umfassender Konsultationsprozess voraus. Treibende Kraft bei der Formulierung des Aktionsplans war die CBRN-Taskforce. In der im Februar 2008 geschaffenen Taskforce arbeiteten über 200 Experten aus nationalen Behörden und Einrichtungen mit. 2008 tagte sie 15 Mal und befasste sich dabei mit den verschiedenen Aspekten der CBRN-Sicherheit. Der Abschlussbericht der Taskforce wurde im Januar 2009 vorgelegt und enthielt 264 Empfehlungen, was nicht nur zeigt, wie viel Arbeit noch zu erledigen ist, sondern auch, dass große Einigkeit unter den Experten darüber herrscht, was zur Lösung der vorhandenen Probleme getan werden muss.

Auch waren mehrere Kommissionsdienststellen aktiv an der Arbeit der CBRN-Taskforce beteiligt. Unter den beteiligten Generaldirektionen waren die GD ENTR, die GD SANCO und die GD TREN, zusammen mit der GFS, im Bereich der Abwehr von chemischen, biologischen bzw. radiologischen/nuklearen Gefahren besonders aktiv.

2. PROBLEMSTELLUNG

Bei der Beschreibung der CBRN-Problematik in der EU sind verschiedene Variablen, darunter die Stufe der CBRN-Bedrohung und die potenziellen Kosten von Terroranschlägen oder anderen Ereignissen mit CBRN-Stoffen, zu berücksichtigen.

2.1. Bewertung spezifischer Probleme

Bei der Beurteilung der CBRN-Problematik stehen Fragen der Prävention, Detektion und Vorsorge/Reaktion mit Mittelpunkt.

2.1.1. Probleme im Zusammenhang mit der CBRN-Prävention, -Detektion und -Vorsorge/Reaktion

- Vorschriften auf internationaler und EU-Ebene und Abkommen gibt es reichlich, doch werden sie in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt.
- Beim Informationsaustausch und bei Zusammenarbeitsinitiativen gibt es Lücken und Überschneidungen.
- Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den CBRN-Terrorismus wird durch verschiedene rechtliche und praktische Faktoren behindert.

- Die Standards der personalbezogenen Sicherheitsmaßnahmen unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Gleiches gilt für ihre Verfahren für Zuverlässigkeitss- und Sicherheitsüberprüfungen.
- Zwar sind einige Bereiche Gegenstand laufender Forschungstätigkeiten, in anderen Bereichen besteht jedoch noch Forschungsbedarf.
- Bei der Veröffentlichung wissenschaftlicher Untersuchungsergebnisse öffentlicher Quellen und der Forschungsfinanzierungspraxis werden Sicherheitsfragen nicht ausreichend berücksichtigt.

2.1.2. *CBRN-Prävention*

- Viele CBRN-Stoffe sind relativ leicht erhältlich und können für Waffen verwendet werden. Das betrifft vor allem chemische Stoffe und in geringerem Maße biologische Wirkstoffe und radiologisches Material.
- Es gibt keine ausreichende, koordinierte Kontrolle der Märkte für CBRN-Stoffe, und die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansätze und Standards für die Beobachtung und Überwachung von CBRN-Stoffen und Transaktionen.

2.1.3. *CBRN-Detektion*

- Unterschiede sind in den Mitgliedstaaten auch bei Detektionskapazitäten und Vorsorge vorhanden.
- Es gibt keine einheitlichen Mindeststandards für die Detektion, an denen sich die Mitgliedstaaten orientieren könnten. Auch gibt es bisher keine europäischen Erprobungs-, Test- und Zertifizierungsregeln.

2.1.4. *CBRN-Vorsorge und Reaktionsmaßnahmen*

- Die Qualität der CBRN-Vorsorge und Reaktionspläne der verschiedenen Stellen in der Versorgungskette, der Betreiber hochriskanter Anlagen oder kritischer Infrastrukturen unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Die Sicherheitsaspekte sind in den Plänen oft nicht explizit genannt oder nicht gut integriert.
- Den Ersthelfern fehlt oft die nötige Ausbildung, um angemessen auf CBRN-Ereignisse in den Mitgliedstaaten reagieren zu können. Zu oft sind keine Vorsorgemaßnahmen für kriminaltechnische Untersuchungen oder für die Dekontaminierung vorgesehen.
- Die vorhandenen medizinischen Gegenmaßnahmen unterscheiden sich in ihrem Umfang und ihrer Ausrichtung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

2.2. **Subsidiaritätsprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Dem Subsidiaritätsgrundsatz wird insofern entsprochen, als die Mitgliedstaaten die Maßnahmen des CBRN-Pakets allein nicht erfolgreich durchführen können, so dass ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich ist. Zwar fallen Sicherheitsangelegenheiten weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, doch müssen bestimmte Aspekte aus verschiedenen Gründen auf Ebene der EU angegangen werden:

- Das zugrundeliegende Problem ist international. Viele Sicherheitsinitiativen und -vorschriften sind zudem internationalen Ursprungs.
- In den Mitgliedstaaten gibt es eine Vielzahl von Sicherheitsmaßnahmen. Da es keine Binnengrenzen gibt, könnten niedrigere Sicherheitsstandards in einem

Mitgliedstaaten dazu führen, dass CBRN-Stoffe in einem anderen Mitgliedstaat zu bösen Zwecken missbraucht werden.

- Die Ermittlung und Verbreitung bewährter Praktiken auf internationaler Ebene und der Ebene der EU könnten Größenvorteile sichern. Auf Ebene der EU müssen vor allem bewährte Praktiken bei der Um- und Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften behandelt werden.

Die EU bietet sich als federführende Stelle und als Katalysator für diese Zusammenarbeit an, und die geplanten Aktivitäten im CBRN-Bereich stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Die Frage der Verhältnismäßigkeit der Terrorismusbekämpfungspolitik ist extrem schwer zu beurteilen. Wegen der Willkür und offensichtlichen Irrationalität des Terrorismus sind die damit verbundenen Bedrohungen und die möglichen Folgen schwer vorherzusagen. Andererseits sind die potenziellen negativen Auswirkungen eines Terroranschlags mit CBRN-Stoffen erheblich: große finanzielle Verluste, längerfristige wirtschaftliche Auswirkungen, Verlust von Menschenleben, soziale Unruhen und Auswirkungen auf das Gemeinwohl insgesamt. Gezielte und durchdachte Maßnahmen in diesem Bereich zur Verhütung solcher Anschläge, zur Aufdeckung von Anschlagsplänen und zur Vorbereitung auf Anschläge sind daher gerechtfertigt.

3. ZIELE

Im Zusammenhang mit der in Abschnitt 2 beschriebenen Problematik werden mit dem CBRN-Aktionsplan die in Tabelle 3 aufgeführten allgemeinen Ziele und Einzelziele verfolgt.

Tabelle 3: CBRN-Ziele

Allgemeines horizontales Ziel						
1. Verbesserung der Fähigkeit der EU zur Abwehr von CBRN-Bedrohungen						
Horizontale Einzelziele						
1.1 Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit, der Abstimmung und des Dialogs über den CBRN-Bereich	1.2 Sensibilisierung und bessere Information sowie Weitergabe von Informationen über den CBRN-Bereich	1.3 Reduzierung der mit den Rechts- und Justizsystemen verbundenen Hindernisse und Sachzwänge	1.4 Verbesserung der personalbezogenen Sicherheitsmaßnahmen	1.5 Ausbau und Aufwertung der CBRN-Forschung	1.6 Sensibilisierung für die Auswirkungen von Finanzierungsentscheidungen auf die Sicherheit	1.7 Sensibilisierung für die Auswirkungen von Veröffentlichungen auf die Sicherheit
Ziele — Prävention		Ziele — Detektion			Ziele – Vorsorge und Reaktion	
Allgemeines Ziel	Einzelziele	Allgemeines Ziel	Einzelziele	Allgemeines Ziel	Einzelziele	
2. Bessere Sicherung von CBRN-Stoffen und besserer Schutz der Bürger und möglicher Angriffsziele	2.1 Verhinderung des Zugangs von Terroristen oder sonstigen Kriminellen zu legal hergestellten und verwendeten CBRN-Stoffen	3. Erhöhung der Chancen auf Detektion und Identifikation von CBRN-Stoffen vor und nach terroristischen Vorfällen	3.1 Verbesserung der Detektions- und Identifikationskapazität und -fähigkeit	4. Möglichst weitgehende Verringerung der Auswirkungen terroristischer Vorfälle mit CBRN-Stoffen	4.1 Verbesserung der Reaktion und Notfallplanung sowie der Protokolle hierfür auch auf EU-Ebene	
	2.2 Verbesserung der Überwachung und Kontrolle von CBRN-Stoffen		3.2 Entwicklung eines EU-Konzepts für Detektion und Identifikation		4.2 Entwicklung eines EU-Konzepts für die Reaktion und Notfallplanung	
	2.3 Sensibilisierung der Allgemeinheit für die potenziellen Gefahren und Risiken, dadurch Beitrag zu einer sehr weit reichenden Sicherheitskultur				4.3 Gewährleistung des Informationsflusses in CBRN-Notfällen	
					4.4 Verbesserung der Chancen auf Auffindung und Verfolgung von Terroristen und anderen Kriminellen	
					4.5 Verbesserung der Kapazitäten der Staaten und der EU, was Gegenmaßnahmen und die Reaktion am Ort eines Ereignisses anbelangt	

4. OPTIONEN

Diese Folgenabschätzung konzentriert sich hauptsächlich auf zwei Optionen:

- Bewertung des Status quo
- Bewertung der CBRN-Maßnahmen für die bevorzugte Option:

Insgesamt werden 147 mögliche Maßnahmen ermittelt, die folgendermaßen eingestuft werden:

- **99 Maßnahmen** als unstrittig,
- **34 Maßnahmen** als potenziell strittig; sie sind einer ausführlichen Bewertung zu unterziehen,
- **14 Maßnahmen** als undurchführbar; sie kommen nicht als bevorzugte Optionen in Frage.

5. BEVORZUGTE OPTION

Nach einer Erstüberprüfung und ausführlichen Bewertung der verschiedenen möglichen Maßnahmen, wurden insgesamt 133 für die bevorzugte Option festgehalten und in vier Bereiche unterteilt: Horizontal, Prävention, Detektion sowie Vorsorge und Reaktion.

Tabelle 4: Maßnahmen nach Bereich und Art

	Horizontal	C	B	R/N	Insgesamt
Prävention	13	17	7	21	58
Detektion	10	1	7	2	20
Vorsorge und Reaktion	15		3	6	24
Maßnahmen für Prävention, Detektion und Vorsorge/Reaktion	19	5	6	1	31
Insgesamt	57	23	23	30	133

5.1. Hauptsächliche Auswirkungen der bevorzugten Option

5.1.1. Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Die meisten der 133 Maßnahmen der bevorzugten Option dürften nur einen geringen Finanzaufwand erfordern, der sich auf mehrere Jahre und auf verschiedene Stellen sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten verteilt. Kosten würden beispielsweise für Studien, für die Planung und Organisation, die Ermittlung und Verbreitung bewährter Praktiken, die Beteiligung an Netzen, Sitzungen und sonstige Veranstaltungen anfallen.

Mit hohen Ausgaben könnten folgende 18 Maßnahmen verbunden sein: Finanzierung neuer Forschungstätigkeiten, Einrichtung eines umfassenden Frühwarnsystems und einer Frühwarnkapazität, Einführung von Sicherheitsplänen/Sicherheits-Managementsystemen für Einrichtungen sowie von EU-weit gültigen Erprobungs-, Test- und Zertifizierungsregeln für Detektionssysteme und -ausrüstung. Eine genaue Schätzung der Kosten ist schwierig, da für viele Maßnahmen weitere Durchführbarkeitsstudien nötig wären, um eine genauere Vorstellung der Kosten und des Nutzens zu erhalten.

Die Kosten für die Durchführung des Aktionsplans sind ebenfalls schwer genau zu beziffern, da sie von verschiedenen Faktoren abhängen, beispielsweise von der Länge der EU-Listen.

Auch wenn die Kosten zweistellige Millionenbeträge erreichen sollten, ist zu bedenken, dass sie sich auf verschiedene Ebenen (Kommission, EU-Agenturen und die 27 Mitgliedstaaten) und mehrere Jahre verteilen würden. Manche Maßnahmen könnten sofort anlaufen, andere erst ab 2011. Die Ausgaben könnten somit langfristig geplant werden. Aus den vorhandenen Finanzierungsprogrammen für den Zeitraum bis 2013, insbesondere den spezifischen Programmen „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ und „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“, können Mittel zur Unterstützung der Maßnahmen bereitgestellt werden.

5.1.2. Soziale Auswirkungen

Die meisten Maßnahmen der bevorzugten Option dürften keine ernst zu nehmenden sozialen Auswirkungen haben. Insgesamt wird sich die erfolgreiche Abwehr von CBRN-Bedrohungen jedoch eindeutig positiv auf die Gesellschaft auswirken, indem die Gesundheit und die Sicherheit der Bevölkerung verbessert wird, die Zahl der Opfer und die langfristigen Gesundheitsauswirkungen verringert werden, die Angst eingedämmt und ein Gefühl der Sicherheit geschaffen wird.

Mehrere Maßnahmen würden sich auch positiv auf das Verwaltungsmanagement auswirken, da sie u. a. die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen Einrichtungen sowie die Organisation der Informationsströme verbessern oder auch zur Festlegung von Protokollen beitragen würden.

Rund zehn der Maßnahmen könnten negative soziale Auswirkungen haben. So könnten sie das Grundrecht auf Achtung der Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten einschränken. Die Maßnahmen könnten jedoch so konzipiert werden, dass solche Auswirkungen vermieden werden.

5.1.3. Auswirkungen auf die Grundrechte

Mögliche Auswirkungen auf die Grundrechte wurden bei fünf Maßnahmen festgestellt. Zwei davon betreffen Sicherheitsmaßnahmen für von Drittstaaten für befristet Zeit entsandte Mitarbeiter. Wenn bei diesen Sicherheitsmaßnahmen nicht mit großer Vorsicht vorgegangen wird, könnten sie sich auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die akademische Freiheit auswirken. Zuverlässigkeit- und Sicherheitsüberprüfungen können die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten einschränken. Andererseits könnte die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsüberprüfungen in der EU die Aufnahme einer Tätigkeit in ähnlichen Bereichen in anderen Mitgliedstaaten erleichtern.

Ferner geht es bei drei Maßnahmen um die Meldung verdächtiger Handlungen und die Berichterstattung darüber. Das könnte mit Eingriffen in die Privatsphäre und in den Schutz personenbezogener Daten verbunden sein. Wenn der Datenschutz ausreichend sichergestellt ist, können diese Maßnahmen so konzipiert und durchgeführt werden, dass solche Auswirkungen vermieden werden.

5.2. Vorteile der bevorzugten Option

5.2.1. Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit, der Abstimmung und des Dialogs über den CBRN-Bereich

Die bevorzugte Option wird sich positiv auswirken, indem sie zu einer effektiveren internationalen Zusammenarbeit, zur Abstimmung und zum Dialog über den CBRN-Bereich beiträgt. Das Ergebnis verschiedener Maßnahmen wäre:

- bessere Planung und Organisation der bestehenden Mechanismen für internationale Zusammenarbeit und Abstimmung im CBRN-Bereich,
- intensivere Zusammenarbeit mit einschlägigen Einrichtungen auf internationaler und nationaler Ebene und auf Ebene der EU,
- Verbesserung der Ermittlung und des Austauschs bewährter Praktiken mit internationalen, europäischen und nationalen Partnern,
- bessere Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

5.2.2. Reduzierung der mit den Rechts- und Justizsystemen verbundenen Hindernisse und Sachzwänge

Mehrere Maßnahmen der bevorzugten Option würden die personalbezogenen Sicherheitsmaßnahmen verbessern durch:

- die Einführung gemeinsamer abgestufter Kriterien für Zuverlässigkeit- und Sicherheitsüberprüfungen,
- die Erleichterung der Ermittlung und des Austauschs bewährter Praktiken für Sicherheitskontrollen,
- den Ausbau der Managementstrukturen in CBRN-Einrichtungen, damit das Personal regelmäßig angemessen beurteilt und überprüft wird.

5.2.3. Verbesserung der Überwachung und Kontrolle von CBRN-Stoffen

Die bevorzugte Option sieht verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung und Kontrolle von CBRN-Stoffen vor, indem die Buchführung über CBRN-Stoffe, der Informationsaustausch und die Berichterstattung über Bedrohungen, Verluste und sonstige Ereignisse, der Transport sowie der Import und der Export verbessert werden:

- bessere Einhaltung internationaler Verpflichtungen und Verwendung der vorhandenen Überwachungs- und Kontrollsysteme,
- Verbesserung der Zulassung, Registrierung und Lieferkontrolle, um sicherzustellen, dass CBRN-Stoffe angemessen verzeichnet und überwacht werden,
- Verbesserung der Kommunikation und des Austauschs von Informationen über Bedrohungsstufen, Entwendungen, Verluste und Vorfälle,
- bessere Kontrolle des Transports von CBRN-Stoffen,
- verstärkte Konzentration auf hochriskante CBRN-Quellen.

5.3. Mehrwert durch die EU

Der Terrorismus ist ein internationales Phänomen, und die EU hat gemeinsame Grenzen, was bedeutet, dass sich Terroristen innerhalb dieser Grenzen in der EU frei bewegen können. Die im Rahmen der bevorzugten Option vorgeschlagene Zusammenarbeit geht vom Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken bis zum Informationsaustausch und zu nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, die für Operationen erforderlich sind. Diese Maßnahmen könnten allesamt die Instrumente für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessern.

5.3.1. Akzeptanz seitens der beteiligten Stellen

Es wird davon ausgegangen, dass die beteiligten Stellen bereitwillig an den Maßnahmen mitwirken, da sämtliche Akteure, die den Aktionsplan umsetzen sollen, im Rahmen der

umfassenden EU-Konsultation und vor allem im Rahmen der CBRN-Taskforce aktiv an seiner Ausarbeitung beteiligt waren.

Dadurch wurde dafür gesorgt, dass sich die Beteiligten für die durchzuführenden Maßnahmen verantwortlich fühlen. Um eine möglichst weitgehende Akzeptanz sicherzustellen, ist geplant, auch weiterhin mit den Mitgliedern der CBRN Taskforce zusammenzuarbeiten.

5.3.2. *Ganzheitlicher Ansatz/Rahmenkonzept auf EU-Ebene*

Mit der bevorzugten Option soll ein horizontaler Rahmen als Ausgangspunkt für gezielte künftige Initiativen geschaffen werden. Die Wahl des Instruments (133 Maßnahmen) geht auf einen eineinhalb Jahre dauernden Konsultationsprozess mit Experten der Mitgliedstaaten, aus Dienststellen der Kommission, Hochschulen und der Industrie zurück.

Ein weiterer Vorteil des gewählten ganzheitlichen Ansatzes ist, dass es die Ermittlung von Synergiewirkungen ermöglicht. Viele der von den Experten für notwendig befundenen Maßnahmen sind auf alle Arten von CBRN-Stoffen anwendbar — das bedeutet, dass ähnliche methodologische Ansätze verwendet werden können, um bestimmte Maßnahmen voranzubringen und die Effizienz zu erhöhen.