

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 202 48 376

UBA-FB 000602/1



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

Teil A.1

**„Sicherheitsüberprüfung von
Mitarbeitern“**

von

Dipl. Umw. Begoña Hermann¹⁾

Dr. Uwe Neuser²⁾

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

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

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

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

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

Redaktion: Fachgebiet III 1.2
Roland Fendler

Berlin, August 2004

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

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

Gesamtinhaltsverzeichnis zum Forschungsvorhaben

Teil A.1 – Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Ein Gesamtkonzept

Anlagen

Literatur

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

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

Anlagen

Literatur

Teil A.1 – Inhaltsverzeichnis

1.	Problemstellung.....	12
2.	Bestandsaufnahme/ Defizitanalyse.....	14
2.1	Praktizierte Sicherungskonzepte	14
2.2.	Rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz vor Eingriffen von terroristisch motivierten Innentätern.....	14
2.2.1	Schutz vor terroristisch motivierten Eingriffen von Innentätern als Teil der Betreiberpflicht	16
2.2.2	Innentäter als „Unbefugte“ i. S. v. § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV.....	18
2.2.3	Kriterien für die Abgrenzung relevanter Eingriffe von Innentätern	21
2.2.3.1	Vernünftigerweise ausgeschlossene betriebliche Gefahrenquellen	21
2.2.3.2	Vernünftigerweise ausgeschlossene Eingriffe Unbefugter.....	23
2.2.4	Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals	26
2.2.4.1	§ 20 Abs. 3 BImSchG	27
2.2.4.2	§ 52a Abs. 2 BImSchG	28
2.2.4.3	§ 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV.....	29
2.2.4.4	§ 4 Nr. 4 der 12. BImSchV	31
2.2.4.5	Strafrechtliche Verantwortung des Betreibers bei Eingriffen von Innentätern	34
2.3	Sicherheitsüberprüfungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz.....	37
2.3.1	Darstellung des Überprüfungsverfahrens nach SÜG.....	38
2.3.1.1	Zielsetzung des SÜG und betroffener Personenkreis.....	38
2.3.1.2	Verfahren.....	41
2.3.2	Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung nach SÜG.....	44
2.3.2.1	Rechtfertigung des Eingriffs für Ziele des Geheimnisschutzes.....	46
2.3.2.2	Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung für Ziele des Sabotageschutzes	47
3.	Sicherungskonzepte in anderen Regelungsbereichen	49
3.1.1	Beschreibung der praktizierten Schutzkonzepte.....	51
3.1.2	Darstellung der rechtlichen Anforderungen	56
3.1.3	Darstellung der Prüfverfahren.....	57

3.2	Verkehrsflughäfen.....	59
3.2.1	Beschreibung der praktizierten Schutzkonzepte.....	59
3.2.2	Darstellung der rechtlichen Anforderungen für Zuverlässigkeits- überprüfungen	63
3.2.3	Darstellung des Prüfverfahrens	65
3.2.4	Übergangsregelungen	68
3.2.5	Ausnahmeregelungen.....	69
3.3	Bewertung der Wirksamkeit von Zuverlässigkeitsüberprüfungen	70
4.	Verfahren und Verfahrensvorschläge zur Anwendung des SÜG bei Störfall-Betriebsbereichen	75
4.1	Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen	79
4.1.1	Relevantes Gefährdungspotenzial.....	79
4.1.1.1	Betroffene Schutzgüter des SÜG.....	80
4.1.1.2	Kriterien für die Abgrenzung relevanter Eingriffsmöglichkeiten.....	84
4.1.1.3	Vorschlag zur Vorgehensweise in Betriebsbereichen nach Störfall-Verordnung.....	86
4.1.2	Organisatorische Selbständigkeit	100
4.1.3	Schutz gegen unberechtigtem Zugang	101
4.1.3.1	Erforderliche Schutzmaßnahmen gegen unberechtigten Zugang	102
4.1.3.2	Folgen nicht ausreichender Schutzmaßnahmen gegen unbe- rechtigten Zugang	104
4.2	Identifikation des betroffenen Personenkreises	112
4.2.1	Der Beschäftigungsbegriff in § 1 Abs. 4 SÜG	113
4.2.2	Überprüfungspflichtige Personengruppen	117
4.2.3	Ausnahmen für einzelne Personengruppen.....	119
4.2.3.1	Sicherheitsüberprüftes Personal.....	119
4.2.3.2	Seltene Tätigkeiten	120
4.2.3.3	Behördenmitarbeiter / Sachverständige im Auftrag von Behörden	123
4.2.3.4	Nicht überprüfbare Personen.....	126
4.3	Durchführung des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens.....	128
4.3.1	Durchführung des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens.....	129
4.3.1.1	Mitwirkungspflichten des Betreibers	131
4.3.1.2	Behördenkoordination.....	134
4.3.2	Sicherheitsüberprüfung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen	137
4.3.2.1	Überprüfungspflicht bei bereits ausgeübter Tätigkeit.....	137

4.3.2.2	Tätigkeitsbefugnis bis zum Abschluss der Sicherheitsüberprüfung	138
4.3.2.3	Arbeitsrechtliche Konsequenzen der Sicherheitsüberprüfung	140
4.3.3	Niveau der Sicherheitsüberprüfung	143
4.3.4	Maßnahmen bei der Sicherheitsüberprüfung.....	144
4.3.4.2	Prüfungsmaßnahmen bei längeren Auslandsaufenthalten	146
4.3.4.3	Prüfungsmaßnahmen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	147
4.3.5	Bewertungskriterien	148
4.3.6	Wiederholungsprüfungen.....	151
5.	Ergebnis und Zusammenfassung	153

1. Problemstellung

Bis zum 11. September 2001 ging man davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit von Terroranschlägen auf Industrieanlagen sehr gering ist und dass eine Auslegung hiergegen vom Betreiber nicht gefordert werden könne. Seit den Anschlägen in den USA ist dies in einem neuen Lichte zu sehen und es wird erneut über die Reichweite der Betreiberpflichten gegen Eingriffe Unbefugter unter Berücksichtigung der veränderten politischen Entwicklung und des fortgeschrittenen Kenntnisstandes bezüglich menschlichen Verhaltens in Industrieanlagen diskutiert.

Politisch motivierte Einwirkungen auf Industrieanlagen in Deutschland, in der Absicht diese zu zerstören, können nicht mehr ohne weiteres als „vernünftigerweise ausgeschlossene“ Störfallursachen angesehen werden. Aufgrund der bekannten Organisationsformen, die weitgehend autonom operierende Gruppen umfassen, können auch Mitarbeiter in einem Betriebsbereich als unerkannte „Unbefugte“ nicht mehr ausgeschlossen werden.

Nach der Novelle des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und der Einbeziehung von Betriebsbereichen nach Störfall-Verordnung in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes durch die Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) vom 08.08.2003 ist ein Konzept zu entwickeln, mit dem die sicherheitsempfindlichen Stellen in diesen Betriebsbereichen und der betroffene Personenkreis identifiziert werden können. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welchen Beitrag Sicherheitsüberprüfungen des Anlagenpersonals zum Schutz gegen Eingriffe von Innentätern leisten können. Zur Klärung der Frage soll auf Erkenntnisse, Methoden und Verfahren aus Bereichen zurückgegriffen werden, die in ähnlicher Weise zu schützen sind (kerntechnische Anlagen, Verkehrsflughäfen).

Im SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“¹ steht die Problematik der Außentäter im Mittelpunkt. Ergänzend zu diesem Leitfaden ist der Gegenstand dieses Projektes ausschließlich die mögliche Sicherung gegen Eingriffe von Innentätern, die den Vorsatz haben, aus politischer oder krimineller Motivation schwere Schäden an potenziell gefährlichen Anlagen und Betriebsbereichen zu begehen.

Die Durchführung der Untersuchung erfolgte in zwei Untersuchungsschritten:

- In einem ersten Schritt wurde zunächst eine Bestandsaufnahme des bestehenden rechtlichen Schutzregimes durchgeführt. Dabei wurde untersucht, inwieweit der Schutz gegen Eingriffe von terroristischen Innentätern Teil der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten ist und welche Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals aus den bestehenden immissionsschutzrechtlichen Regelungen abgeleitet werden können (Kap. 2.2). Daneben wurden die bestehenden Regelungen zur Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) auf ihre Anwendbarkeit im Bereich des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes untersucht (Kap. 2.3). Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden darüber hinaus die Sicherungskonzepte und die bestehenden Regelungen zu formalisierten Sicherheitsüberprüfungen bei kerntechnischen Anlagen und bei Verkehrsflughäfen betrachtet (Kap. 3).
- Im zweiten Untersuchungsschritt wurde auf der Basis der bestehenden Regelungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz ein Vorschlag für ein Sicherungs- und Überprüfungskonzept für den Bereich der Störfall-Verordnung entwickelt, mit dem der Bedarf für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen ermittelt werden kann (Kap. 4). Anders als im Bereich der Sicherung von kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen kann bei Störfallanlagen nicht von

¹ SFK-GS-38, Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“, Oktober 2002.

einem typischen Gefährdungspotenzial ausgegangen werden. Der konkrete Sicherungsbedarf ergibt sich bei diesen Anlagen erst aus der Durchführung einer Sicherheitsanalyse. Zur Identifikation besonders sicherungsrelevanter Anlagenteile und Eingriffsmöglichkeiten von Innentätern wurde ein Verfahren der Stufenprüfung mit Abbruchkriterien entwickelt. Darüber hinaus wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen nach SÜG bei Betriebsbereichen im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung untersucht.

2. Bestandsaufnahme/ Defizitanalyse

2.1 Praktizierte Sicherungskonzepte

Im Bereich der Störfall-Verordnung bestehen derzeit wenig aktive Sicherungskonzepte gegen Eingriffe von Innentätern, die darauf abzielen, durch die Freisetzung des Gefährdungspotenzials der Anlage schwere Schäden auch außerhalb der Anlage hervorzurufen. Die Aufmerksamkeit richtete sich bisher vornehmlich auf mögliche Sabotagakte von Mitarbeitern, die darauf abzielten, durch Beschädigungen an der Anlage dem Betreiber Schaden zuzufügen.

2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen zum Schutz vor Eingriffen von terroristisch motivierten Innentätern

In der bisherigen Rechtsanwendungspraxis gab es keine vertiefte Auseinandersetzung zu der Frage, ob und in welchem Umfang ein Schutz gegen Eingriffe von Innentätern zu gewährleisten ist. Für Anlagen im Geltungsbereich der Störfall-Verordnung liegen zu dieser Problematik bisher auch

keine veröffentlichten Gerichtsentscheidungen vor.² Daher bestand auch kein Anlass zur Klärung der Frage, ob innerhalb der Gruppe potenzieller Innentäter zwischen terroristisch motivierten Innentätern und sonstigen Innentätern differenziert werden muss. Als Folge der Ereignisse im September 2001 ist für den Bereich der Atomanlagen die Frage aufgeworfen worden, inwieweit nach den atomrechtlichen Betreiberpflichten ein Schutz gegen terroristisch motivierte Angriffe gewährleistet sein müsse. Diese Frage ist auch auf andere Industrieanlagen übertragbar, deren Zerstörung mit erheblichem Schadensfolgen verbunden wäre.³

Für die weitere Untersuchung ist zunächst zu klären, ob der Schutz gegen Eingriffe von terroristisch motivierten Innentätern überhaupt den immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten zuzurechnen ist oder ausschließlich in die staatliche Verantwortung fällt (dazu 2.2.1). Eine wesentliche Einschränkung der Betreiberpflichten würde sich ergeben, wenn Innentäter generell nicht als „Unbefugte“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV anzusehen sind (dazu 2.2.2). Auf der Grundlage dieser Vorprüfungen kann der weitergehenden Frage nachgegangen werden, wie ein solcher Schutz gewährleistet werden muss. Dabei ist für den Zweck dieser Untersuchung vorrangig zu untersuchen, welche Anforderungen sich aus den immissionsschutzrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals ergeben (dazu 2.2.3).

² Nach dem Ergebnis der JURIS-Datenbankabfragen bis Juni 2003. Hinzuweisen ist allerdings auf ein Urteil des VG Berlin vom 20.09.1991 (Az: 13 A 125.89; n.v.) zum erforderlichen Schutz einer Störfall-Anlage (Hochdruckkugelgasbehälter) gegen Eingriffe von Außentätern (Beschuss mit panzerbrechenden Waffen). In dieser Entscheidung nimmt das VG Berlin Stellung zu terroristischen Angriffen und – obiter dictum – auch zu Sabotagehandlungen, worunter wohl Eingriffe von Innentätern zu verstehen sind. Dabei stellt das Gericht zunächst fest, dass terroristische Angriffe und Sabotagehandlungen nicht „schlechthin“ als Störfallursachen vernünftigerweise ausgeschlossen werden könnten. Dies gelte jedoch nicht für solche terroristischen Angriffe, die eine „Qualität“ erreichten, die sie von Kriegshandlungen nicht mehr unterscheidbar machten. Das VG Berlin begründete seine Auffassung, dass der Beschuss mit panzerbrechenden Waffen nicht zu berücksichtigen sei, im Wesentlichen damit, dass es sich dabei um „Kriegswaffen“ handele. Dieser Schluss von den verwendeten Tatmitteln („Kriegswaffen“) auf einen anerkannten Ausschlussgrund („Kriegshandlungen“) mag angesichts der Gefährdungslage im Jahr 1991 noch akzeptabel gewesen sein, in der gegenwärtigen Situation ist die Unzulänglichkeit dieser allein auf Begrifflichkeiten gestützten Argumentation jedoch offensichtlich.

³ So ausdrücklich Ossenbühl, NVwZ 2002, 290.

2.2.1 **Schutz vor terroristisch motivierten Eingriffen von Innentätern als Teil der Betreiberpflicht**

Eine Verpflichtung des Betreibers zum Schutz vor Eingriffen von terroristisch motivierten Innentätern besteht nicht, sofern der Schutz vor diesen Eingriffen ausschließlich der staatlichen Verantwortlichkeit unterliegt und damit dem Verantwortungsbereich des Betreibers entzogen ist. Für den Bereich der Atomanlagen vertritt Ossenbühl⁴ die Ansicht, dass terroristische Angriffe ihre Ursache nicht in der Existenz der gefährdeten Objekte haben und daher nicht im Verantwortungsbereich der Unternehmer liegen. Unter Berufung auf die „Werkschutzentscheidung“ des Bundesverwaltungsgerichts⁵ zieht er daraus den Schluss, dass die Abwehr von Gefahren aus terroristischen Angriffen typischerweise eine öffentliche Aufgabe der Polizei sei und nicht eine private Angelegenheit des Anlagenbetreibers. Die gesetzliche Verpflichtung des Anlagenbetreibers zur Eigensicherung der Anlage sei daher generell eingeschränkt.⁶

Demgegenüber weist Sandler⁷ zutreffend darauf hin, dass eine Einschränkung der Betreiberpflicht aus der Werkschutzentscheidung gerade nicht abgeleitet werden könne, da in der Entscheidung selbst hervorgehoben werde, dass – ungeachtet der Terrorismusbekämpfung als typischerweise öffentlicher Aufgabe – zur Abwehr dieser Gefahren auch Maßnahmen in Betracht kämen, die von den betroffenen Anlagenbetreibern zu treffen seien.⁸ Diese Eigensicherung, die den Anlagenbetreibern möglich ist und ihnen abverlangt wird, könne nicht deswegen eingeschränkt sein, weil die Bewaffnung des Werkschutzes notwendigen Beschränkungen unterliege.⁹

Die Auseinandersetzung um die eingeschränkte Betreiberverantwortlichkeit bei terroristisch motivierten Eingriffen entzündete sich an der Frage, ob die bestehenden Atomanlagen gegen einen bewussten Flugzeugabsturz aus-

⁴ Vgl. Ossenbühl, NVwZ 2002, 290.

⁵ Vgl. BVerwG NVwZ 1989, 864.

⁶ Vgl. Ossenbühl, NVwZ 2002, 292.

⁷ Vgl. Sandler, NVwZ 2002, 681.

⁸ Vgl. BVerwG NVwZ 1999, 864.

gelegt sein müssen. Dabei handelt es sich um Eingriffe von Außentätern. Diese Eingriffe zeichnen sich dadurch aus, dass Schutzmaßnahmen sowohl außerhalb als auch innerhalb der Anlage möglich sind. Als staatliche Maßnahmen außerhalb der Anlage kommen dabei insbesondere Maßnahmen der Flughafen- und Flugsicherung in Betracht. Diese Parallelität von staatlichen Maßnahmen außerhalb der Anlage und technisch/ organisatorischen Maßnahmen innerhalb der Anlage ist der Ausgangspunkt für eine mögliche Verantwortungsabgrenzung zwischen Betreiberverantwortung und staatlicher Verantwortung.

Für die hier interessierenden Eingriffe von Innentätern gibt es eine vergleichbare Verteilung möglicher Schutzmaßnahmen nicht. Bei Mitarbeitern von Betriebsbereichen können sich staatliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr nur darauf beziehen, dass die betreffenden Personen nicht in den Besitz illegaler Tatmittel (z. B. Waffen, Sprengstoffe) gelangen, soweit solche Tatmittel für einen Eingriff erforderlich sind. Im übrigen kommen nur Maßnahmen der Eigensicherung durch den Betreiber in Frage. Der Gedanke der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Betreiber kann daher bei Eingriffen von Innentätern eine generelle Beschränkung der Betreiberverantwortung nicht rechtfertigen. Allein aus der möglichen terroristischen Motivation, die hinter dem Eingriff eines Innentäters steht, ergibt sich also keine Beschränkung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflicht. Von dieser Frage, ob Eingriffe von terroristisch motivierten Innentätern überhaupt den immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten zuzurechnen sind, ist allerdings die Frage zu trennen, welche Eingriffe von Innentätern zu berücksichtigen sind. Diese Frage ist im Einzelfall anhand der möglichen Einwirkungshandlungen und des Gefahrenpotenzials der Anlage zu beurteilen.

⁹ Vgl. Sendler, NVwZ 2002, 682.

2.2.2 Innentäter als „Unbefugte“ i. S. v. § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV

Bei der Erfüllung der Störfallverhinderungspflicht nach § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV sind neben betrieblichen und umgebungsbedingten Gefahrenquellen auch „Eingriffe Unbefugter“ zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV). Der Schutz vor Eingriffen von terroristisch motivierten Innentätern als Teil der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflicht wäre erheblich eingeschränkt, wenn Innentäter generell nicht als „Unbefugte“ i. S. d. § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV anzusehen wären.

Die Regelung des § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV ist seit der ursprünglichen Fassung der Störfall-Verordnung 1980 unverändert. In der Begründung zum Verordnungsentwurf wird der Begriff „Eingriffe Unbefugter“ nicht im Einzelnen erläutert; vielmehr wird inhaltlich auf die entsprechenden Anforderungen im Atomrecht verwiesen.¹⁰ Im Atomrecht darf die Genehmigung für kerntechnische Anlagen u. a. nur dann erteilt werden, wenn „der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG). Ob hierunter auch Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen durch eigenes Personal zu verstehen sind, wird nicht einheitlich beurteilt.

Der Wortlaut der Regelung spricht dafür, dass nur auf das Verhalten von außenstehenden Dritten – und nicht auf das Verhalten der Betriebsangehörigen – abzustellen ist.¹¹ Der Wortlaut von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG lässt auch die Auslegung zu, dass der Schutz gegen Störmaßnahmen von Betriebsangehörigen Teil der Betreiberpflicht ist.¹² Bei einer Sabotagehandlung eines Betriebsangehörigen tritt dieser nicht in seiner Funktion als Mitarbeiter der Anlage auf; vielmehr wird in diesen Fällen der Eingriff gleichsam von Außen an die Anlage herangetragen. Das überwiegende Schrifttum rechnet daher Sabotagehandlungen von Betriebsangehörigen unter § 7 Abs. 2

¹⁰ Vgl. BR-Drs. 108/80, 29: „Die Anlage ist ferner so auszulegen, dass der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG)“.

¹¹ Vgl. Lukes, ET 1975, 23 (31).

¹² Vgl. Ronellenfitsch, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, S. 278.

Nr. 5 AtG.¹³ Der Schutz gegen Eingriffe von Innentätern kann daher als Teil der atomrechtlichen Betreiberpflicht angesehen werden.

Der Verweis auf die atomrechtlichen Anforderungen in der Begründung zur Störfall-Verordnung und die Verwendung des Begriffs der „Eingriffe Unbefugter“ an Stelle des Begriffs „Einwirkungen Dritter“ legen es nahe, dass der Verordnungsgeber den Schutz vor Eingriffen von Innentätern auch im Bereich der Störfall-Verordnung als Teil der Betreiberpflicht angesehen hat.

Derzeit bestehen keine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Störfall-Verordnung. Die 2. StörfallVwV¹⁴ ist mit der Novelle der Störfall-Verordnung im Jahre 2000 außer Kraft getreten. Allerdings kann sie seither noch als Erkenntnisquelle herangezogen werden.¹⁵ Nach Nr. 3.2.4.3 der 2. StörfallVwV werden als Unbefugte „insbesondere“ die Personen angesehen, „die sich unrechtmäßig Zugang zum Anlagenbereich verschaffen“. Die 2. StörfallVwV stellt damit maßgeblich auf die Zugangsberechtigung als Befugnismerkmal ab. Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass Personen, die sich befugt im Anlagenbereich aufhalten, nicht als Unbefugte anzusehen sind. Durch die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ wird deutlich, dass die fehlende Zugangsbefugnis nur eine Möglichkeit ist, als Unbefugter in Frage zu kommen. Daher kommen nach der 2. StörfallVwV auch Innentäter als Unbefugte in Frage.

Im Entwurf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung¹⁶ ist nach Nr. 9.2.6.1.3 StörfallVwV-E vorgesehen, die bisherige Regelung zu übernehmen, wobei in der Novellierung auf die Zugangsberechtigung zum Betriebsbereich bzw. der Zugangsberechtigung zum Betreten bestimmter Teile des Betriebsbereiches abgestellt wird. Auch im Entwurf zur neuen StörfallVwV ist die Bezugnahme auf die Zugangsbe-

¹³ Vgl. Fischerhoff, AtG § 4 Rn. 11; Haedrich, AtG, § 7 Rn. 116; Ronellenfitsch, Genehmigungsverfahren, S. 278.

¹⁴ 2. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung vom 27.04.1982 (GMBI., S. 205).

¹⁵ Vgl. Uth, Störfall-Verordnung, S. 64.

¹⁶ Entwurf, Stand: 05.07.2002.

rectigung nicht als abschließendes Merkmal ausgestaltet. Als Unbefugte kommen danach auch die Mitarbeiter des Unternehmens in Betracht.

In der Kommentierung zur Störfall-Verordnung werden drei Gruppen von Unbefugten unterschieden:

- Personen, die sich ohne ausdrückliche Erlaubnis in dem betreffenden Anlagenteil aufhalten
- Personen, die in der Anlage gewollt (Sabotage) oder fahrlässig außerhalb ihrer Befugnisse eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs herbeiführen
- Personen, die von außen in einer Weise auf die Anlage einwirken, dass es zu einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs kommt.¹⁷

Nach diesem Verständnis sind Sabotagehandlungen von Innentätern im Rahmen des § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV zu berücksichtigen. Da kein Mitarbeiter zur Vornahme von Handlungen befugt ist, die einen Störfall hervorrufen, sind Innentäter Unbefugte im Sinne dieser Regelung.¹⁸ Diesem Verständnis folgt auch der SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“, wonach als Unbefugter jede Person anzusehen ist, „die vorsätzlich Handlungen mit dem Ziel vornimmt, unmittelbar oder mittelbar einen Schaden zu verursachen. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um einen Mitarbeiter des Betreibers, einen von ihm Beauftragten oder einen Dritten handelt“.¹⁹

¹⁷ Vgl. Feldhaus-Wietfeldt/Czajka, Immissionsschutzrecht, 12. BImSchV, § 3 Rn. 17; Landmann/Rohmer - Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 3 Rn. 16 ff.; Schäfer, 12. BImSchV, § 3 Rn. 24.

¹⁸ Vgl. hierzu das Beispiel bei Schäfer, 12. BImSchV, § 3 Rn. 24: „Der Lieferant mag zum Betreten der Werkskantine berechtigt sein; er ist es nicht, soweit er sich z. B. an sicherheitstechnisch relevanten Anlagenteilen zu schaffen macht.“

¹⁹ Vgl. SFK-Leitfaden „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“, S. 7.

Eine Berücksichtigung der Eingriffe von Innentätern ist auch aus dem Zweck der Regelungen begründet. Das Gefahrenpotenzial von Eingriffen ist bei Innentätern und Außentätern mindestens vergleichbar; teilweise können dieselben Eingriffe auch von beiden Tätergruppen vorgenommen werden (z. B. Zerstörungshandlungen an Anlagenteilen). Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass der Schutz vor Eingriffen von Innentätern grundsätzlich als Teil der Sicherheitspflichten des § 3 der 12. BImSchV anzusehen ist.

2.2.3 Kriterien für die Abgrenzung relevanter Eingriffe von Innentätern

Nach dem Ergebnis des vorangegangenen Abschnitts sind Eingriffe von Innentätern auch dann Teil der Sicherheitspflichten nach § 3 der 12. BImSchV, wenn es sich um terroristisch motivierte Innentäter handelt. Zur Erfüllung der Störfallverhinderungspflicht nach § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV sind Eingriffe von Innentätern daher grundsätzlich zu berücksichtigen. Dies gilt zunächst für alle Eingriffe, die einen Störfall i. S. d. § 2 Nr. 3 der 12. BImSchV hervorrufen können. Insofern bestehen hinsichtlich der Verhinderungspflicht keine Unterschiede zwischen Störfällen aufgrund von technischem Versagen und Störfällen aufgrund von Eingriffen Unbefugter.

Nach § 3 Abs. 2, 2. Halbsatz der 12. BImSchV sind Eingriffe Unbefugter ebenso wie betriebliche oder umgebungsbedingte Gefahrenquellen dann nicht zu berücksichtigen, wenn sie als Störfallursachen „vernünftigerweise ausgeschlossen“ werden können. Der damit angesprochene „Maßstab der praktischen Vernunft“ wird nachfolgend zunächst für technisch bedingte Störfallursachen dargestellt (dazu 2.2.3.1) und im Anschluss auf Eingriffe von Unbefugten übertragen (dazu 2.2.3.2).

2.2.3.1 Vernünftigerweise ausgeschlossene betriebliche Gefahrenquellen

Die Einschränkung der zu berücksichtigenden Gefahrenquellen in § 3 Abs. 2 der 12. BImSchV geht offensichtlich auf die so genannte „Kalkar-

Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts²⁰ zurück, die kurz vor dem Erlass der Störfall-Verordnung erging. In der Verordnungsbegründung zu § 3 der 12. BImSchV sind einzelne Passagen dieser Entscheidung wörtlich zitiert und es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Ausführungen auch für andere Bereiche des technischen Sicherheitsrechts maßgeblich sind.²¹

In dieser Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des § 7 AtG hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der Gesetzgeber durch den im Atomgesetz niedergelegten Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge seiner grundrechtlichen Schutzpflicht ausreichend nachgekommen sei, indem er einen Maßstab aufgerichtet habe, der Genehmigungen nur dann zulasse, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, dass Schadensereignisse an Leben, Gesundheit und Sachgütern eintreten werden. Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft hätten ihre Ursache in Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens; sie seien unentrinnbar und insofern als sozial adäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen.²²

Mit der „Schwelle der praktischen Vernunft“ hat das Bundesverfassungsgericht zunächst nicht mehr als eine abstrakte Formel vorgegeben, die für die Praxis in erheblichem Umfang der Konkretisierung bedarf. Ansätze für eine solche Konkretisierung sind im atomrechtlichen Regelwerk (z. B. Störfall-Leitlinien, Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke) sowie in einigen Gerichtsentscheidungen enthalten. Über die „Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens“, die das Bundesverfassungsgericht als maßgebliche Begründung für die Beschränkung der Sicherheitspflichten ansah, wird die Grenze der vernünftigerweise ausgeschlossenen Gefahrenquellen anhand eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs gezogen, wobei eine umso niedrigere Wahrscheinlichkeit zu fordern ist, je gravierender die Auswirkungen eines

²⁰ Vgl. BVerfGE 49, S. 89 ff.

²¹ Vgl. BR-Drs. 108/80, 29.

²² Vgl. BVerfGE 49, 89 (143).

solchen Störfalls sind. Eine feste Mindest-Eintrittswahrscheinlichkeit (z. B. $1,0 \times 10^{-6}$) kann dabei nicht zugrunde gelegt werden, die Entscheidungen der Behörden werden jedoch häufig von solchen Wahrscheinlichkeitsbetrachtungen beeinflusst.²³

Im Ergebnis kann zunächst festgehalten werden, dass im Bereich der betrieblichen und umgebungsbedingten Gefahrenquellen solche Ereignisse „vernünftigerweise ausgeschlossen“ sind, deren Eintrittswahrscheinlichkeit so niedrig ist, dass Sicherheitsvorkehrungen nicht mehr erforderlich sind.

2.2.3.2 Vernünftigerweise ausgeschlossene Eingriffe Unbefugter

Auch bei Eingriffen Unbefugter ist die Frage, ob solche Eingriffe vernünftigerweise ausgeschlossen sind, grundsätzlich nach der Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Eingriffs zu beurteilen.²⁴ Bei der Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit für einen Eingriff von Unbefugten kann allerdings auf die für betriebliche und umgebungsbedingte Gefahrenquellen verwendeten Modelle der Wahrscheinlichkeitsberechnung nicht zurückgegriffen werden, da es bei Eingriffen von Innentätern nicht um Versagens- oder Fehlerwahrscheinlichkeiten geht, sondern um die Wahrscheinlichkeit der Realisierung willensgesteuerter Ereignisse. Diese Besonderheit erfordert eine eigenständige Beurteilung der Eintrittswahrscheinlichkeit bei Eingriffen Dritter,²⁵ für die bisher keine Begründungsansätze entwickelt wurden.

²³ So z. B. die Entscheidung Hess. VGH, Urt. v. 25.03.1997, ET 1997, 632, in der die Möglichkeit eines Flugzeugabsturzes aufgrund seiner geringen Eintrittswahrscheinlichkeit (ca. $8,5 \times 10^{-7}$) als Restrisikoereignis qualifiziert wurde. Diese Einschätzung wurde vom Hess. VGH nicht beanstandet.

²⁴ Vgl. Feldhaus-Wietfeldt/Czajka, Immissionsschutzrecht, 12. BImSchV, § 3 Rn. 18; GK-BImSchG-Roßnagel § 5 Rn. 209; Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 3 Rn. 22.

²⁵ Nach Auffassung von Schäfer, 12. BImSchV, § 3 Rn. 28 können Ursachen, die sich jeder Berechenbarkeit entziehen, als Gefahrenquellen vernünftigerweise ausgeschlossen werden. Diese Auffassung kann auf willensgetragene Eingriffe von Innentätern nicht übertragen werden, da allein die fehlende Berechenbarkeit einer Eintrittswahrscheinlichkeit die damit verbundene Gefahr nicht beseitigt, sondern vielmehr eine von der rein quantitativen Wahrscheinlichkeitsberechnung losgelöste Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit erfordert; vgl. i. d. S. auch GK-BImSchG-Roßnagel, § 5 Rn. 209.

Für die vorliegende Untersuchung gehen wir davon aus, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit für einen Eingriff von Unbefugten die beiden wesentlichen Komponenten der Realisierungswahrscheinlichkeit und der Entscheidungswahrscheinlichkeit enthält. Die Realisierungswahrscheinlichkeit nimmt die tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten in den Blick, während die Entscheidungswahrscheinlichkeit eine Aussage über die Willensrichtung potenzieller Innentäter trifft. Hierzu ist eine Ermittlung und Bewertung der Faktoren erforderlich, die die mögliche Entscheidung eines Innentäters beeinflussen.

Faktoren für die Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit sind zum einen die Verfügbarkeit der Tatmittel und zum anderen das Vorhandensein von Realisierungshemmnissen, also solchen Umständen, die eine Durchführung des unterstellten Eingriffs effektiv verhindern können.²⁶

Die Prognose der Wahrscheinlichkeit einer bewussten Entscheidung potenzieller Täter für die Durchführung einer bestimmten Einwirkung kann nicht auf eine quantitative Wahrscheinlichkeitsbetrachtung zurückgreifen. Wenn aus einer Gesamtheit von 10 Mio. Personen eine Gruppe von sieben Personen definitiv zur Durchführung einer bestimmten Einwirkungshandlung entschlossen ist, hat die Entscheidungswahrscheinlichkeit unabhängig von der Größe der Bezugsgruppe den Wert 1,0. Daher muss die Bewertung der Entscheidungswahrscheinlichkeit anhand qualitativer Faktoren erfolgen, die Einfluss auf die Durchführungsentscheidung haben können. Bei terroristisch motivierten Innentätern kommt dabei dem zu erwartenden Schadensumfang eine zentrale Bedeutung zu, da die gezielten Eingriffe nicht wahllos erfolgen, sondern nur dann, wenn die Folgen des Eingriffs den eigenen Zielsetzungen entsprechen.

Diese Unterstellung einer „terroristischen Entscheidungsrationalität“ erscheint gerade im Hinblick auf Eingriffe von Innentätern berechtigt. Denn bei dieser Tätergruppe ist es nahezu ausgeschlossen, dass nach der

²⁶ Vgl. zu solchen Realisierungshemmnissen die Darstellung in Kap. 4.1.2 (Prüfungsstufe D).

Durchführung des Eingriffs der Name des Täters unbekannt bleibt, da der Kreis der möglichen Täter regelmäßig begrenzt ist. Nach einem solchen Eingriff kann der Täter also nicht mehr unerkannt tätig werden. Die Ermittlungen nach einem solchen Eingriff beziehen sich immer auch auf das Umfeld des Täters. Sofern es sich nicht um einen Einzeltäter handelt, besteht das zusätzliche Risiko, dass mögliche Unterstützer im Bekanntenkreis des Täters entdeckt werden. Darüber hinaus ist der erhebliche Vorbereitungsaufwand für einen solchen Eingriff zu berücksichtigen. Im Falle eines Innentäters ist zunächst erforderlich, dass dieser eine Tätigkeit in dem Unternehmen aufnimmt, die ihn in die Lage versetzt, den Eingriff durchzuführen. Der zeitliche Aufwand zur Vorbereitung eines solchen Eingriffs spricht daher ebenfalls dafür, dass nur Eingriffe durchgeführt werden, die den eigenen Zielsetzungen entsprechen.

Als Zielsetzungen terroristisch motivierter Innentäter kommen drei Bereiche in Betracht:

- Eingriffe bei Anlagen, die eine große wirtschaftlich-strategische Bedeutung haben,
- Eingriffe bei Anlagen mit einem hohen „Symbolgehalt“ und
- Eingriffe bei Anlagen mit einem sehr hohen Gefährdungspotenzial.

Für die Durchführung von Sicherheitsanalysen hinsichtlich möglicher Eingriffe von Innentätern bedeutet dies, dass zunächst überprüft werden muss, ob die Anlage von besonderer wirtschaftlich-strategischer Bedeutung ist. Dies ist der Fall, wenn durch den Ausfall dieser Anlage erhebliche Folgeschäden bei anderen Unternehmen (Zulieferer, Abnehmer) entstehen oder durch einen Ausfall der Anlage weitere Infrastruktureinrichtungen betroffen sind (z. B. Energieversorgung). Von besonderer „Symbolkraft“ sind solche Eingriffe, die die Verwundbarkeit der Industriegesellschaft dokumentieren.

Wenn ein Eingriff nicht von wirtschaftlich-strategischer oder hoher symbolischer Bedeutung ist, kommt es maßgeblich auf den möglichen Schadensumfang an. Dabei kann unterstellt werden, dass der mögliche Innentäter

einen Eingriff nur dann vornehmen wird, wenn die Störfallfolgen die Grenze einer „ernsten Gefahr“ signifikant überschreiten. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff zu einer nachhaltigen Kontamination führt oder wenn durch den Eingriff Schadstoffe frei werden, die eine Vielzahl von Menschen gefährden.

Umgekehrt können nach dieser Betrachtung Eingriffe von Innentätern dann von vornherein unberücksichtigt bleiben, wenn die Folgen dieses Eingriffs auf den Bereich der betroffenen Anlage und auf das unmittelbare Umfeld begrenzt sind.

Vor diesem Hintergrund kann der Untersuchungsrahmen für eine Sicherheitsanalyse bei einer konkreten Anlage durch folgendes Vorgehen beschränkt werden:

- Zunächst ist eine Beurteilung erforderlich, ob bei dieser Anlage Eingriffe von wirtschaftlich-strategischer Bedeutung oder von hohem Symbolgehalt möglich sind.
- Sofern dies nicht der Fall ist, sind diejenigen Einwirkungen zu identifizieren, die zu erheblichen Störfallfolgen führen. Für diese Eingriffe ist dann eine Gefahrenbewertung durchzuführen, bei der unter Beachtung der bestehenden Realisierungshemmnisse der Bedarf für zusätzliche Sicherungsmaßnahmen abgeleitet werden kann.

2.2.4 Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals

Nach dem Ergebnis der vorangegangenen Abschnitte ist der Schutz gegen Eingriffe von Innentätern grundsätzlich den Sicherheitspflichten des Betreibers nach der 12. BImSchV zuzurechnen. Dies gilt auch für Eingriffe von terroristisch motivierten Innentätern. Welche Eingriffe für eine Störfallanlage relevant sind, ist anhand der Umstände der konkreten Anlage zu beurteilen.

Zum Schutz gegen solche Eingriffe kommen zunächst technische und organisatorische Sicherungsmaßnahmen in Frage. Maßnahmen des personellen Sabotageschutzes fanden bisher im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung wenig Aufmerksamkeit. Nach der Einbeziehung der Betriebsbereiche mit erweiterten Pflichten in den Anwendungsbereich des SÜG müssen nunmehr Sicherheitsüberprüfungen als solche Maßnahmen des personellen Sabotageschutzes durchgeführt werden, wie dies für das Personal von kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen bereits bisher auf der Grundlage spezieller Regelungen erforderlich war.

Im Mittelpunkt des Forschungsprojekts steht die Untersuchung der Sicherheitsüberprüfungen nach SÜG bei Betriebsbereichen im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung. Vor der Entwicklung eines Vorschlags für ein Sicherungs- und Überprüfungskonzept zur Anwendung des SÜG (vgl. Kapitel 4) soll zunächst im Wege der Bestandsaufnahme überprüft werden, ob neben den neuen Anforderungen aus dem SÜG auch die immissionschutzrechtlichen Regelungen Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals enthalten.

Das Immissionsschutzrecht enthält eine Reihe von Regelungen, die auf die Zuverlässigkeit von Personen abstellen. Nachfolgend wird untersucht, ob sich aus diesen Regelungen im Hinblick auf die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Personals konkrete Anforderungen ableiten lassen.

2.2.4.1 § 20 Abs. 3 BImSchG

Nach § 20 Abs. 3 BImSchG kann die zuständige Behörde eine Betriebsuntersagung aussprechen, wenn der Betreiber oder ein mit der Leitung des Betriebes Beauftragter in Bezug auf die Einhaltung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften sich als unzuverlässig erwiesen hat.

Die Untersagungsmöglichkeit nach § 20 Abs. 3 BImSchG bezieht sich immer auf den Anlagenbetrieb durch eine oder mehrere bestimmte Personen; Gegenstand einer entsprechenden behördlichen Verfügung ist immer nur

die Tätigkeit dieser verantwortlichen Personen. Die Untersagung kann nicht auf beliebige beim Anlagenbetrieb tätige Personen (z. B. Vorarbeiter, Schichtführer) erstreckt werden.²⁷ Der gewerberechtlich geprägte Begriff der Unzuverlässigkeit bezieht sich auf eine Prognose, ob der Betreiber/Betriebsleiter die Gewähr dafür bieten, dass sie die Anlage künftig unter Beachtung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften betreiben. Die betreffende Person ist unzuverlässig, wenn sie diese Gewähr nicht bietet.

Die Prognose der Unzuverlässigkeit muss durch nachprüfbare konkrete Tatsachen untermauert sein. Hierzu kommen insbesondere Pflichtenverstöße in der Vergangenheit in Betracht. Das Zuverlässigkeitserfordernis in § 20 Abs. 3 BImSchG bezieht sich damit ausschließlich auf die Erfüllung immissionsschutzrechtlicher Pflichten. Durch § 20 Abs. 3 BImSchG werden hingegen keine neuen Pflichten begründet. Für die hier interessierende Frage nach der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals ist § 20 Abs. 3 BImSchG ohne eigenständige Bedeutung, da er nur an anderweitigen Verpflichtungen anknüpft. Nur wenn nach diesen Vorschriften Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals bestehen, kommt bei deren Verletzung eine Betriebsuntersagung wegen Unzuverlässigkeit in Betracht.

Im Ergebnis können daher aus § 20 Abs. 3 BImSchG keine eigenständigen Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals abgeleitet werden.

2.2.4.2 § 52a Abs. 2 BImSchG

Nach § 52a Abs. 2 BImSchG besteht eine Mitteilungspflicht des Betreibers über alle Maßnahmen, durch die sichergestellt werden soll, dass die dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen dienenden Vorschriften und Anordnungen beim Betrieb beachtet werden.

²⁷ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, BImSchG, § 20 Rn. 57.

Die Mitteilungspflichten des § 52a BImSchG beziehen sich ausschließlich auf die Betriebsorganisation. Inhalt dieser Mitteilungen sind neben dem Organisationsplan auch die innerbetrieblichen Weisungen über das Verhalten bei bestimmten Betriebszuständen. Aus den Mitteilungen muss sich ergeben, wie auf das Verhalten der beim Betrieb der Anlage tätigen Personen Einfluss genommen wird, um die immissionsschutzrechtlichen Pflichten zu erfüllen.

Über die Pflicht zur Mitteilung hinaus begründet § 52a Abs. 2 BImSchG keine eigenen Pflichten, sondern knüpft jeweils an andere Verpflichtungen an.²⁸ Eine Pflicht zur Mitteilung über die Organisation einer möglichen Zuverlässigkeitsüberprüfung der Mitarbeiter besteht also nur dann, wenn eine immissionsschutzrechtliche Verpflichtung zur Durchführung dieser Überprüfungen besteht.

§ 52a Abs. 2 BImSchG knüpft daher ebenso wie § 20 Abs. 3 BImSchG lediglich an anderweitige Verpflichtungen an, ohne solche Verpflichtungen selbst zu schaffen. Aus den Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation können daher keine Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals abgeleitet werden.

2.2.4.3 § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV hat der Betreiber zur Erfüllung der Sicherheitspflichten aus § 3 der 12. BImSchV durch geeignete Bedienungs- und Sicherheitsanweisungen und durch Schulung des Personals Fehlverhalten vorzubeugen. Die Schulung des Personals zur Vermeidung von Fehlverhalten bezieht sich in erster Linie auf die Vermeidung unbewussten Fehlverhaltens. Nach der Verordnungsbegründung²⁹ gehen die Anforderungen in § 6 Abs. 1 Nr. 3, 4 der 12. BImSchV auf die Erkenntnis zurück, dass Störfälle oft durch Fehlbedienungen verursacht werden. Da-

²⁸ Vgl. GK-BImSchG-Lechelt, § 52 a, Rn. 20

her solle die Anlage so ausgelegt sein, dass Fehlbedienungen vermieden werden. Darüber hinaus verlange § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV eine intensive Störfallschulung des Personals, und zwar hinsichtlich aller Vorkehrungen zur Verhinderung von Störfällen als auch des richtigen Verhaltens bei Störfällen.³⁰ Ziel dieser Regelungen ist der Ausschluss menschlichen Versagens als Gefahrenquelle.³¹

Der Begriff des Fehlverhaltens ist nicht auf das unbeabsichtigte Fehlverhalten beschränkt. Vielmehr kann – jedenfalls begrifflich – auch das bewusste Fehlverhalten von dieser Regelung erfasst sein.

Die Pflicht zur Durchführung von Schulungen des Personals ist nicht auf die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen beschränkt, vielmehr kann die Schulung des Personals auch durch andere Maßnahmen (z. B. Schutzübungen)³² erfolgen. Aus § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV könnte daher die Verpflichtung abgeleitet werden, dass der Betreiber das Anlagenpersonal durch schriftliche Informationen oder Fortbildungsveranstaltungen auf die Problematik der Eingriffe von Innentätern hinweist und die Mitarbeiter zu einer erhöhten Aufmerksamkeit auffordert.³³

Unter dem Begriff der Schulung können allerdings nur solche Maßnahmen zusammengefasst werden, bei denen dem Anlagenpersonal Kenntnisse oder Fertigkeiten vermittelt werden. Das Anlagenpersonal muss Adressat der Schulungsmaßnahme sein.

²⁹ Vgl. BR-Drs. 108/80, 30.

³⁰ Vgl. BR-Drs. 10/80, 30.

³¹ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht, 12. BImSchV, § 6 Rn. 6.

³² Vgl. Schäfer, 12. BImSchV, § 6 Rn. 16.

³³ Zu den Möglichkeiten, das Anlagenpersonal in dieser Hinsicht zu sensibilisieren vgl. die Untersuchung im Projektteil A.2.

Vor diesem Hintergrund können Maßnahmen zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals keine Schulungsmaßnahmen im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV sein, da das Anlagenpersonal hier nicht Adressat, sondern Objekt der Maßnahme ist. In entsprechender Weise könnten unangekündigte Alkoholkontrollen am Arbeitsplatz nicht als Schulungsmaßnahme zur Vermeidung von (alkoholbedingten) Fehlbedienungen angesehen werden.

Im Ergebnis können aus § 6 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV keine Anforderungen an die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals abgeleitet werden.

2.2.4.4 § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV

Nach § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV hat der Betreiber zur Erfüllung der Störfallvermeidungspflicht aus § 3 Abs. 1 der 12. BImSchV die sicherheitsrelevanten Teile des Betriebsbereichs vor Eingriffen Unbefugter zu schützen. Die zu treffenden Schutzvorkehrungen sind in der Vorschrift nicht genannt. Die Verordnungsbegründung bezieht sich bei dem Schutz vor Eingriffen Unbefugter nur auf den Schutz vor dem Zutritt Unbefugter zur Anlage. Danach ist der Schutz vor dem Zutritt Unbefugter durch geeignete bauliche, sicherheitstechnische oder auch organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen.³⁴

Zur Erfüllung der Pflicht aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV beschreibt die Zweite StörfallVwV (Anhang 2, Nr. 1.5) als Schutzmaßnahmen gegen Ein-

³⁴ Vgl. BR-Drs. 108/80, 29. Diese Beschränkung auf den Zutritt von Unbefugten steht im Widerspruch zu der Verordnungsbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 3 der 12. BImSchV, wonach zur Konkretisierung des Begriffs „Eingriffe Unbefugter“ auf die atomrechtlichen Regelungen verwiesen wird, von denen Eingriffe von Innen- und Außentätern gleichermaßen umfasst sind.

griffe Unbefugter nur technische und organisatorische Maßnahmen.³⁵ Auch in der Kommentarliteratur wurde bisher ausschließlich auf bautechnische, anlagentechnische und organisatorische Vorkehrungen hingewiesen, die im Einzelfall erforderlich sein können.³⁶ Besonders sicherheitsempfindliche Anlagen und Anlagenteile müssen danach so angeordnet und abgesichert werden, beispielsweise durch Absperrungen oder Zugangskontrollen, dass es hinreichend unwahrscheinlich wird, dass Unbefugte in zerstörerischer Absicht auf sie einwirken können.³⁷

Nach dem Wortlaut von § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV ist eine solche Beschränkung auf technisch-organisatorische Maßnahmen zum Schutz gegen Eingriffe von Unbefugten nicht zwingend, da als eine der möglichen Maßnahmen zum Schutz sicherheitsrelevanter Anlagenteile allgemein die Überprüfung der Zugangsberechtigung von Personen angesehen wird. Wenn diese Überprüfungsmaßnahme Teil der Pflicht aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV ist, so kann sich die Pflicht zur Überprüfung grundsätzlich auch auf weitere Eigenschaften dieser Personen beziehen, die mit möglichen Eingriffen in Verbindung stehen. Die Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals kann daher grundsätzlich auch eine Maßnahme zum Schutz sicherheitsrelevanter Anlagenteile gegen Eingriffe Unbefugter sein. Für die Verwaltungspraxis bestehen allerdings keinerlei Konkretisierungen, welche Maßnahmen zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Personals erforderlich sind. Hierbei sind zwei grundsätzliche Einschränkungen zu berücksichtigen.

Erstens kann der erforderliche Schutz gegen Eingriffe von Innentätern im Einzelfall bereits durch technische und/ oder organisatorische Sicherungsmaßnahmen gewährleistet sein. In diesen Fällen besteht keine weiterege-

³⁵ Vgl. 2. StörfallVwV, Anhang 2, Nr. 1.5: Schutzmaßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter: Einfriedung der Anlage oder sicherheitstechnisch bedeutsamen Anlagenteile (z. B. mit Zäunen, Mauern) und deren Beleuchtung bei Dunkelheit; Unterbringung sicherheitstechnisch bedeutsamer Anlagenteile in besonders gesicherten Bereichen oder Räumen; Kontrolle des Zugangs zu sicherheitstechnisch bedeutsamen Anlagenteilen.

³⁶ Vgl. z. B. Schäfer, 12. BImSchV, § 4 Rn. 18 mit einer Aufstellung möglicher Maßnahmen.

³⁷ Vgl. Landmann/Rohmer-Hansmann, 12. BImSchV, § 4 Rn. 7; Feldhaus-Wietfeldt/Czajka, 12. BImSchV, § 4 Rn. 67.

hende Verpflichtung zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Personals. Aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV können daher keine generellen Anforderungen an die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen gestellt werden.

Zweitens ist die mögliche Verpflichtung des Betreibers auf solche Maßnahmen beschränkt, die er aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen durchführen kann. Im Hinblick auf eine Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals hat der Betreiber keinen Zugriff auf Informationen über diese Personen, die bei staatlichen Stellen vorhanden sind, da es sich hierbei um personenbezogene Daten handelt, die nur auf einer gesetzlichen Grundlage an Dritte weitergegeben werden dürfen. § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV scheidet als Ermächtigungsgrundlage für eine solche Datenweitergabe aus, da diese Vorschrift nur eine Verpflichtung des Anlagenbetreibers enthält, nicht jedoch die Ermächtigung zum Umgang mit personenbezogenen Daten seiner Mitarbeiter, geschweige denn die Berechtigung staatlicher Stellen, diese personenbezogenen Informationen preiszugeben.

Zur Erfüllung der Pflicht aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV kann der Betreiber allenfalls verpflichtet sein, dafür Sorge zu tragen, dass besondere Verhaltensauffälligkeiten von Mitarbeitern erkannt und bei Zweifeln an der persönlichen Zuverlässigkeit entsprechende personelle Konsequenzen (z. B. Mitarbeitergespräch, Versetzung) gezogen werden können.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass nach § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV auch personelle Schutzmaßnahmen erforderlich sein können, soweit gegen Eingriffe von Innentätern nicht durch technische und/oder organisatorische Sicherungsmaßnahmen ein ausreichender Schutz gewährleistet ist. Der Umfang dieser Maßnahmen des vorbeugenden Sabotageschutzes ist auf die Maßnahmen beschränkt, die der Betreiber aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen durchführen kann. Eine formalisierte Zuverlässigkeitsüberprüfung unter Einbezug der Informationen staatlicher Stellen über die Mitarbeiter kommt dabei nicht in Frage, da das Immissi-

onsschutzrecht keine Ermächtigungsgrundlage für eine solche Zuverlässigkeitsüberprüfung enthält.

2.2.4.5 Strafrechtliche Verantwortung des Betreibers bei Eingriffen von Innentätern

Nach den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften besteht eine Verpflichtung des Anlagenbetreibers zur Überprüfung der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals nur in dem Umfang, wie dies dem Betreiber rechtlich und tatsächlich möglich ist und der erforderliche Schutz gegen Eingriffe von Innentätern nicht durch technische und/ oder organisatorische Maßnahmen gewährleistet ist. Eine weitere Veranlassung für die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen könnte sich für den Anlagenbetreiber ergeben, wenn er bei einem Eingriff eines Mitarbeiters für die Konsequenzen eines solchen Anschlags strafrechtlich gerade deswegen verantwortlich gemacht werden kann, weil er entsprechende Zuverlässigkeitsüberprüfungen nicht durchgeführt hat.

Im Hinblick auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung ist der Eingriff eines Innentäters nicht mit solchen Handlungen vergleichbar, bei denen die Straftat aus dem gewöhnlichen Geschäftsablauf resultiert, beispielsweise bei Körperverletzungen infolge des Vertriebs gesundheitsschädlicher Produkte.³⁸ Der Innentäter handelt nicht innerhalb der Unternehmensorganisation, sondern stellt sich ihr bewusst entgegen. Der Anschlag eines Innentäters ist daher als Exzesstat anzusehen und kann der Unternehmensleitung nicht als aktives Tun zugerechnet werden.³⁹

Trotzdem kann sich eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Betreibers aus einer strafrechtlich relevanten Unterlassung ergeben. Das Unterlassen einer Handlung steht dem aktiven Tun gleich, wenn eine Verpflichtung zum Tätigwerden bestand (§ 13 StGB). Eine strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleitung kann sich aus verschiedenen Typen von Pflichtver-

³⁸ Vgl. hierzu das viel beachtete „Lederspray-Urteil“ des BGH vom 06.07.1990; BGHSt 37, 106.

letzungen ergeben. Im Hinblick auf den Eingriff eines Innentäters kommen drei Formen relevanter Pflichtverletzungen in Betracht. Diese können darin liegen, dass der Betreiber

- eine unsorgfältige Auswahl des Mitarbeiters vorgenommen hat,
- nach bekannt gewordenen Verhaltensauffälligkeiten nicht eingeschritten ist oder
- erforderliche Kontrollen nicht durchgeführt hat.⁴⁰

Bei der Bestimmung des Umfangs dieser strafrechtlich relevanten Auswahl- und Kontrollpflichten ist das Gefährdungspotenzial der Anlage zu berücksichtigen. Je größer das Schadenspotenzial bei einem bewusst herbeigeführten Anlagenstörfall ist, desto höher sind die Anforderungen, die an die Pflichten des Betreibers zu stellen sind.

Die Verpflichtung, bei bekannt gewordenen Auffälligkeiten einzuschreiten, dürfte in der Praxis regelmäßig erfüllt sein, da die Betreiber beispielsweise auf die Ankündigung eines Mitarbeiters, einen Schaden an der Anlage zu verursachen, schon aus betrieblichem Eigeninteresse heraus tätig werden.

Die Verpflichtung zur Kontrolle des Mitarbeiterverhaltens kann nur in dem Umfang bestehen, wie der Betreiber rechtlich und tatsächlich dazu in der Lage ist. Einen Zugriff auf die Informationen bei den Sicherheitsbehörden hat der Betreiber nicht. Von daher erscheint es äußerst fraglich, ob der Betreiber allein durch die Beobachtung des Mitarbeiterverhaltens hinreichende Anhaltspunkte gewinnen kann, dass der Mitarbeiter einen Eingriff vornehmen wird. Im Hinblick auf diese Verpflichtung ist zu berücksichtigen, dass nur solche Handlungen vom Betreiber gefordert werden können, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Erfolg verhindert hätten. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit entfällt, wenn die Kontrollmaßnahme die Gefahr lediglich verringert hätte.⁴¹ Eine strafrechtliche Ver-

³⁹ Vgl. Schönemann, S. 151.

⁴⁰ Vgl. zu diesen Typen von Pflichtverletzungen Schönemann, S. 152.

⁴¹ Vgl. Tröndle/Fischer, StGB, § 13 Rn. 14.

antwortlichkeit für unterlassene Mitarbeiterkontrollen ist daher bei einem Eingriff eines Innentäters kaum vorstellbar.

Schließlich kommt eine strafrechtliche Verantwortlichkeit noch aus der Verletzung der Pflicht zu einer sorgfältigen Auswahl des Mitarbeiters in Betracht. Eine Pflichtverletzung kann hier auch darin liegen, dass der Mitarbeiter trotz gravierender, die Aufgabenerfüllung beeinträchtigender Charaktermängel mit einer Aufgabe betraut wird.⁴² Das bewusste Hervorrufen eines Störfalls kann als solcher Charaktermangel angesehen werden. Für die Beurteilung der Sorgfaltswidrigkeit ist ausschließlich die zeitliche Perspektive im Zeitpunkt der Auswahlentscheidung einzunehmen (ex-ante-Betrachtung). Nur wenn es zu diesem Zeitpunkt Anhaltspunkte gegeben hat, die dem Betreiber bekannt waren oder ihm hätten auffallen müssen und er die Aufgabe trotzdem überträgt, kann dies eine strafrechtliche Verantwortlichkeit wegen einer pflichtwidrigen Unterlassung begründen.

Allerdings gibt es im Hinblick auf eine mögliche Sabotagehandlung eines Innentäters keine gesicherten Korrelationen zwischen äußerlich erkennbaren Merkmalen einer Person und der Bereitschaft dieser Person zur Durchführung des Eingriffs.⁴³ Es kann daher kaum Anhaltspunkte geben, aus denen der Betreiber im Zeitpunkt der Einstellung des Mitarbeiters eine bestehende Bereitschaft für Sabotagehandlungen hinreichend sicher ableiten könnte. Dies gilt insbesondere für Straftaten, die der Mitarbeiter begangen hat, da Vorstrafen für sich alleine betrachtet weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für das tatsächliche Vorliegen einer Bereitschaft zur Durchführung von Sabotagehandlungen sind. In der betrieblichen Praxis verlangen zwar viele Betreiber von Mitarbeitern vor der Einstellung die Vorlage einer beschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister (Führungszeugnis). Aber auch wenn der Betreiber es unterlässt,

⁴² Vgl. Schünemann, S. 152.

⁴³ Vgl. hierzu im Einzelnen unten Kap. 3.3.

vom Mitarbeiter diese Auskunft zu verlangen, begründet dies keine strafrechtliche Verantwortung.⁴⁴

Im Ergebnis ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass der Betreiber bei einem Eingriff eines Innentäters strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird, weil er im Hinblick auf die Zuverlässigkeit des Mitarbeiters entsprechende Auswahl- und Kontrollpflichten verletzt hat. Eine solche strafrechtliche Verantwortlichkeit besteht jedoch nur, wenn durch die dem Betreiber möglichen Überprüfungsmaßnahmen der Störfalleintritt sicher hätte ausgeschlossen werden können und wenn zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt besondere Anhaltspunkte bestanden, die eine entsprechende Überprüfung erforderlich machten. Das Risiko einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für den Eingriff eines Innentäters ist daher insgesamt gering. Aus den Vorwirkungen strafrechtlicher Regelungen besteht daher keine eigenständige Veranlassung, besondere Überprüfungen der Zuverlässigkeit des Anlagenpersonals durchzuführen.

2.3 Sicherheitsüberprüfungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz

Aus den immissionsschutzrechtlichen Regelungen lässt sich keine Verpflichtung zur Durchführung formalisierter Sicherheitsüberprüfungen ableiten, da der hierbei erforderliche Umgang mit personenbezogenen Daten nur auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen kann, die innerhalb des Immissionsschutzrechts nicht besteht. Eine solche gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen liefert das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)⁴⁵. Die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen bei Anlagen im Bereich der Störfall-Verordnung setzt voraus, dass diese Anlagen in einer Rechtsverordnung nach § 34 SÜG als lebenswichtige Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen aufgenommen wer-

⁴⁴ Im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung haben strafrechtliche Verurteilungen eine wichtige indizielle Bedeutung, teilweise begründen sie sogar eine Regelvermutung für die Unzuverlässigkeit des Überprüften (vgl. hierzu unten Kap. 3.2.2 und Kap. 4.3.5). Bei den Sicherheitsüberprüfungen handelt es sich jedoch um eine präventive Maßnahme. Der Beurteilungsmaßstab bei diesen Prüfungen kann daher nicht gleichgesetzt werden mit dem Maßstab der strafrechtlichen Verantwortung.

⁴⁵ Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I 1994, S. 867), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21.08.2002 (BGBl. I 2002, S. 3322).

den.⁴⁶ Dies ist zwischenzeitlich mit der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) vom 30. Juli 2003 geschehen, die am 09. 08. 2003 in Kraft getreten ist.⁴⁷ Nach § 10 Abs.1 Nr.4 der SÜFV sind Teile von Unternehmen, die als Betriebsbereich in den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung fallen und den erweiterten Pflichten der Störfall-Verordnung unterliegen, „lebenswichtige Einrichtungen“ des nicht-öffentlichen Bereiches.

2.3.1 Darstellung des Überprüfungsverfahrens nach SÜG

2.3.1.1 Zielsetzung des SÜG und betroffener Personenkreis

Das SÜG diene ursprünglich ausschließlich dem Schutz vertraulicher Informationen. Die Sicherheitsüberprüfung musste durchgeführt werden, bevor die überprüfte Person Zugang zu Verschlusssachen hatte.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 wurde der Anwendungsbereich des SÜG im Rahmen der „Antiterrorgesetze“ erweitert. Als sicherheitsempfindliche Tätigkeit, die erst nach einer Sicherheitsüberprüfung aufgenommen werden darf, wird seither neben dem Zugang zu Verschlusssachen (vgl. § 1 Abs. 2 SÜG) auch die Tätigkeit an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb einer lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtung angesehen. (§ 1 Abs. 4 SÜG). Unter lebenswichtigen Einrichtungen werden solche Einrichtungen verstanden, deren Beeinträchtigung auf Grund der ihnen anhaftenden betrieblichen Eigengefahr die Gesundheit oder das Leben großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährden

⁴⁶ Nach § 34 SÜG ist die Bundesregierung ermächtigt durch Rechtsverordnung festzustellen, welche nicht-öffentlichen Stellen „lebenswichtige Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen“ sind und welche Behörde für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen bei diesen nicht-öffentlichen Stellen zuständig ist.

⁴⁷ Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nicht-öffentlichen Stellen mit lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen (Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung – SÜFV – vom 30. 07. 2003 (BGBl. I Nr. 39 vom 08.08.2003, S. 1553).

können oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind (§ 1 Abs. 5 SÜG).

Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs des SÜG hat sich auch die Zielsetzung dieses Gesetzes erweitert. Neben dem Geheimnisschutz dient das SÜG nunmehr auch dem vorbeugenden personellen Sabotageschutz. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs vom 07.11.2001 ist der Zweck der Gesetzesänderung, lebens- und verteidigungswichtige Einrichtungen vor möglichen Innentätern zu schützen.⁴⁸ Hierzu soll der betroffene Personenkreis einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden.

Die Festlegung des betroffenen Personenkreises ist bei der Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des Geheimnisschutzes alleine von der Voraussetzung abhängig, dass der Betroffene Zugang zu Verschlusssachen hat oder sich diesen Zugang verschaffen kann (§ 1 Abs. 2 SÜG). Bei der hier interessierenden Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des vorbeugenden Sabotageschutzes müssen zunächst verschiedene Festlegungen getroffen sein, bevor der Kreis der Überprüfungspflichtigen feststeht, die dann einer individuellen Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. In der nachfolgenden Tabelle sind die einzelnen Verfahrensschritte der Sicherheitsüberprüfung bei lebenswichtigen Einrichtungen dargestellt, die anschließend erläutert werden.

⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 14/7386, S. 43.

Verfahrensabschnitt	Merkmal
A) Festlegung der lebenswichtigen Einrichtungen ↓	→ seit 09.08.2003 geregelt in § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV (Störfallbetriebsbereiche mit erweiterten Pflichten)
B) Vorgesaltetes Auswahlverfahren Identifizierung der sicherheitsempfindlichen Stellen ↓ Identifizierung des betroffenen Personenkreises ↓	→ „kleinste selbständig handelnde Organisationseinheit, die vor unberechtigtem Zugang geschützt ist“ → Ausüben einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit an einer sicherheitsempfindlichen Stelle
C) Individuelles Überprüfungsverfahren	→ einfache Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG)

Auf der ersten Stufe legt die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung nach § 34 SÜG diejenigen nicht-öffentlichen Stellen fest, die lebenswichtige Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen im Sinne des § 1 Abs. 4 SÜG sind. Dies ist nunmehr mit dem Erlass der SÜFV zumindest im Hinblick auf die Festlegung lebenswichtiger Einrichtungen geschehen. Nach § 10 Abs.1 Nr.4 SÜFV sind Teile von Unternehmen, die als Betriebsbereich in den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung fallen und den erweiterten Pflichten der Störfall-Verordnung unterliegen, „lebenswichtige Einrichtungen“ des nicht-öffentlichen Bereiches.

Mit dieser Festlegung lebenswichtiger Einrichtungen in der SÜFV ist die Bundesregierung der Verordnungsermächtigung allerdings nur teilweise nachgekommen, da sich diese Ermächtigung auf die Festlegung lebenswichtiger Einrichtungen „mit sicherheitsempfindlichen Stellen“ bezieht. Durch eine Festlegung der lebenswichtigen Einrichtungen mit den sicherheitsempfindlichen Stellen in diesen Einrichtungen hätte die Verordnung

jedoch den Charakter einer „Opferliste“ angenommen, da in der Verordnung die potenziellen Angriffsobjekte namentlich hätten aufgeführt werden müssen. Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung entschieden, in der SÜFV die lebenswichtigen Einrichtungen nur abstrakt festzulegen. In der Verordnung sind daher nur diejenigen Einrichtungen aufgeführt, bei denen eine Beeinträchtigung den in § 1 Abs. 4 SÜG geforderten Gefährungsgrad erreichen könnte. Ob dies in dem konkreten Unternehmen der Fall ist, muss im Einzelfall ebenso geklärt werden wie die konkrete Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen.

Aufgrund dieser unvollständigen Festlegung durch die SÜFV ist eine zweite Prüfungsstufe erforderlich. Auf dieser zweiten Stufe sind innerhalb der von § 10 Abs.1 Nr.4 SÜFV erfassten Betriebsbereiche die „sicherheitsempfindlichen Stellen“ im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG und die dort beschäftigten Personen zu identifizieren. Für diese zweite Stufe enthält die SÜFV keine Festlegungen. Nach der Vorstellung des Ordnungsgebers⁴⁹ konkretisiert das für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen bei Störfall-Betriebsbereichen zuständige BMWA zusammen mit den betroffenen Unternehmen die sicherheitsempfindlichen Stellen und damit auch den betroffenen Personenkreis. In Kap. 4 dieser Untersuchung wird ein Vorschlag entwickelt, wie diese Konkretisierung der sicherheitsempfindlichen Stellen und des betroffenen Personenkreises erfolgen kann.

Als dritte Stufe wird nach der Festlegung des betroffenen Personenkreises für die Betroffenen das individuelle Verfahren der Sicherheitsüberprüfung durchgeführt.

2.3.1.2 Verfahren

Nachdem der von der Sicherheitsüberprüfung betroffene Personenkreis festgelegt ist, wird das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung durchgeführt.

⁴⁹ Vgl. Kabinettsvorlage des Verordnungsentwurfs vom 26. 06. 2003, S. 13 (Verordnungsbegründung zu § 12 SÜFV).

Zuständig für die Durchführung des Verfahrens ist nach § 10 SÜFV das BMWA.

Nach SÜG werden drei Überprüfungsniveaus unterschieden:

- einfache Sicherheitsüberprüfungen (nach § 8 SÜG)
- erweiterte Sicherheitsüberprüfungen (nach § 9 SÜG) und
- erweiterte Sicherheitsüberprüfungen mit Sicherheitsermittlungen (nach § 10 SÜG).

Für den hier relevanten Personenkreis (Mitarbeiter mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten in lebenswichtigen Einrichtungen) ist nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 SÜG nur die einfache Sicherheitsüberprüfung vorgesehen.

Ausgangspunkt dieser einfachen Sicherheitsüberprüfung ist die Sicherheitserklärung des Betroffenen nach § 13 SÜG, in der neben Name, Adresse, Wohnsitzen in den vergangenen 5 Jahren, Beruf und Angaben zu sonstigen im Haushalt lebenden Personen, insbesondere Angaben zu folgenden Punkten enthalten sein müssen:

- durchgeführte Zwangsvollstreckungsmaßnahmen in den vergangenen fünf Jahren und ob zur Zeit die finanziellen Verpflichtungen erfüllt werden können.
- Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten
- Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen
- anhängige Straf- und Disziplinarverfahren
- Angaben zu Wohnsitzen, Aufenthalt, Reisen, nahen Angehörigen und sonstigen Beziehungen in und zu Staaten, bei denen nach Erkenntnissen des BMI Sicherheitsrisiken zu besorgen sind
- Angaben zu früheren Sicherheitsüberprüfungen.

Die Sicherheitserklärung des Betroffenen wird nach § 26 SÜG vom Betroffenen an die nicht-öffentliche Stelle geleitet, in der er beschäftigt ist oder beschäftigt werden soll. Diese überprüft unter Einbeziehung der Personalakten die Angaben auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit und leitet

sie an die zuständige Stelle weiter. Zusätzlich teilt die nicht-öffentliche Stelle vorhandene sicherheitserhebliche Erkenntnisse mit. Die Aufgaben der nicht-öffentlichen Stelle sind grundsätzlich von einer von der Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit wahrzunehmen.

Zuständige Stelle für die hier relevanten sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten nach § 1 Abs. 4 SÜG ist nach § 25 Abs. 2 SÜG dasjenige Bundesministerium, dessen Zuständigkeit für die nicht-öffentliche Stelle in einer Rechtsverordnung nach § 34 SÜG festgelegt ist.

Die zuständige Stelle leitet die Sicherheitserklärung an die mitwirkende Behörde weiter und beauftragt diese, die Sicherheitsüberprüfung durchzuführen.

Bei der einfachen Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG trifft die mitwirkende Behörde folgende Maßnahmen (vgl. § 12 Abs. 1 SÜG):

- sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung (unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden)
- Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister
- Anfragen an das Bundeskriminalamt, die Grenzschutzdirektion und die Nachrichtendienste des Bundes

Soweit es eine sicherheitserhebliche Erkenntnis erfordert, können darüber hinaus weitere geeignete Auskunftspersonen befragt werden (insbesondere Staatsanwaltschaften oder Gerichte), vgl. § 12 Abs. 5 SÜG.

Kommt die mitwirkende Behörde zu dem Ergebnis, dass kein Sicherheitsrisiko vorliegt, so teilt sie dies der zuständigen Stelle mit. Liegt nach Ansicht der mitwirkenden Behörde ein Sicherheitsrisiko vor, so unterrichtet sie die zuständige Behörde unter Darlegung der Gründe darüber. Die zuständige Behörde entscheidet dann, ob ein Sicherheitsrisiko vorliegt. Die zuständige

Behörde unterrichtet die nicht-öffentliche Stelle über die Ermächtigung oder die Versagung der Ermächtigung zur sicherheitsempfindlichen Tätigkeit.

Scheidet der Mitarbeiter aus der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit aus, so hat die nicht-öffentliche Stelle dies der zuständigen Stelle mitzuteilen (§ 29 SÜG). Bei einem Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber darf die nicht-öffentliche Stelle die Sicherheitsakte nicht an den neuen Arbeitgeber weitergeben.

2.3.2 Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung nach SÜG

Die vorhandenen rechtlichen Regelungen zur Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern in Betriebsbereichen sind insbesondere im Hinblick auf die Festlegung des betroffenen Personenkreises sehr allgemein gehalten und müssen daher für die Anwendungspraxis näher interpretiert werden.⁵⁰ Bei der Anwendung und Auslegung dieser Regelungen sind auch die betroffenen Rechtspositionen und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Nachfolgend wird untersucht, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung zu stellen sind.

Die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung nach SÜG greift in das Grundrecht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung als Ausdruck des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Die Zustimmung des Betroffenen, die nach § 2 Abs. 1 SÜG für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung erforderlich ist, steht diesem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht entgegen, da sich der Betroffene insoweit in einer Zwangslage befindet. Verweigert er die Zustimmung zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfung, fehlt eine zwingende Voraussetzung für die weitere Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit.⁵¹

⁵⁰ Vgl. dazu unten Kap. 4

⁵¹ Zur Bedeutung der Einwilligung in die Persönlichkeitsrechtsverletzung, vgl. z. B. Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 33.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht reicht nur so weit, als seine Ausübung nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne der verfassungsmäßigen Rechtsordnung verstößt. Diese Einschränkung stellt einen Gesetzesvorbehalt dar und vermag Eingriffe in das Grundrecht durch andere Gesetze zu rechtfertigen. Die gesetzlichen Einschränkungen müssen ihrerseits im Licht des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gesehen werden, so dass Eingriffe nur dann gerechtfertigt sind, wenn diese dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss die Beeinträchtigung geeignet sein, die Erreichung des mit der Beeinträchtigung verfolgten Ziels zumindest zu fördern. Weiter muss die Beeinträchtigung erforderlich sein. Dies ist dann der Fall, wenn kein milderer Mittel vorhanden ist, mit dem das gesetzliche Ziel in gleichartiger Weise erreicht werden kann. Schließlich darf die Beeinträchtigung nicht außer Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck stehen. Hierzu ist eine konkrete Abwägung der einander entgegenstehenden Interessen notwendig.⁵²

Wie bereits dargelegt,⁵³ dient das SÜG nach der letzten Gesetzesänderung nicht nur dem Ziel des Geheimnisschutzes, sondern darüber auch hinaus auch dem vorbeugenden Sabotageschutz. Für beide Zielsetzungen ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung getrennt zu beurteilen, da jeweils ein unterschiedlicher Personenkreis betroffen ist.

⁵² Vgl. zu diesen Elementen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Art. 2 z. B. Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 18.

⁵³ Vgl. oben 2.3.1.

2.3.2.1 Rechtfertigung des Eingriffs für Ziele des Geheimnisschutzes

Für die Realisierung des Geheimnisschutzes ist die Sicherheitsüberprüfung nach SÜG ein geeignetes Mittel. Zwar kann auch nach der Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung nicht ausgeschlossen werden, dass die überprüfte Person die geheimhaltungsbedürftigen Informationen, die ihr zugänglich sind, an Dritte verrät. Für die Eignung der Maßnahme ist es jedoch ausreichend, dass der Geheimnisschutz durch die Maßnahme gefördert wird.⁵⁴

Im Hinblick auf den Geheimnisschutz stellt die Sicherheitsüberprüfung auch eine erforderliche Maßnahme dar, da der Zweck nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Sicherheitsüberprüfung eine notwendige Maßnahme der Gefahrenabwehr im Vorfeld darstellt. Solange der Geheimnisträger mit geheimhaltungsbedürftigen Informationen arbeitet, ist dies lediglich eine abstrakte Gefahr. Der Übergang zur konkreten Gefahr vollzieht sich in dem Moment, in dem sich der Geheimnisträger entschließt, diese Informationen an Dritte preiszugeben.⁵⁵ Ab diesem Zeitpunkt bestehen praktisch keine Möglichkeiten mehr, die konkrete Gefahr abzuwenden, da der Geheimnisträger die relevanten Informationen entweder in seinem Wissen verfügbar hat und sie unmittelbar an Dritte preisgeben kann oder aber durch einfache Reproduktionstechniken (kopieren, fotografieren) für Dritte verfügbar machen kann. Maßnahmen zur Abwehr dieser konkreten Gefahr sind lediglich im Bereich des Ausschleusens von geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen denkbar, aber auch dort nicht mit zumutbaren Mitteln Erfolg versprechend.

Aufgrund der fehlenden Möglichkeiten, nach Eintritt der konkreten Gefahr Abwehrmaßnahmen durchführen zu können, ist es gerechtfertigt, im Vorfeld vorbeugend tätig zu werden und die Geheimnisträger auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen. Bedenken gegen die Angemessenheit dieser Maßnahme sind nicht ersichtlich. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

⁵⁴ Zur Beurteilung der Wirksamkeit von Sicherheitsüberprüfungen vgl. unten Kap. 3.3.

wird insbesondere durch die Abstufung der Sicherheitsüberprüfung in drei Kategorien Rechnung getragen. Dabei korrespondiert die Intensität des Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht mit dem Gefährdungsgrad der geheimhaltungsbedürftigen Informationen.

Die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung stellt damit im Ergebnis einen gerechtfertigten Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar, soweit es um den Geheimnisschutz als gesetzliche Zielsetzung geht.

2.3.2.2 Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung für Ziele des Sabotageschutzes

Nach der Novelle des SÜG sind auch Personen von der Sicherheitsüberprüfung betroffen, bei denen dies nicht aus Gründen des Geheimnisschutzes, sondern aus Gründen des vorbeugenden Sabotageschutzes für erforderlich gehalten wird. Fraglich ist, ob die Sicherheitsüberprüfung für die Erreichung dieses Ziels ein geeignetes Mittel ist.

Für den vorbeugenden Sabotageschutz erfüllt die Sicherheitsüberprüfung als neues Instrument zwei Funktionen. Zum einen sollen durch die Sicherheitsüberprüfung Mitarbeiter ausgeschlossen werden, bei denen eine ausreichende Zuverlässigkeit nicht gewährleistet ist (Ausschlussfunktion). Zum anderen dient die Sicherheitsüberprüfung auch dem Ziel, die sicherheitsempfindlichen Stellen innerhalb einer Einrichtung präventiv zu kontrollieren und damit potenzielle Innentäter von der Aufnahme einer Tätigkeit in diesen Bereichen abzuhalten (Beobachtungsfunktion). Diese doppelte Funktionalität resultiert aus dem Umstand, dass für die hier interessierenden Betriebsbereiche bisher eine formalisierte Sicherheitsüberprüfung nicht durchgeführt wird. Daher können bei der erstmaligen Überprüfung auch Mitarbeiter betroffen sein, die in diesen Betriebsbereichen schon längere Zeit tätig sind. Diese besondere Funktion der Sicherheitsüberprüfung bei Einrichtungen nach § 1 Abs. 4 SÜG rechtfertigt jedoch nicht, die Sicher-

⁵⁵ Vgl. zur Abgrenzung von „abstrakter“ und „konkreter“ Gefahr z. B. Lisken/Denninger,

heitsüberprüfung generell als geeignete Maßnahme anzusehen. Die entscheidende Frage ist vielmehr, bei welchen Mitarbeitern eine Sicherheitsüberprüfung geeignet ist, den vorbeugenden Sabotageschutz zu fördern.⁵⁶

Im Bereich des Geheimnisschutzes kann jeder Geheimnisträger mit der Entscheidung zur Preisgabe der Geheimnisse zum Störer im polizeirechtlichen Sinne werden. Dies rechtfertigt die Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des Geheimnisschutzes bei jedem Geheimnisträger. Mit anderen Worten: Da jeder Geheimnisträger zum Geheimnisverräter werden kann, ist die Sicherheitsüberprüfung aller Geheimnisträger gerechtfertigt.

Dieser unmittelbare Bezug zwischen der Gefährdung und der Schutzmaßnahme ist bei Beschäftigten innerhalb von sicherheitsempfindlichen Stellen von „lebenswichtigen Einrichtungen“ nicht immer gegeben, da nicht jeder Mitarbeiter einer Einrichtung, deren Beeinträchtigung aufgrund der betrieblichen Eigengefahr eine erhebliche Gefährdung für weite Teile der Bevölkerung hervorrufen kann, ohne weiteres in der Lage ist, diese betriebliche Eigengefahr auch „freizusetzen“ und damit die weitgehenden Beeinträchtigungen herbeizuführen. Insbesondere für Betriebsbereiche im Bereich der Störfall-Verordnung kommt es maßgeblich auf die Umstände des Einzelfalls an, die durch eine Sicherheitsanalyse zu ermitteln sind. Danach kann sich herausstellen, dass die von § 1 Abs. 4 SÜG geforderten gravierenden Störfallfolgen in dem betreffenden Betriebsbereich ausschließlich von einzelnen Mitarbeitern hervorgerufen werden können, die beispielsweise besondere Zugangsberechtigungen (Schlüsselberechtigungen) besitzen, die für eine gezielte Manipulation des Verfahrensablaufs erforderlich sind. Bei allen anderen Mitarbeitern einer solchen sicherheitsempfindlichen Stelle ist die Sicherheitsüberprüfung kein geeignetes Mittel des vorbeugenden Sabotageschutzes, da diese Mitarbeiter die entsprechenden Beeinträchtigungen nicht herbeiführen können. Mit anderen Worten: Die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung ist nur für den Personenkreis ein geeignetes Mittel

Handbuch des Polizeirechts, E 32.

⁵⁶ Zur Beurteilung der Wirksamkeit von Sicherheitsüberprüfungen vgl. unten Kap. 3.3.

des vorbeugenden Sabotageschutzes, der durch eigene Handlungen die betriebliche Eigengefahr realisieren kann.

Diese Abhängigkeit der Geeignetheit einer Maßnahme von der gesetzlichen Zielsetzung wird deutlich bei einem Vergleich mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29d LuftVG, von der ebenfalls generell alle Personen betroffen sind, die Zugang zu geschützten Flughafenbereichen haben. Diese Zuverlässigkeitsüberprüfung dient ausschließlich dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 29c Abs. 1 Satz 1 LuftVG). In diesem Bereich kann – ebenso wie beim Geheimnisschutz nach SÜG – jeder Mitarbeiter ein potenzieller Störer sein, da Angriffe auf den Luftverkehr selbst mit einfachen Tatmitteln durchgeführt werden können. Dies rechtfertigt die generelle Sicherheitsüberprüfung aller Mitarbeiter, die Zugang zu geschützten Flughafenbereichen haben.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund ist bei der Anwendung des SÜG auf Betriebsbereiche eine sachgerechte Abgrenzung des betroffenen Personenkreises vorzunehmen.

3. Sicherungskonzepte in anderen Regelungsbereichen

Die Sicherung von Industrieanlagen, die mit erheblichen Risiken durch gefährliche Stoffe verbunden sind (insbesondere Betriebsbereiche, die der Störfall-Verordnung unterliegen) gegen Eingriffe Unbefugter war zwar schon bislang ein Thema in Sicherheitsberichten von Störfallbetriebsbereichen/ Störfallanlagen, eine Verpflichtung zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen des Personals in sicherheitsempfindlichen Stellen dieser Unternehmen besteht jedoch erst seit dem Erlass der SÜFV.

Um sich der Frage zu nähern, in welchem Umfang die Sicherheitsüberprüfungen nach SÜG ein sinnvolles und praktikables Instrument zur Sicherung der betroffenen Betriebsbereiche sein können und welche spezifischen Problemstellungen bei der Sicherheitsüberprüfung in diesem An-

⁵⁷ Vgl. zur Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29d LuftVG unten Kap. 3.2.

wendungsbereich der SÜFV zu beachten sind, ist es sinnvoll, die Rechtslage und Praxis in ähnlich zu schützenden Bereichen zu überprüfen, in denen Zuverlässigkeitsüberprüfungen des Personals bereits eingesetzt werden.

Hierzu wurden zwei Bereiche herangezogen:

- Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei kerntechnischen Anlagen
- Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Verkehrsflughäfen

Neben den bestehenden Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung des Personals von kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen besteht seit Anfang 2003 auch die Möglichkeit, für das Wachpersonal, das in besonders gefährdeten Objekten eingesetzt wird, eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung zu fordern.⁵⁸ Diese Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung von Bewachungspersonal wurde nicht in die Untersuchung einbezogen, da diese Regelungen an der besonderen beruflichen Tätigkeit einer Personengruppe ansetzen und nicht von den schutzbedürftigen Anlagen ausgehen. Im Hinblick auf das hier interessierende Bewachungspersonal von Betriebsbereichen wird das mögliche Erfordernis einer Sicherheitsüberprüfung nach SÜG von der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 9 Abs. 2 BewachV nicht berührt.⁵⁹ Beide Überprüfungsformen bestehen also nebeneinander.

⁵⁸ Vgl. hierzu die Verordnung über das Bewachungsgewerbe (Bewachungsverordnung – BewachV), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Neuregelung des Versteigerungsrechts vom 24.04.2003 (BGBl. I, S. 547). Die Möglichkeit einer erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung wurde eingeführt durch das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts vom 23.07.2002 (BGBl. I, S. 2724). Nach § 9 Abs. 2 BewachV kann die zuständige Behörde zum Zwecke der Zuverlässigkeitsüberprüfung von Wachpersonen, die mit Schutzaufgaben bei Objekten beauftragt werden sollen, von denen im Fall eines kriminellen Eingriffs eine besondere Gefahr für die Allgemeinheit ausgeht, zusätzlich zu der Einholung eines unbeschränkten Bundeszentralregistrauszuges die Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems veranlassen. An der erforderlichen Zuverlässigkeit soll es nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 BewachV in der Regel bei solchen Personen fehlen, die Mitglied in einem verbotenen Verein oder in einer verfassungswidrigen Partei sind. Vgl. zu den Neuerungen im Bewachungsgewerberecht Schönleiter, GewArch 2003, S. 6.

⁵⁹ Vgl. § 9 Abs. 2 Satz 5 BewachV: „§ 1 SÜG bleibt unberührt“.

Die Ergebnisse der Recherchen sind nachfolgend dargestellt. Es ist darauf hinzuweisen, dass Details zur Fragestellung „Zuverlässigkeitsüberprüfungen/ Sicherheitsüberprüfungen“ im Allgemeinen aus Gründen der Vertraulichkeit nicht in Dokumenten zu finden sind. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen daher überwiegend auf Gesprächen mit dem betreffenden Personenkreis.

Ob dieser Teil der Forschungsberichtes zum gegebenen Zeitpunkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann, muss deshalb derzeit noch offen bleiben.

3.1 Kerntechnische Anlagen

3.1.1 Beschreibung der praktizierten Schutzkonzepte

Das für kerntechnische Anlagen und Nukleartransporte geltende sogenannte „integrierte Sicherungs- und Schutzkonzept“ besteht in Deutschland bereits seit 1977. Es basiert auf der Annahme, dass eine ständige Anwesenheit von Polizeikräften in den Anlagen bzw. bei den Transporten nicht möglich ist, und beinhaltet daher die Verzahnung von betreiberseitigen Sicherungsmaßnahmen mit den Schutzmaßnahmen der Polizei. Das Konzept besteht damit aus den Eckpunkten:

- Präventiver Grundschutz durch den Betreiber (Genehmigungsinhaber)
- Schutzmaßnahmen durch örtliche Polizeikräfte

Der präventive Grundschutz ist vom Genehmigungsinhaber zu realisieren und schließt alle baulich-technischen, administrativ-organisatorischen und personellen Sicherungsmaßnahmen auf einem „ausreichenden Niveau“ ein. Ausreichendes Niveau bedeutet, dass zu verhindern ist, dass potenzielle Täter Zugang zu sicherungsrelevanten Gebäuden, Systemen, Komponenten oder Transportfahrzeugen erlangen, mindestens so lange, bis die Polizeikräfte vor Ort sind und den Angriff beenden können. Übergeordnete Schutzziele sind die Verhinderung von Anlagenzuständen bzw. Transport-

situationen, die zu erheblichen Strahlenbelastungen der Bevölkerung infolge Freisetzung radioaktiver Stoffe oder zur Entwendung von Kernbrennstoff in signifikanten Mengen durch die potenziellen Täter führen können.

Ausgangspunkt für die Festlegung der einzelnen Sicherungsmaßnahmen ist eine Sicherheitsanalyse, die die Verwundbarkeit der betreffenden Anlage/des Transports aufdecken soll. Hierzu werden Annahmen über mögliche externe und interne Bedrohungen der kerntechnischen Anlagen/Transporte von den zuständigen Behörden (BKA, BfV, BND, LKÄ, Innenbehörden, atomrechtliche Behörden) spezifiziert. Veränderungen der Bedrohungssituation oder neue Erkenntnisse (z.B. aus terroristischen Anschlägen) werden analysiert. Sie können zu einer Erweiterung des Spektrums möglicher Bedrohungsszenarien mit der Folge eines entsprechenden Nachführens der Objektsicherungsmaßnahmen durch die Betreiber führen.

Die für den Bereich der kerntechnischen Anlagen und Transporte anzunehmenden Bedrohungsszenarien können aus naheliegenden Gründen hier nicht im Einzelnen näher dargestellt werden.

Als nächster Schritt der Sicherheitsanalyse werden aus den Bedrohungsszenarien resultierende repräsentative Aktionen hinsichtlich ihrer sicherheitstechnischen und radiologischen Auswirkungen analysiert; hieraus werden die notwendigen Objektsicherungsanforderungen abgeleitet. Bei Atomkraftwerken z.B. gilt es, das Herbeiführen bestimmter Anlagenzustände zuverlässig zu verhindern; ein solcher Anlagenzustand wäre u.a. die Zerstörung bestrahlter Brennelemente.

Im Zuge der Identifizierung möglicher Konsequenzen aus den Bedrohungsszenarien wird auch die Innentäterproblematik mit Hilfe der Fehlerbaumanalyse intensiv behandelt.

Die Sicherheitsanalyse dient insbesondere der Identifizierung der zu schützenden Gebäude, Systeme, Komponenten und Transporte. Für die zu

schützenden Gebäude, Systeme und Komponenten von Atomkraftwerken sind dann u.a. folgende Sicherungsanforderungen zu erfüllen:

- Feststellung eines Angriffs so früh wie möglich
- Sofortige Benachrichtigung der Polizeikräfte und Sicherstellung einer zuverlässigen Kommunikationsverbindung
- Verhinderung des Eindringens von Tätern in geschützte Bereiche, bis die Polizeikräfte eintreffen
- Verhinderung der Zerstörung geschützter Systeme und Komponenten oder der direkten Freisetzung unzulässiger Mengen radioaktiver Substanzen
- Verhinderung der Entwendung bedeutsamer Mengen an radioaktiven Substanzen
- Überwachung von Anlage und Personal sowie Zugangskontrolle
- Gewährleistung der Zuverlässigkeit des gesamten Personals durch einen Überprüfungsprozess
- Ermöglichung effektiver Polizeiaktionen

Bei kerntechnischen Anlagen bestehende technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen (Redundanzen, räumliche Trennung von Systemen, Auslegung von Gebäuden gegen Flugzeugabsturz und Druckwellen aus chemischen Explosionen, Auslegung zur Störfallvorsorge, vorbeugende Instandhaltung, Schlüsselsystem u.ä.) werden bei der Festlegung der aufgrund der Sicherheitsanalyse erforderlichen Anlagensicherungsmaßnahmen berücksichtigt; Analoges gilt für Transporte.

Priorität liegt bei den physischen Sicherungsmaßnahmen in der Schaffung von baulich-technischen Barrieren für zu schützende Anlagenbereiche:

- Externer Schutz durch schweren Sicherungszaun, Fahrzeugbarrieren, Geschützte Bereiche im Zugangsgebäude, Äußerer Sicherungsbereich zwischen Zaun und den nächsten Anlagen sowie Detektions- und Beleuchtungssysteme, um ein Eindringen von Tätern frühzeitig feststellen zu können
- Sensorsystem für das Eindringen in die Anlage

- Alarmbestätigungssystem
- intern zusätzlich gesicherte Bereiche
- Barrieren
- Zugangsüberwachung
- Sicherungszentrale
- Regelmäßige Kontrollgänge

Die personellen Sicherungsmaßnahmen bestehen aus einem Objektsicherungsbeauftragten, einem ausgebildeten und adäquat ausgerüsteten Wachdienst (z.B. Bedienung von Sicherungseinrichtungen, Überwachung der Außenumschließung der Anlage sowie sicherungsrelevanter Anlagenbereiche, Personenkontrolle an den Zugängen und Kontrolle des Flusses von Personen in der Anlage, Durchsuchung von Personen und Fahrzeugen auf unzulässig mitgeführte Sachen, Überprüfung des Material- und Fahrzeugverkehrs, Begleitdienst von Besuchern, hinhaltender Widerstand im Falle von Anschlägen) und der Zuverlässigkeitsüberprüfung der in der Anlage tätigen Personen (gilt auch für Instandhaltungs- und Reparaturpersonal von Fremdfirmen). Die Zuverlässigkeitsüberprüfungen sollen das Risiko von Sabotage durch Zugangsberechtigte reduzieren. Es werden 3 Kategorien bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung unterschieden je nach Verantwortungsbereich und Zugangsberechtigung. Der Überprüfungsprozess wird alle fünf Jahre wiederholt. Nicht zuverlässigkeitsüberprüfte Personen werden während ihres Aufenthaltes in der Anlage stets vom Objektsicherungsdienst oder von überprüften Betriebsangehörigen begleitet oder erhalten – je nach Sachlage – keinen Zutritt.

Zu den organisatorischen Sicherungsmaßnahmen gehören z.B.

- eindeutige Identifikation an bestimmten Zugängen,
- die abgestuften Zutrittserteile,
- die enge Zusammenarbeit zwischen Objektsicherungsdienst und der örtlichen Polizei,
- vertrauliche Behandlung sensibler Informationen,
- 2-Mann-Prinzip.

Maßnahmen gegen den sogenannten Innentäter sind ebenfalls Bestandteil des Sicherungskonzepts bei kerntechnischen Anlagen und Transporten. Der Innentäterbedrohung dienen u.a. folgende Gegenmaßnahmen:

- Arbeitssicherheitsregeln
- abgestuftes Zugangserlaubnissystem
- Fälschungssichere Schlüssel- und Schließsysteme, die gewährleisten, dass sich Mitarbeiter immer nur in einem gesicherten Bereich gleichzeitig aufhalten können.
- technische Sicherung gegen unbefugten Eingriff an sensiblen Komponenten
- Kameraüberwachung an kritischen Komponenten
- Testläufe nach Reparatur- und Instandhaltungsmaßnahmen durch unabhängiges Personal

Für alle deutschen Atomkraftwerke werden derzeit umfassende Sicherungsanalysen durchgeführt zur Feststellung etwaiger sicherungsbezogener Defizite. Dabei wird der Ist-Zustand der Sicherungsmaßnahmen an den nach dem 11. September 2001 erweiterten Sicherungsanforderungen gespiegelt. Die Folge können zusätzliche Sicherungsmaßnahmen oder auch geeignete Kompensationsmaßnahmen zur Gewährleistung eines ausreichenden Sicherungsniveaus sein.

Im Gespräch mit verantwortlichen Mitarbeitern der zuständigen Bundesbehörde wurde die Schutzphilosophie noch durch folgende Einzelheiten erläutert:

- Grundprinzip des integrierten Sicherungs- und Schutzkonzepts ist es, durch die vom Genehmigungsinhaber zu realisierenden präventiven Objektsicherungsmaßnahmen zuverlässig zu verhindern, dass potenzielle Täter bis zum Eintreffen der Polizei in die Anlage eindringen können.
- Die Anlagen werden technisch und organisatorisch systematisch von außen nach innen gesichert.

- In Atomkraftwerken wird bei sicherheitstechnisch relevanten Systemen mit vier Redundanzen gearbeitet, da man davon ausgeht, dass ein System durch einen Fehler ausfallen kann, während gleichzeitig ein anderes gerade gewartet wird; sie sind räumlich voneinander getrennt. Dies bietet auch hinsichtlich sicherungstechnischer Gesichtspunkte Vorteile, da das Gesamtsystem in allen vier Redundanzen kaum gleichzeitig zum Ausfall gebracht werden kann.
- Der potenzielle Täter in der Planungs- oder Konstruktionsabteilung von Herstellern von kerntechnischen Anlagen (einschl. der Atomkraftwerke) wird nicht näher betrachtet, da es im Verlauf des Genehmigungs- und Errichtungs-/Inbetriebnahmeprozesses zu viele Prüf- und Kontrollstationen gibt, als dass ein Einzeltäter unbemerkt einen Fehler „einbauen“ könnte.
- Sicherheitsanalysen werden für fast alle kerntechnischen Anlagen verlangt. Bei Atomkraftwerken sind dies umfangreiche Dokumente, bei anderen kerntechnischen Anlagen, wie Anreicherungsanlagen oder Anlagen zur Brennelementherstellung sind sie weniger umfangreich.
- Bei Einsatz der 2-Mann-Regelung ist es wichtig, darauf zu achten, dass nicht immer dieselben Personen zusammen eingesetzt werden.

3.1.2 Darstellung der rechtlichen Anforderungen

Die Beförderung (§ 4 AtG) und die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen (§ 6 AtG) sowie die Errichtung, der Betrieb, die Veränderung des Betriebs oder die Veränderung von Anlagen nach § 7 AtG bedürfen der Genehmigung. Diese darf unter anderem nur erteilt werden, wenn der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist (§ 4 Abs. 2 Nr. 5, § 6 Abs. 2 Nr. 4 und § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG). Zur Gewährleistung dieses erforderlichen Schutzes hat der Betreiber/Genehmigungsinhaber der jeweiligen kerntechnischen Anlage bzw. der Inhaber der Beförderungsgenehmigung Sicherungsmaßnahmen zu treffen,

die mit den Schutzmaßnahmen der Polizei abzustimmen und zu verzahnen sind.

Die Überprüfung der Zuverlässigkeit der in kerntechnischen Anlagen und bei Transporten tätigen Personen zum Schutz gegen Entwendung oder erhebliche Freisetzung radioaktiver Stoffe nach § 12 b des Atomgesetzes (AtG) ist nach der Atomrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung (AtZüV) vom 01. Juli 1999 durchzuführen.

Der Anwendungsbereich der AtZüV bezieht sich u.a. auf Anlagen oder Tätigkeiten nach den §§ 4 (Beförderung von Kernbrennstoffen), 6 (Aufbewahrung von Kernbrennstoffen), 7 (kerntechnische Anlagen, z.B. Atomkraftwerke, Anreicherungs- und Brennelementfertigungsanlagen, Forschungsreaktoren) und 9 a Abs. 3 AtG (Endlager). Darüber hinaus werden Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach der AtZüV auch in bestimmten Anwendungsfällen im Bereich der Strahlenschutzverordnung durchgeführt. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung der betroffenen Personen erfolgt in drei Prüfungskategorien, die sich hinsichtlich ihres Prüfungsumfangs unterscheiden. Die Zuordnung zu den Kategorien der Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt auf der Grundlage der §§ 3 und 5 AtZüV. Die im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung eingeholten Informationen entsprechen im Wesentlichen⁶⁰ den Informationen, die im Rahmen eines SÜG-Verfahrens eingeholt werden.

3.1.3 Darstellung der Prüfverfahren

Grundsätzliches:

- Alle Personen, die in kerntechnischen Anlagen und bei Transporten tätig werden sollen, werden mindestens der einfachen Überprüfung (Kategorie 3) unterzogen. Dies gilt auch für alle Fremdfirmenmitarbeiter (soweit sie nicht ständig durch Anlagenpersonal begleitet werden). Die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird von der kerntechnischen

⁶⁰ Auf Unterschiede wird an späterer Stelle eingegangen; vgl. unten Kap. 4.3.4.

Anlage bei der zuständigen atomrechtlichen Aufsichtsbehörde beantragt, in deren Bereich die jeweiligen Personen erstmalig tätig werden sollen.

- In Zahlen heißt dies, dass im Bereich kerntechnischer Anlagen insgesamt 30.000 – 35.000 Personen überprüft sind, ca. 7.000 – 8.000 neu pro Jahr.
- Einer umfassenden Zuverlässigkeitsüberprüfung nach Kategorie 1 der AtZüV werden ca. 60 – 100 Personen von ca. 300 Personen Eigenpersonal eines Atomkraftwerks unterzogen.

Ablauf:

- Der Betreiber lässt von dem Betroffenen den Erklärungsbogen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung ausfüllen, gibt dann an, für welche Aufgaben an welchen Stellen der Mitarbeiter eingesetzt werden soll und gibt diese Unterlagen an die zuständige atomrechtliche Aufsichtsbehörde (= i.d.R. Landesumweltministerium) weiter.
- Die Einteilung der Überprüfungskategorien erfolgt ausschließlich nach anlagen- und aufgabenspezifischen Merkmalen.
- Die zuständige atomrechtliche Aufsichtsbehörde holt die Auskünfte bei BKA, LKA, Polizei, Verfassungsschutz und Bundeszentralregister ein und wertet sie aus.
- Der Betreiber erhält nur das Ergebnis der Überprüfung, keine weiteren Informationen oder Begründungen. Dies ist unabhängig davon, ob Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen bestehen oder nicht.
- Im Falle von Zweifeln an der Zuverlässigkeit des Betroffenen wird er von der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde schriftlich über das Ergebnis und die hierfür maßgebenden Gründe unterrichtet und angehört.
- Wenn bereits nach SÜG überprüft wurde, wird im Allgemeinen nicht mehr nach AtZüV überprüft.
- Die Zuverlässigkeitsüberprüfung gilt in der Regel fünf Jahre; auf Antrag schließt sich eine Wiederholungsüberprüfung an. Es ist beab-

sichtigt, das Überprüfungsintervall auf zwei bis drei Jahre zu verkürzen.

Bewertung:

- Die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird unabhängig von Art und Umfang der sich aus der Sicherheitsanalyse ergebenden Sicherungsmaßnahmen durchgeführt.
- Die Überprüfung nach der AtZüV bietet zwar keine Garantie für eine absolute Zuverlässigkeit der überprüften Person, sie ermöglicht jedoch eine „Sondierung“ des Personals vor seiner endgültigen Einstellung unter Zuverlässigkeitsaspekten.
- Die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist im kerntechnischen Bereich allgemein akzeptiert; sie ist neben der fachlichen Qualifikation eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme einer Tätigkeit in kerntechnischen Anlagen bzw. bei Transporten.

3.2 Verkehrsflughäfen

3.2.1 Beschreibung der praktizierten Schutzkonzepte

Der Schutz von Verkehrsflughäfen vor Eingriffen von Unbefugten ist durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet. Erstens handelt es sich bei Verkehrsflughäfen – anders als bei Kernenergieanlagen oder Industrieanlagen – um Einrichtungen, die ihrem Wesen nach öffentlich zugänglich sein müssen und täglich von vielen verschiedenen Personen betreten werden. Zweitens wird der Luftverkehr weltweit seit Ende der 60er Jahre durch gewaltsame kriminelle Angriffe beeinträchtigt. Der Luftverkehr weist eine typische besondere Anfälligkeit gegenüber terroristischen Angriffen aus, so dass der Schutz vor Eingriffen Unbefugter eine der wichtigsten Aufgaben beim Betrieb von Verkehrsflughäfen ist.

Die notwendige Öffentlichkeit von Verkehrsflughäfen und der gleichzeitige Schutz vor Eingriffen von Unbefugten wird nach den praktizierten Schutz-

konzepten in erster Linie dadurch realisiert, dass sicherungsrelevante Flughafenbereiche räumlich getrennt sein müssen von öffentlich zugänglichen Flughafenbereichen. Aus dieser Zielsetzung ergeben sich verschiedene Sicherungsziele, die bei der Gestaltung der Flughafenanlagen erfüllt sein müssen:

- Klare Abtrennbarkeit von öffentlichen und nicht allgemein zugänglichen Bereichen;
- Ausschluss der Möglichkeit des Zusammentreffens von kontrollierten mit nicht oder nicht ausreichend kontrollierten Fluggästen;
- Ausschluss der Möglichkeit des Zusammentreffens von kontrollierten Personen mit Personen aus dem allgemein zugänglichen Bereich;
- keine Vermischung von ankommenden Passagieren und abfliegenden Passagieren;
- Schaffung der Möglichkeit, umsteigende Gäste vor dem Weiterflug einer Personenkontrolle unterziehen zu können;
- Minimierung der vorhandenen Zahl von Durchgängen und Türen zwischen den Bereichen, ggf. mit Vereinzelungsanlagen für das Passieren von Ausweisinhabern;
- Abdeckung/Einhausung von Besucherterrassen;
- Verhinderung jeder Überwurfmöglichkeit für Gegenstände aus dem öffentlichen in den nicht allgemein zugänglichen Bereich.⁶¹

Alle nicht allgemein zugänglichen Flughafenbereiche müssen vor unberechtigttem Zugang gesichert sein. Dies geschieht in erster Linie durch bauliche sowie technische Maßnahmen, beispielsweise durch den Flughafenzaun, durch Vereinzelungsanlagen oder durch Zugangskontrollstellen. Hierzu rechnen auch organisatorische und administrative Maßnahmen, beispielsweise die Festlegung, wer innerhalb des Flughafenunternehmens für die Sicherung vor unberechtigttem Zugang verantwortlich ist und die Schaffung eines Werkschutzes.

⁶¹ Vgl. Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 19 b Rn. 13.

Die Berechtigung der Personen, die sich innerhalb der nicht öffentlich zugänglichen Flughafenbereiche bewegen, muss durch einen sichtbar zu tragenden Flughafenausweis dokumentiert sein. Um Fälschungen zu verhindern, muss sich das verwendete Ausweissystem auf einem hohen technischen Niveau befinden. Vor der Erteilung der Zugangsberechtigung zu nicht öffentlichen Flughafenbereichen sind die betreffenden Personen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29d LuftVG zu unterziehen. Neben der Sicherung der Flughafenanlagen und dem Schutz vor unberechtigttem Zugang zu nicht öffentlich zugänglichen Flughafenbereichen sind weitere Elemente der Eigensicherungspflicht des Flughafenunternehmers der Schutz der Gepäck- und Frachtstücke vor sicherheitsbeeinträchtigenden Manipulationen (vgl. § 19b Abs. 1 Nr. 2 LuftVG) sowie die Verpflichtung, im Falle von Bombenbedrohungen bedrohte Luftfahrzeuge auf Sicherheitspositionen zu verbringen (vgl. § 19b Abs. 1 Nr. 4 LuftVG).

Alle beschriebenen Sicherungsmaßnahmen sind in einem Luft-sicherheitsplan darzustellen (vgl. § 19b Abs. 1 Satz 2 LuftVG). Der Luftsicherheitsplan soll die Effizienz der getroffenen Sicherungsmaßnahmen erhöhen und ihre Überwachung erleichtern.⁶² Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine weitgehende Detaillierung und genaue Beschreibung der Sicherungsmaßnahmen erforderlich.⁶³ In dem Luftsicherheitsplan ist insbesondere anhand von Plänen für die einzelnen Flughafenbereiche darzustellen, wo die Schnittlinie zwischen allgemein zugänglichen und nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flughafens verläuft und wo sich Durchgänge zwischen diesen Bereichen befinden. In gleicher Weise sind die Transportwege und -mittel für die Verbringung der Gepäck- und Frachtstücke darzustellen. Besondere Erläuterungen sind auch erforderlich für folgende Sicherungs- und Kontrollverfahren:

⁶² Vgl. BT-Drs. 8/3431, S. 11.

⁶³ Vgl. Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 19 b Rn. 35.

- Ausweissystem;
- Art und Weise von Zugangskontrollen;
- Schlüsselsystem;
- Streifengänge am Flughafenzaun und innerhalb des eingezäunten Flughafengeländes;
- Kennzeichnung von Fahrzeugen;
- Regelungen zur Einfahrtberechtigung von Fahrzeugen in nicht allgemein zugängliche Flughafenbereiche.

Der Luftsicherheitsplan wird durch die zuständige Luftfahrtbehörde geprüft und ggf. mit Nebenbestimmungen zugelassen. Um die erforderlichen Maßnahmen der Eigensicherung bei geänderten Sicherheitsbedürfnissen anzupassen, können zusätzliche Sicherungsmaßnahmen durch nachträgliche Anordnungen gefordert werden, die eine Änderung des Luftsicherheitsplanes erforderlich machen (vgl. § 19b Abs. 1 Satz 4 LuftVG).

Im Ergebnis bestehen im Bereich der Verkehrsflughäfen hohe Anforderungen an den Schutz vor Eingriffen von Unbefugten. Die Erfüllung dieser Pflichten obliegt weitgehend dem Flughafenunternehmer als Maßnahmen der Eigensicherung, für die der Flughafenunternehmer auch kostentragspflichtig ist. Die Zusammenfassung der Sicherungsmaßnahmen im Luftsicherheitsplan ermöglicht die Umsetzung eines in sich geschlossenen Sicherungskonzepts und erleichtert die Überwachung durch die Luftfahrtbehörde. Angesichts der besonderen Verwundbarkeit des Luftverkehrs und der gleichzeitigen Attraktivität als Angriffsobjekt ist dieses hohe Sicherungsniveau und die Gewährleistung seiner Umsetzung erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der Verkehrsflughäfen als wichtige Infrastruktureinrichtungen sicherzustellen.

3.2.2 Darstellung der rechtlichen Anforderungen für Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Die Überprüfung der Zuverlässigkeit der auf Flughäfen tätigen Personen erfolgt derzeit⁶⁴ auf der Grundlage von § 29d LuftVG i. V. m. der Luftverkehrs-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftV-ZÜV).⁶⁵ Der Erlass dieser Verordnung war bereits seit 1991 geplant. Nach den Anschlägen vom 11.09.2001 wurde das Ordnungsverfahren innerhalb weniger Wochen abgeschlossen. Vor dem Erlass der LuftV-ZÜV existierte keine verbindliche Regelung zur Konkretisierung der Anforderungen an die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29d LuftVG. In dieser Zeit wurden die jeweils aktuellen Entwürfe dieser Verordnung als Auslegungshilfe herangezogen.

Mit dem Erlass der LuftV-ZÜV haben sich gegenüber der vorherigen Anwendungspraxis drei wesentliche Änderungen ergeben. Erstens wurde der Überprüfungsturnus für die Durchführung der regelmäßigen Zuverlässigkeitsüberprüfung in § 9 Abs. 3 LuftV-ZÜV auf Anregung des Bundesrates⁶⁶ von fünf Jahren auf ein Jahr verkürzt. Zweitens enthält § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV Regelvermutungen für das Fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit. Eine Regelvermutung für die fehlende Zuverlässigkeit besteht, wenn der Betroffene wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt ist oder Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bestehen. Die Bedeutung strafrechtlicher Verurteilungen ist dadurch erheblich größer geworden, da nach der bisherigen Anwendungspraxis nur die in § 100a StPO genannten „Katalogstraftaten“ relevant waren.⁶⁷

⁶⁴ Gegenwärtig wird das Luftverkehrsrecht grundlegend novelliert. Die in Art. 2 des Entwurfs zu einem „Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben“ vorgesehenen Änderungen des LuftVG sind in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

⁶⁵ Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf dem Gebiet des Luftverkehrs vom 08.10.2001 (BGBl. I. S. 2625), zuletzt geändert durch Art. 19a des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 09.01.2002 (BGBl. I. S. 380).

⁶⁶ Vgl. BR-Drs. 726/01 (Beschluss), S. 5.

⁶⁷ Die Katalogstraftaten nach § 100a StPO umfassen schwerwiegende Straftaten und Staatsschutzdelikte, die bei einem Tatverdacht die Anordnung der Telefonüberwachung rechtfertigen.

Nach der Neuregelung in § 5 Abs. 2 Nr. 1 LuftV-ZÜV sind alle rechtskräftigen Verurteilungen wegen einer Straftat geeignet, die Regelvermutung für das Fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit zu begründen. Die Anwendungspraxis beachtet dabei in der Regel eine Bagatellgrenze bei einer Verurteilung von bis zu 30 Tagessätzen. Dies bedeutet, dass erst bei einer rechtskräftigen Verurteilung zu mehr als 30 Tagessätzen die Regelvermutung unabhängig von der Art der Straftat angewendet wird.

Schließlich wurde der Umfang der abgerufenen Datenbanken mit der Neuregelung erheblich ausgeweitet. So werden nunmehr das Bundeszentralregister⁶⁸, die Datenbanken der deutschen und europäischen Polizei abgerufen und Anfragen bei den Nachrichtendiensten durchgeführt.

Ziel der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist nach § 29d Abs. 1 Satz 1 LuftVG der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs. Die erforderliche Zuverlässigkeit ist ausschließlich auf diese Zielsetzung hin zu überprüfen. Die Luftfahrtbehörde muss daher das gesamte für und gegen die Zuverlässigkeit des Betroffenen sprechende Material zusammentragen und in einer Gesamtwürdigung des Einzelfalls bewerten. Bei der Gesamtwürdigung der Zuverlässigkeit steht der Luftfahrtbehörde hinsichtlich der Gewichtung der vorliegenden Erkenntnisse ein Beurteilungsspielraum zu, der durch die Regelvermutungen des § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV eingeengt ist.⁶⁹

Von der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29d LuftVG sind alle Personen betroffen, die auf Verkehrsflughäfen in nicht allgemein zugänglichen oder sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sind. In Hessen führt das Polizeipräsidium Frankfurt als zuständige Luftfahrtbehörde in diesem Bundesland jährlich 42.000 Zuverlässigkeitsüberprüfungen durch. Hinzu kommen noch 35.000 Überprüfungen von Bediensteten der Lufthansa AG. Insgesamt werden damit allein in Hessen jährlich knapp 77.000 Zuverlässig-

⁶⁸ Unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister, also einschließlich der bereits wegen Zeitablaufs getilgten Verurteilungen. Diese bereits getilgten Verurteilungen dürfen allerdings nicht mehr zum Nachteil des Betroffenen verwendet werden (§ 5 Abs. 4 LuftV-ZÜV).

⁶⁹ Vgl. Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 29d Rn. 7.

keitsüberprüfungen nach § 29d LuftVG durchgeführt. Dies entspricht etwa 300 Überprüfungsverfahren pro Tag.

3.2.3 Darstellung des Prüfverfahrens

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung setzt nach § 3 LuftV-ZÜV einen Antrag des Betroffenen voraus, der die in § 3 Abs. 3 LuftV-ZÜV genannten Angaben enthalten muss. Dieser Antrag des Betroffenen wird ergänzt durch einen Antrag des Arbeitgebers mit Angaben zur beruflichen Notwendigkeit der Beschäftigung des Betroffenen.

In dem Antrag sind vom Betroffenen nach § 3 Abs. 3 Nr. 12 LuftV-ZÜV auch Angaben über „sonstige für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsame Sachverhalte i. S. d. § 5“ zu machen. Bei den „Sachverhalten i. S. d. § 5“ handelt es sich weitgehend um solche Sachverhalte, die die Behörde erst aufgrund ihrer Anfragen und Auskunftersuchen erheben soll. Daher ist es schwer verständlich, wie der Betroffene seiner Pflicht zu entsprechenden Angaben nachkommen kann, da er nicht im Vorfeld beurteilen kann, inwiefern einzelne Sachverhalte für die Beurteilung seiner Zuverlässigkeit von Bedeutung sind. Einen sinnvollen Anwendungsbereich hat diese Norm nur im Hinblick auf die Angaben nach § 5 Abs. 3 Nr. 4 LuftV-ZÜV („Sachverhalte aus denen sich eine Erpressbarkeit durch Dritte ergibt“) und Nr. 5 („Betäubungsmittel- und ggf. Alkoholabhängigkeit“). Hierbei handelt es sich um Sachverhalte, von denen die Auskunftsbehörden nicht notwendigerweise Kenntnis haben müssen. Allerdings findet die Verpflichtung zur Angabe dieser Sachverhalte in § 29d LuftVG keinerlei Anhaltspunkt. Daher ist bereits bezweifelt worden, ob § 3 Abs. 3 Nr. 12 LuftV-ZÜV von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (§ 32 Abs. 2b i. V. m. § 29d LuftVG) gedeckt ist.⁷⁰

⁷⁰ Vgl. Giemulla/van Schyndel, LuftVG, § 29 d II.3.a.

Ungeachtet dieser hier nicht näher zu untersuchenden Frage der Wirksamkeit dieser Regelung besteht die praktische Bedeutung dieser Vorschrift darin, dass der Arbeitgeber bereits im Rahmen des Antragsverfahrens Angaben über den Betroffenen macht, die ihm im Hinblick auf dessen Zuverlässigkeit bekannt sind. Wichtigstes Beispiel hierfür sind Lohnpfändungen, die dem Arbeitgeber bekannt sind und als „sonstige Erkenntnisse“ i. S. d. § 5 Abs. 3 Nr. 4 LuftV-ZÜV (Erpressbarkeit) gewertet werden können.

Nach Eingang des vollständigen Antrags führt die Luftfahrtbehörde zunächst die Datenbankabfragen durch. Dabei unterscheidet sich die Prüfungspraxis zwischen den einzelnen Bundesländern. So werden beispielsweise in Hessen die Datenbankabfragen Online durchgeführt, in anderen Bundesländern ist dies aus organisatorischen Gründen nicht möglich, da die Luftfahrtbehörden keinen direkten Zugriff auf diese Datenbanken haben. In diesen Fällen werden schriftliche Anfragen an die zuständigen Behörden gerichtet. Die unterschiedlichen organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung der Datenbankabfragen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Gesamtdauer der Prüfungsverfahren.

Der weitere Ablauf des Prüfungsverfahrens hängt vom Ergebnis der Datenbankabfragen ab. Ergibt sich aus keiner dieser Datenbanken ein Hinweis auf eine mögliche Unzuverlässigkeit, so wird die Zuverlässigkeitsüberprüfung abgeschlossen und dem Arbeitgeber mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen die Beschäftigung des Betroffenen bestehen.

Sofern eine der Datenbankabfragen ein positives Resultat aufweist, erfolgt die weitere Bearbeitung der Zuverlässigkeitsüberprüfung durch einen Sachbearbeiter, der dann weitere Anfragen einholt. Das positive Ergebnis einer Datenbankabfrage ist also der Auslöser für eine vertiefte Ermittlungstätigkeit. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass aufgrund einer Bagatelldelikt, die für sich alleine betrachtet einen Zweifel an der Zuverlässigkeit nicht begründen könnte, weitere Prüfungen veranlasst werden,

die dann ihrerseits Anhaltspunkt für eine fehlende Zuverlässigkeit liefern können (z. B. Überschuldung, Drogenkonsum etc.).

Dem Betroffenen ist nach § 6 Abs. 1 LuftV-ZÜV Gelegenheit zu geben, sich zu Erkenntnissen, die Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen können, zu äußern. Gegen die Versagung der Tätigkeitserlaubnis aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit steht den Betroffenen der Rechtsweg offen. Aufgrund des bestehenden Beurteilungsspielraums der Luftfahrtbehörde überprüft das Gericht nur, ob die Grenzen dieses Beurteilungsspielraums verletzt wurden. Dabei stellt die Rechtsprechung aufgrund des hohen Gefährdungspotenzials des Luftverkehrs nur geringe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines von dem Betroffenen zu verantwortenden Schadenseintritts. Bereits ein geringer Zweifel an der persönlichen Zuverlässigkeit wird danach für ausreichend erachtet, eine Tätigkeit in einem betont sicherheitsrelevanten Bereich auszuschließen.⁷¹

Die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist gebührenpflichtig. Derzeit wird in Hessen für die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung vom Betroffenen eine Gebühr von 33,00 € erhoben. Diese Gebühren werden regelmäßig von den Arbeitgebern übernommen. Nach Auffassung des OVG Münster⁷² können die Flughafenunternehmen auch unmittelbar als Gebührenschuldner herangezogen werden, da die gebührenauslösende Zuverlässigkeitsüberprüfung in Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen des Flughafenunternehmens nach § 19b LuftVG erfolgt und daher ungeachtet der erforderlichen Mitwirkungshandlung des Betroffenen dem rechtlichen Pflichtenkreis des Flughafenunternehmens zuzuordnen ist.⁷³

⁷¹ Vgl. zu diesen Leitsätzen für die Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums VGH München, Beschl. v. 14.09.1993, NVwZ 1995 182.

⁷² Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 12.02.2001, ZKF 2001, 182.

⁷³ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 12.02.2001, ZKF 2001, 182.

3.2.4 Übergangsregelungen

Nach dem Erlass der LuftV-ZÜV hat sich der Kreis der Personen, für die eine Zuverlässigkeitsüberprüfung durchgeführt werden muss, deutlich erhöht. Häufig waren diese neu zu überprüfenden Personen bereits auf Verkehrsflughäfen in nicht allgemein zugänglichen oder sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig. Für diesen Personenkreis sieht § 11 LuftV-ZÜV eine Übergangsregelung vor, wonach die Zuverlässigkeitsüberprüfung innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten der Verordnung durchzuführen ist. Dieser Zeitraum von einem Jahr nach dem Erlass der Verordnung war für die Durchführung der nachträglichen Sicherheitsüberprüfungen ausreichend.

Eine Übergangsregelung für die Anpassung an den verschärften Beurteilungsmaßstab ist nach der Verordnung nicht vorgesehen, d. h. auch bei Vorliegen einer unveränderten Informationslage kann die erneute Prüfung am Maßstab der LuftV-ZÜV im Gegensatz zum Ergebnis einer früheren Überprüfung die fehlende Zuverlässigkeit ergeben.⁷⁴ Dies betraf insbesondere solche Personen, die nach der früheren Beurteilungsgrundlage keine „relevante“ Vorstrafe (Katalogstraftaten nach § 100a StPO) hatten, aber nach neuem Recht Zweifel an der Zuverlässigkeit bestehen, da jede strafrechtliche Verurteilung die Regelvermutung für die Unzuverlässigkeit begründet (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 LuftV-ZÜV).

Bei der Anwendung der Regelvermutung ist zu beachten, dass es sich dabei um eine im Einzelfall widerlegbare Vermutung handelt. Es bedarf daher auch bei der Erfüllung der Regelbeispiele des § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV einer Gesamtwürdigung des Einzelfalls, insbesondere einer Würdigung des sonstigen Verhaltens und der Persönlichkeit des Betroffenen. Dabei ist sowohl die Art der Straftat als auch das Verhalten des Betroffenen seit der

⁷⁴ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2002, NVwZ-RR 2003, S. 116.

Straftat zu berücksichtigen.⁷⁵ In der Anwendungspraxis wird den Betroffenen bei länger zurückliegenden Straftaten entgegen der Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 1 LuftV-ZÜV ein „faktischer Bestandschutz“ gewährt. Dies bedeutet, dass bei Vorliegen von Straftaten nicht vom ursprünglichen Zuverlässigkeitsurteil abgewichen wird, wenn und solange der Betroffene sich keiner weiteren Straftat schuldig macht. Bei Vorliegen einer erneuten Straftat wird er ausschließlich am Maßstab der LuftV-ZÜV beurteilt und die Regelvermutung für die fehlende Zuverlässigkeit angewendet.

3.2.5 Ausnahmeregelungen

Zur Vermeidung von Doppelprüfungen entfällt die Zuverlässigkeitsüberprüfung, wenn der Betroffene im Inland innerhalb der letzten zwölf Monate einer zumindest gleichwertigen Überprüfung unterzogen worden ist. Dies ist bei Sicherheitsüberprüfungen nach §§ 9, 10 SÜG der Fall. Nicht ausreichend ist allerdings eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG, weil das Niveau der einfachen Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG dem der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach LuftV-ZÜV nicht adäquat ist.⁷⁶

Darüber hinaus unterbleibt eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 10 Abs. 2 LuftV-ZÜV bei Personen, „die nur gelegentlich, in der Regel bis zu einem Tag im Monat“, Zutritt zu den sicherheitsrelevanten Bereichen der Verkehrsflughäfen haben. Diese Regelung konkretisiert den Begriff der „gelegentlichen Tätigkeit“ in § 29d Abs. 1 Nr. 1 LuftVG. Der ursprüngliche Verordnungsentwurf enthielt noch eine weitere Ausnahmegvorschrift, dass die vollständige Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung unterbleiben kann, wenn der Zeitraum bis zur geplanten Aufnahme der Tätigkeit für die vollständige Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht ausreicht und der Betroffene nur für einen begrenzten Zeitraum Zugang zum

⁷⁵ Für den VGH Mannheim (NVWZ-RR, 2003, 116) ist die Regelvermutung als widerlegt anzusehen, wenn es sich bei der Straftat nicht um eine besonders schwere Straftat handelt, die bereits für sich allein genommen die Unzuverlässigkeit begründen könnte, und der Betroffene über fünf Jahre hinweg nicht weiter auffällig geworden ist und zusätzlich positive Arbeitszeugnisse vorgelegt werden.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 14/7386, S. 68.

Flughafenbereich haben sollte.⁷⁷ Der Bundesrat sah in dieser Regelung eine erhebliche Sicherungslücke, da durch eine „Schnellüberprüfung“ die Erfordernisse des Schutzes des Luftverkehrs vor terroristischen und kriminellen Angriffen in unvertretbarer Weise gegenüber vermeintlichen Belangen der Flexibilität des Personaleinsatzes zurückgestellt würden.⁷⁸

Diese Argumentation kann ohne weiteres auf die Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 2 LuftV-ZÜV übertragen werden, da auch hier eine Sicherungslücke besteht. Die betroffenen Personen können auch bei einem nur gelegentlichen Zutritt zum Flughafenbereich vorbereitende Tätigkeiten (Ausspähen, Einschleusen von Gegenständen) und direkte Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs durchführen. Allerdings ist diese Ausnahmeregelung bereits in § 29d Abs. 1 Nr. 1 LuftVG angelegt, wonach eine Zuverlässigkeitsüberprüfung bei einer gelegentlichen Tätigkeit nicht erforderlich ist.⁷⁹ Die Ausnahmeregelung kommt den Interessen der Flughafenunternehmen an einem flexiblen Personaleinsatz entgegen, da kurzfristig auch Personen ohne Zuverlässigkeitsüberprüfung Zutritt zu den Flughafenbereichen gewährt werden kann. Diese Freistellung des gelegentlichen Einsatzes von „Springern“ ohne Zuverlässigkeitsüberprüfung ist allerdings aus Sicherheitsgründen nur schwer nachvollziehbar.

3.3 Bewertung der Wirksamkeit von Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Die Wirksamkeit von Zuverlässigkeitsüberprüfungen als Maßnahme zur Verhinderung von Eingriffen des Betriebspersonals ist empirisch nicht nachweisbar. Hierzu wäre die Prüfung anhand einer Kontrollgruppe erforderlich, bei der keine Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchgeführt werden.

⁷⁷ Vgl. § 4 Abs. 5 des Verordnungsentwurfs, BR-Drs. 726/01, S. 3.

⁷⁸ Vgl. BR-Drs. 726/01 (Beschluss), S. 3.

⁷⁹ Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf zum 12. Änderungsgesetz zum LuftVG vom 18.12.1997 (BT-Drs 13/9513, S. 23, 50) vorgeschlagen, die Ausnahmeregelung für die gelegentliche Tätigkeit zu streichen. Dieser Vorschlag wurde damit begründet, dass auch Personen mit nur gelegentlichem Zugang zu Sicherheitsbereichen diese Zutritte zu Ausforschungszwecken und damit ggf. zur Vorbereitung von kriminellen oder terroristischen Sabotageakten missbrauchen können. Der Bundesrat konnte sich mit diesem Änderungsvorschlag im Ergebnis jedoch nicht durchsetzen.

Aus dem Umstand, dass im Bereich der Kernenergieanlagen und der Verkehrsflughäfen keine Fälle schwerer Eingriffe von Innentätern bekannt geworden sind, kann nicht geschlossen werden, dass dies allein auf die Wirksamkeit der durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfungen zurückzuführen ist, da die Innentäter-Problematik in der Vergangenheit möglicherweise eine wesentlich geringere Bedeutung hatte.

Bei der Bewertung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen besteht das grundsätzliche Problem, dass Innentäter nicht identifizierbar sind. Es können also weder notwendige noch hinreichende Bedingungen abgeleitet werden, bei deren Vorliegen sicher anzunehmen ist, dass die überprüfte Person gegenwärtig oder in Zukunft einen Eingriff als Innentäter vornehmen wird.

Es können nur einzelne persönliche Eigenschaften aufgestellt werden, deren Vorliegen als Indiz für eine mögliche Eingriffsbereitschaft gewertet werden kann und zur Ablehnung der erforderlichen Zuverlässigkeit führt. Solche Eigenschaften können z. B. sein:

- Verfassungsfeindliche Einstellung
- Gewaltbereitschaft
- Bereitschaft zur Übertretung von Verbotsnormen
- Erpressbarkeit
- Käuflichkeit

Das Vorliegen dieser persönlichen Eigenschaften kann wiederum nicht unmittelbar nachgewiesen werden, da es sich um persönliche Einstellungen handelt, die als solche einer Überprüfung nicht zugänglich sind. Eine Überprüfung dieser persönlichen Einstellungen ist nur insoweit möglich, als sie bereits nach außen in Erscheinung getreten sind. Solche veräußerten Merkmale können Indizien für das Vorliegen der eingriffsrelevanten, persönlichen Eigenschaften sein.

Den bestehenden Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung liegt die Vermutung zugrunde, dass eine Korrelation zwischen den prüfbaren, veräußerlichten Merkmalen und den persönlichen Einstellungen besteht, die wiederum den Schluss auf eine mögliche Eingriffsbereitschaft zulassen. Nachfolgend wird diese Korrelation schematisch dargestellt:

Veräußerlichte Merkmale	Relevante Eigenschaften	
Unterstützung verfassungsfeindlicher Aktivitäten	Bereitschaft zu gemeinschädlichem Verhalten ⁸⁰	Bereitschaft zu schädigendem Eingriff
strafrechtliche Verurteilung	Bereitschaft zur Übertretung von Verbotsnormen. ⁸¹	
Drogenabhängigkeit	Erpressbarkeit/ Käuflichkeit	
Tätigkeit für ausländische Nachrichtendienste oder frühere Tätigkeit beim MfS	Erpressbarkeit ⁸²	
Überschuldung	Käuflichkeit ⁸³	

Die Korrelation zwischen dem positiven Vorliegen eines prüfbaren, veräußerlichten Merkmals (z. B. strafrechtliche Verurteilung) und einer entspre-

⁸⁰ Diese Korrelation wird beispielsweise vorausgesetzt in der Begründung des Bundesrates zur Änderung von § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV (BR Drs. 726/01 – Beschl. –, S. 4). Vgl. zu diesem Änderungsvorschlag oben Kap. 3.2.2.

⁸¹ Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Beschl. v. 18.10.2001, ZBR 2002, 287, kann bei einem Soldaten ein Sicherheitsrisiko wegen seines „gestörten Verhältnisses zur Rechtsordnung“ bestehen. Strafrechtliche Verurteilungen ließen ein solches gestörtes Verhältnis zur Rechtsordnung erkennen.

⁸² Zu dieser Korrelation zwischen der Tätigkeit beim MfS und einer daraus abzuleitenden Erpressbarkeit vgl. VGH München, Beschl. v. 14.09.1993, NVwZ 1995, 182.

⁸³ Diese Korrelation zwischen dem Risiko der „Käuflichkeit“ und der bestehenden Überschuldung des Betroffenen wird in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 30.01.2001, NVwZ-RR 2001, 520) vorausgesetzt, um aus der bestehenden Überschuldung auf das Vorliegen eines Sicherheitsrisikos zu schließen. Bei einer Überschuldung besteht nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts eine besondere Gefährdung durch Anbahnungs- und Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste.

chenden Eingriffsbereitschaft ist nicht zwingend, sondern nur der Ausgangspunkt für eine mögliche Unzuverlässigkeit.⁸⁴

Besonders problematisch ist die Annahme, dass aus dem Nichtvorliegen des veräußerlichten Merkmals auf eine fehlende Eingriffsbereitschaft geschlossen werden kann. Dies wird bei der gegenwärtig viel diskutierten Tätergruppe der „Schläfer“ besonders deutlich. Der ursprünglich aus dem nachrichtendienstlichen Bereich stammende Begriff des „Schläfers“ beschreibt Personen, die sich bisher strikt legal verhalten haben, gerade damit sie sich später in einem wenig absehbaren, aber potenziell großen Stil illegal verhalten können.⁸⁵ Die Speicherung von Daten über legale Verhaltensweisen oder Zustände gehört nur in Ausnahmefällen zu den polizeilichen Aufgaben, so dass es unwahrscheinlich ist, eine bisher nicht (illegal) auffällig gewordene Person mit den Mitteln der Zuverlässigkeitsüberprüfung zu erkennen, da diese Überprüfung weitgehend auf vorhandene Datenbestände angewiesen ist.

Die Ergebnisse der Zuverlässigkeitsüberprüfung können daher in beiden Richtungen fehlerhaft sein: Zum einen können Personen aufgrund des Vorliegens veräußerlichter Merkmale identifiziert werden, bei denen die Vermutung einer möglichen Eingriffsbereitschaft nicht gerechtfertigt ist und zum anderen können Personen mit bestehender Eingriffsbereitschaft nicht erkannt werden, sofern bei ihnen die prüfbaren, veräußerlichten Merkmale bisher nicht vorliegen.

Die dargestellten Einschränkungen der Wirksamkeit von Zuverlässigkeitsüberprüfungen betreffen die Gewissheit der Zuverlässigkeitsaussage. Diese Gewissheit der Zuverlässigkeitsaussage ist jedoch nicht allein für die Wirksamkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung maßgeblich. Wie bereits

⁸⁴ Vgl. hierzu z. B. die Richtlinie zur Überprüfung der Zuverlässigkeit der in kerntechnischen Anlagen tätigen Personen (GMBI. 1996, S. 613), Anlage 3 Nr. 2.: „Bedenken gegen die Zulässigkeit einer Person können sich ergeben, wenn der Betroffene wegen einer begangenen Straftat rechtskräftig verurteilt worden ist, die in seiner Person liegende oder mit ihr verbundene Eigenheiten dartut, welche eine Gefährdung der nuklearen Sicherheit ... aufgrund konkreter Tatsachen oder vorliegender Erfahrungen besorgen lassen.“

dargestellt,⁸⁶ hat die Zuverlässigkeitsüberprüfung zwei unterschiedliche Funktionen: Zum einen soll sie verhindern, dass nicht ausreichend zuverlässige Personen an sicherheitsempfindlichen Stellen tätig sind (Ausschlussfunktion), zum anderen dient die Zuverlässigkeitsüberprüfung aber auch dem Ziel, die sicherheitsempfindlichen Stellen präventiv zu kontrollieren und damit mögliche Innentäter von der Aufnahme einer Tätigkeit in diesen Bereichen abzuhalten (Beobachtungsfunktion).

In den untersuchten Bereichen der Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Kernenergieanlagen und Verkehrsflughafen wurde von den Gesprächspartnern der Eindruck bestätigt, dass diese Beobachtungsfunktion der Zuverlässigkeitsüberprüfung in einem nicht genauer zu quantifizierenden Maß dazu beiträgt, dass die Bereitschaft sinkt, sich um eine Tätigkeit in diesen sicherheitsempfindlichen Stellen zu bewerben.⁸⁷

Dies kann daran liegen, dass der Umfang der Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach § 12b AtG und § 29d LuftVG für die überprüften Personen nur begrenzt „berechenbar“ ist, da die Behörde bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit weitere, in den Verordnungen selbst vorgesehene Ermittlungen anstellen kann. So kann der Betroffene zwar wissen, welche Informationen über ihn im Bundeszentralregister enthalten sind, sonstige Erkenntnisse der Ermittlungsbehörden oder der Nachrichtendienste sind ihm jedoch regelmäßig nicht bekannt. Gerade in dieser fehlenden Berechenbarkeit der Prüfungsinhalte liegt ein wesentliches Moment für die (präventiv abschreckende) Wirkung der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Diese abschreckende Wirkung entfaltet sich grundsätzlich auch gegenüber einem potenziellen, terroristisch motivierten Innentäter. Zwar könnte dieser

⁸⁵ Vgl. Nowak, DVBl. 2003, 108, 111.

⁸⁶ Vgl. oben Kap. 2.3.2.2.

⁸⁷ Bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach der Neuregelung des § 29d LuftVG ist der Kreis der überprüfungspflichtigen Personen erweitert worden. Bei diesen neu zu überprüfenden Personen wurde festgestellt, dass es in einem erhöhten Maße zu Versetzungsgesuchen oder Arbeitnehmerkündigungen kam. Dieser Umstand wurde damit begründet, dass die Personen möglicherweise einem negativen Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung entgehen wollten.

versuchen, die Zuverlässigkeitsüberprüfung zu „bestehen“, um damit den angestrebten Zugang zu dem sicherheitsempfindlichen Bereich zu erhalten. Ein ablehnendes Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung – beispielsweise aufgrund von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen – führt jedoch möglicherweise dazu, dass der Betroffene verstärkt nachrichtendienstlich beobachtet wird, da der Versuch, eine Beschäftigung innerhalb eines sicherheitsempfindlichen Bereichs zu erhalten, als Ausdruck einer bestehenden Eingriffsbereitschaft gewertet werden kann. Die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist daher für den Betroffenen mit dem Risiko verbunden, als Folge eines ablehnenden Prüfungsergebnisses nur noch eingeschränkt handlungsfähig zu sein.

Auf der Grundlage der im Rahmen des Forschungsprojekts gewonnenen Eindrücke aus den anderen Regelungsbereichen (Kernenergieanlagen/ Verkehrsflughäfen) ist die Erwartung gerechtfertigt, dass die Einführung von Sicherheitsüberprüfungen bei Betriebsbereichen im Geltungsbereich der Störfall-Verordnung ähnliche Wirkungen erzielt.

4. Verfahren und Verfahrensvorschläge zur Anwendung des SÜG bei Störfall-Betriebsbereichen

Bei der Novelle des SÜG wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Sicherheitsüberprüfungen für Zwecke des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes erweitert. Allerdings fehlte insbesondere eine Festlegung der Unternehmen und Organisationen, die von der Gesetzesänderung betroffen sein sollen. Vielmehr wurde die Bundesregierung ermächtigt, in einer Rechtsverordnung festzulegen, welche nicht-öffentlichen Stellen lebenswichtige Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen sind. Im Hinblick auf die Betriebsbereiche im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung ist die Bundesregierung dieser Verordnungsermächtigung nur insoweit nachgekommen, als sie nach § 10 Abs.1 Nr.4 SÜFV „Teile von Unternehmen, die als Betriebsbereich in den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung fallen und den erweiterten Pflichten der Störfall-Verordnung

unterliegen", als „lebenswichtige Einrichtungen“ des nicht-öffentlichen Bereiches festgelegt hat.

Mit dieser Regelung innerhalb der SÜFV hat der Verordnungsgeber aus dem Kreis der genehmigungsbedürftigen Industrieanlagen diejenigen Einrichtungen festgelegt, die aufgrund des in ihnen enthaltenen Gefahrenpotenzials abstrakt geeignet sind, im Falle einer Beeinträchtigung die Schutzgüter des SÜG erheblich zu gefährden. Mit dieser Festlegung knüpft der Verordnungsgeber an die immissionsschutzrechtliche Differenzierung verschiedener Anlagearten mit abgestuften Sicherheitspflichten an, die sich ebenfalls am Gefahrenpotenzial der betroffenen Anlagen orientieren. Den erweiterten Pflichten der Störfall-Verordnung unterliegen nur diejenigen Betriebsbereiche, in denen große Mengen störfallrelevanter Stoffe vorhanden sind und für die daher die am weitesten reichenden Sicherheitspflichten gelten.

Allerdings ist es für die immissionsschutzrechtliche Qualifikation der Betriebsbereiche mit erweiterten Pflichten unerheblich, aus welchen Gründen mögliche Störfälle entstehen können. Hierfür kommen beispielsweise die Realisation betrieblicher oder umgebungsbedingter Gefahrenquellen oder mögliche Eingriffe von Innentätern in Betracht. Die Sicherheitsüberprüfung nach SÜG dient jedoch ausschließlich dem vorbeugenden personellen Sabotageschutz. Innerhalb der Betriebsbereiche besteht daher nur dann die Pflicht zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen, wenn dort Eingriffe von Innentätern möglich sind, die zu einer erheblichen Gefährdung der Bevölkerung führen können. Die Personen, die als Innentäter in Frage kommen, üben eine „sicherheitsempfindliche Tätigkeit“ im Sinne des SÜG aus und unterliegen damit der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung.

Mit der Aufnahme der Betriebsbereiche in § 10 Abs.1 Nr.4 SÜFV hat der Verordnungsgeber lediglich eine abstrakte Festlegung derjenigen Einrichtungen vorgenommen, bei denen eine Beeinträchtigung den in § 1 Abs. 4 SÜG geforderten Gefährdungsgrad erreichen könnte. Ob eine solche Beeinträchtigung durch den Eingriff eines Innentäters möglich ist und welcher

Personenkreis innerhalb des Betriebsbereichs hierfür in Frage kommt, ist damit noch nicht festgelegt.

Die Bundesregierung hat darauf verzichtet, in der SÜFV zu konkretisieren, nach welchem Verfahren die „sicherheitsempfindlichen Stellen“ innerhalb der Betriebsbereiche identifiziert werden sollen. Daher ist es bei der Umsetzung der SÜFV erforderlich, für die Betriebsbereiche nach § 10 Abs.1 Nr.4 SÜFV eine vorgeschaltete Prüfung durchzuführen, mit der die sicherheitsempfindlichen Stellen und der betroffene Personenkreis identifiziert werden. Aufgrund der fehlenden Konkretisierung innerhalb der SÜFV erfolgt dieses vorgeschaltete Auswahlverfahren ausschließlich anhand der Vorgaben aus § 1 Abs. 4 und 5 SÜG. Der auf diese Weise festgelegte Personenkreis unterliegt dann der Pflicht zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung.

In den nachfolgenden Abschnitten wird ein Vorschlag für die Durchführung des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens entwickelt. Die Darstellung dieses Vorschlags folgt den inhaltlichen Verfahrensabschnitten der Sicherheitsüberprüfung bei Betriebsbereichen. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Gesamtübersicht über den Inhalt des Kapitels. Die linke Spalte der Tabelle enthält die Verfahrensabschnitte mit den relevanten rechtlichen Prüfungsmerkmalen. In der rechten Spalte sind die bestehenden Regelungen bzw. die in dieser Untersuchung entwickelten Anwendungsvorschläge stichwortartig unter Angabe des jeweiligen Unterkapitels dargestellt

Verfahrensabschnitt (wesentliche Merkmale)	Regelung/Anwendungsvorschlag
A) Festlegung der lebenswichtigen Einrichtungen ↓	→ seit 09.08.2003 geregelt in § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV (Störfallbetriebsbereiche mit erweiterten Pflichten)
B) Vorgesaltetes Auswahlverfahren 1) Identifizierung der sicherheitsempfindlichen Stellen <i>Dies ist die „kleinste selbständig handelnde Organisationseinheit innerhalb einer lebenswichtigen Einrichtung, die vor unberechtigtem Zugang geschützt ist ...“</i> ↓ 2) Identifizierung des betroffenen Personenkreises <i>Ausüben einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit. Eine solche Tätigkeit übt aus, „wer an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb einer lebenswichtigen Einrichtung beschäftigt ist“ (§ 1 Abs. 4 SÜG)</i> ↓	→ keine Regelungen in SÜG und SÜFV → Vorschlag: Auswahlverfahren auf der Grundlage einer Stufenprüfung (Kap. 4.1.1) → räumliche Abgrenzung: „abschließbare“ Anlage/Anlagenteile (Kap. 4.1.3) → Vorschlag: funktionaler Beschäftigungsbegriff (Kap. 4.2.1) → Überprüfungspflicht verschiedener Personengruppen (Kap. 4.2.2) → Mitwirkungspflichten / Behördenkoordination (Kap. 4.3.1) → SÜ bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen (Kap. 4.2.3.2)
C) Individuelles Überprüfungsverfahren einfache Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG	→ Vorschlag zusätzlicher Überprüfungsmaßnahmen (Kap. 4.3.4) → Bewertungskriterien und Wiederholungsprüfungen (Kap. 4.3.5/4.3.6)

4.1 Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen

Die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung trifft nur diejenigen Personen, die in einem Betriebsbereich innerhalb einer „sicherheitsempfindlichen Stelle“ beschäftigt sind. Eine „sicherheitsempfindliche Stelle“ ist nach § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG die kleinste selbstständig handelnde Organisationseinheit innerhalb einer lebenswichtigen Einrichtung, die vor unberechtigtem Zugang geschützt ist und von der im Falle einer Beeinträchtigung eine erhebliche Gefahr für die Schutzgüter des SÜG ausgeht.

Nach der Gesetzesbegründung sollten durch diese Definition der sicherheitsempfindlichen Stelle diejenigen Bereiche eines Unternehmens erfasst werden, die für die Betriebsabläufe oder die Weiterführung des Betriebes von erheblicher Bedeutung ist, so dass im Sabotagefall Teil- oder Totalausfälle mit Folgen für die nach dem Gesetz geschützten Güter drohen.⁸⁸

Nach der Definition in § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG muss eine „sicherheitsempfindliche Stelle“ drei Voraussetzungen erfüllen. Sie muss:

1. ein relevantes⁸⁹ Gefährdungspotenzial aufweisen,
2. organisatorisch verselbständigt und
3. gegen unberechtigten Zugang geschützt sein.

Diese Voraussetzungen werden in den nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen untersucht.

4.1.1 Relevantes Gefährdungspotenzial

Auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben muss für die betroffenen Betriebsbereiche untersucht werden, welche Sabotagehandlungen die geforderten Schadensfolgen herbeiführen können. Zur Durchführung dieser Untersuchung ist es erforderlich, zunächst festzulegen, welche Eingriffs-

⁸⁸ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/7368, S. 44.

möglichkeiten in die Untersuchung einbezogen werden. Hierzu werden nachfolgend zunächst die betroffenen Schutzgüter des SÜG analysiert (Kap. 4.1.1.1) und Kriterien zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens entwickelt (dazu Kap. 4.1.1.2). Auf dieser Grundlage wird dann das Konzept einer abgestuften Prüfungsstruktur dargestellt (dazu Kap. 4.1.1.3).

4.1.1.1 Betroffene Schutzgüter des SÜG

Nach der Definition in § 1 Abs. 5 Satz 1 SÜG kann sich die Lebenswichtigkeit einer Einrichtung aus zwei Gründen ergeben. Lebenswichtig sind danach solche Einrichtungen,

1. deren Beeinträchtigung auf Grund der ihnen anhaftenden betrieblichen Eigengefahr die Gesundheit oder das Leben großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährden kann oder
2. die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind und deren Beeinträchtigung erhebliche Unruhe in großen Teilen der Bevölkerung und somit Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen lassen würde.

Die beiden Alternativen unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf den Anknüpfungspunkt der Lebenswichtigkeit (betriebliche Eigengefahr / Unverzichtbarkeit für das Gemeinwesen) als auch hinsichtlich der erforderlichen Auswirkungen von Beeinträchtigungen (erhebliche Lebens- oder Gesundheitsgefahren / erhebliche Unruhe). Die Unterschiede bei den erforderlichen Auswirkungen von Beeinträchtigungen sind für die Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen von erheblicher Bedeutung, da sie unterschiedliche Gefahrenschwellen markieren. Diese Gefahrenschwellen bestimmen ihrerseits den Kreis möglicher Eingriffe, die zur Beurteilung der Lebenswichtigkeit einer Einrichtung zu betrachten sind. Für die hier interessierenden Betriebsbereiche ist es offensichtlich, dass der Kreis möglicher Störfälle, die zu einer „Unruhe in der Bevölkerung“ führen können, um

⁸⁹ = erhebliche Gefahr für die Schutzgüter des SÜG bei Beeinträchtigung

ein Vielfaches größer ist als der Kreis der Störfälle, die zu erheblichen Gesundheits- oder Lebensgefahren für die Bevölkerung führen.

Vor diesem Hintergrund ist für die Abgrenzung der relevanten Eingriffe zunächst zu klären, nach welcher der beiden Alternativen in § 1 Abs. 5 Satz 1 SÜG die Lebenswichtigkeit der von § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV erfassten Betriebsbereiche zu beurteilen ist. Der Verordnungstext enthält diesbezüglich keine Festlegungen. Dort wird lediglich festgelegt, dass es sich bei den betroffenen Betriebsbereichen um lebenswichtige Einrichtungen handelt, aber nicht, aus welchem Grund dies der Fall ist.

Bei einer inhaltlichen Betrachtung der beiden Alternativen dürfte unzweifelhaft sein, dass die Festlegung der Betriebsbereiche aufgrund der ihnen anhaftenden betrieblichen Eigengefahr erfolgte und sie daher als lebenswichtige Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 SÜG anzusehen sind. Auch die Begründung zu § 10 des Referentenentwurfs zur SÜFV⁹⁰ hebt ausschließlich auf die betriebliche Eigengefahr als Anknüpfungspunkt für die Festlegung in § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV ab.

Allein fraglich bleibt daher, ob die betroffenen Betriebsbereiche daneben auch lebenswichtige Einrichtungen im Sinne der zweiten Alternative (§ 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SÜG) sind. Diese Auffassung wird nach den derzeit vorliegenden Informationen vom BMWA als zuständiger Behörde vertreten. Danach sind Betriebsbereiche „wegen ihrer betrieblichen Eigengefahr und wegen der durch Sabotage möglichen Folgen“ als lebenswichtige Einrichtungen festgelegt.⁹¹ Diese Ansicht wird – soweit ersichtlich – allein darauf gestützt, dass der Gesetzgeber bei der Änderung des SÜG zur Erläuterung des Begriffs der lebenswichtigen Einrichtungen auch auf solche Einrichtungen Bezug genommen hat, die der Versorgung der Bevölkerung die-

⁹⁰ Referentenentwurf zur SÜFV (Stand: 26.06.2003).

⁹¹ Vgl. Leitfaden des BMWA zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft (Stand: 20.11.2003), S. 7

nen.⁹² In der beispielhaften Aufzählung solcher Einrichtungen werden auch Chemieanlagen und pharmazeutische Firmen genannt.⁹³

Bei der Beurteilung dieser Erwägungen aus der Begründung zum ursprünglichen Gesetzentwurf ist zunächst zu berücksichtigen, dass diese Ausführungen sich auf eine Fassung des § 1 Abs. 4 SÜG bezogen, die auf Vorschlag des BT-Innenausschusses stark geändert wurde. Dem ursprünglichen Gesetzesentwurf lag eine Definition der lebenswichtigen Einrichtung zugrunde, wie sie von der Innenministerkonferenz 1994 entwickelt wurde.⁹⁴ In dieser Definition sind versorgungswichtige Betriebe gesondert aufgeführt, die dann als lebenswichtige Einrichtungen angesehen werden, wenn deren Ausfall Leben und Gesundheit der Bevölkerung erheblich gefährdet. Vor diesem Hintergrund ist die Nennung von Chemieanlagen innerhalb der Gesetzesbegründung nur als Beispiel für einen versorgungswichtigen Betrieb anzusehen, für dessen Festlegung als lebenswichtige Einrichtung die erhöhten Anforderungen einer erheblichen Gesundheits- oder Lebensgefährdung erforderlich sind. Im Ergebnis kann daher aus der Gesetzesbegründung nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber Chemieanlagen als Einrichtungen angesehen hat, die für das Gemeinwohl unverzichtbar sind.

Neben dem dargestellten Argument aus dem Gesetzgebungsverfahren sprechen keine weiteren Gründe dafür, die betroffenen Betriebsbereiche generell als für das Gemeinwesen unverzichtbar anzusehen. Auch der Verweis in § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV auf § 1 der Störfall-Verordnung kann nur so interpretiert werden, dass die betroffenen Betriebsbereiche aufgrund der ihnen anhaftenden betrieblichen Eigengefahr lebenswichtige Einrichtungen sind, da es für den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

⁹² Vgl. Begründung zu Art. 5 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 44.

⁹³ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 44: „Unabhängig von der jeweiligen Organisationsform (...) sollen besonders sicherheitsempfindliche Teile von Einrichtungen geschützt werden, die der Versorgung der Bevölkerung (z.B. Energie, Wasser, Chemieanlagen, pharmazeutische Firmen, Banken) dienen oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens (z.B. Telekommunikation, Bahn und Post) unverzichtbar sind.“

vollkommen irrelevant ist, ob der Betriebsbereich eine versorgungswichtige Funktion erfüllt oder nicht. Maßgeblich ist allein das Gefährdungspotenzial der vorhandenen Stoffmengen.

Diese Auslegung wird auch gestützt durch die Begründung des Referentenentwurfs zu §§ 10, 11 SÜFV, in der für alle betroffenen Einrichtungen erläutert wird, aus welchem Grund diese Einrichtungen in die SÜFV aufgenommen wurden, also entweder aufgrund der betrieblichen Eigengefahr (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4; § 11 Nr. 2) oder aufgrund ihrer Unverzichtbarkeit für das Gemeinwesen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2) oder aus beiden Gründen (§ 11 Nr. 1).

Gegen die generelle Beschränkung auf die betriebliche Eigengefahr als Ansatzpunkt für die Lebenswichtigkeit von Betriebsbereichen könnte allenfalls eingewandt werden, dass in den betroffenen Unternehmen möglicherweise Produkte hergestellt werden, die für die Versorgung der Bevölkerung lebensnotwendig sind, so dass ein Ausfall dieser Anlagen die Bevölkerung gefährden könnte. Aber selbst wenn diese Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sein sollten (z.B. alleinige Produktion nicht substituierbarer Vorprodukte für die Arzneimittelherstellung), rechtfertigt dies keine andere Beurteilung der maßgeblichen Gefahrenschwelle, da für die Beeinträchtigung versorgungswichtiger Einrichtungen dieselbe Gefahrenschwelle gilt wie für Einrichtungen mit einer besonderen betrieblichen Eigengefahr.⁹⁵ Darüber hinaus hat der Verordnungsgeber bisher darauf verzichtet, die für die Versorgung der Bevölkerung wichtigen Einrichtungen (z.B. Energieversorgung, Wasserversorgung, Nahrungsmittel, Banken) als lebenswichtige Einrichtungen in die SÜFV aufzunehmen.⁹⁶ Daher wäre es sinnwidrig,

⁹⁴ Vgl. Begründung zu Art. 5 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 43.

⁹⁵ Vgl. hierzu die Definition der „lebenswichtigen Einrichtung“ durch die Innenministerkonferenz und die Begründung zu Art. 5 Nr. 1 des Gesetzentwurfs zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 43.

⁹⁶ Die Aufnahme der Bundesbank in § 5 SÜFV dient vorrangig der Sicherstellung des Kapitalverkehrs als Infrastrukturleistung. Die Geschäftsbanken, die der Geldversorgung der Bevölkerung dienen, sind vom Anwendungsbereich der SÜFV nicht erfasst.

ausgerechnet innerhalb des § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV auf den Aspekt der versorgungswichtigen Einrichtung abzustellen.

Es bleibt dem Ordnungsgeber unbenommen, bei einer späteren Änderung der SÜFV auch versorgungswichtige Betriebe in den Anwendungsbereich der SÜFV mit aufzunehmen. Darunter können sich dann auch solche Betriebe der chemischen Industrie befinden.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass in der gegenwärtigen Fassung der SÜFV die betroffenen Betriebsbereiche nur aufgrund der ihnen anhaftenden betrieblichen Eigengefahr lebenswichtige Einrichtungen sind (§ 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 SÜG). Für die betroffenen Einrichtungen ist die maßgebliche Gefahrenschwelle die erhebliche Gefährdung von Leben oder Gesundheit großer Teile der Bevölkerung.⁹⁷ Es sind also nur solche Eingriffe zu betrachten, deren Auswirkungen diese Gefahrenschwelle überschreiten.

4.1.1.2 Kriterien für die Abgrenzung relevanter Eingriffsmöglichkeiten

Das Sicherheitsüberprüfungsgesetz enthält keine eigenen Regelungen zur Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen, sondern gibt lediglich die Merkmale an, die eine sicherheitsempfindliche Stelle erfüllen muss. Nach dem Ergebnis des vorangegangenen Abschnitts ist für die Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle nach § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG erforderlich, dass von ihr im Falle einer Beeinträchtigung eine erhebliche Gefährdung für das Leben oder die Gesundheit großer Teile der Bevölkerung ausgeht. Innerhalb dieses gesetzlich vorgegebenen Gefährdungsmaßstabs bedarf zunächst der Begriff „große Teile der Bevölkerung“ einer Konkretisierung und es ist zu klären, welche Eingriffe als relevante „Beeinträchtigung“ zu betrachten sind.

⁹⁷ Vgl. zu dieser Anforderung im Einzelnen das nachfolgende Kapitel 4.1.1.2.

Die für eine relevante Beeinträchtigung erforderliche erhebliche Gefährdung „großer Teile der Bevölkerung“ könnte als rein quantitative Beschreibung der gefährdeten Bezugsgruppe interpretiert werden. Damit wären nur diejenigen Eingriffe relevant, bei denen ein „Großteil“ der Gesamtbevölkerung gefährdet wird. Bei diesem rein quantitativen Begriffsverständnis wäre das SÜG auf Betriebsbereiche nach Störfall-Verordnung nicht anwendbar, da selbst eine vollständige Freisetzung aller störfallrelevanten Stoffe eines Betriebsbereichs aufgrund der räumlichen Ausdehnung der Bundesrepublik nicht zu einer Gefährdung bei einem Großteil der Gesamtbevölkerung führt.

Die Beschreibung der gefährdeten Bezugsgruppe ist vielmehr so zu verstehen, dass von einer Beeinträchtigung der lebenswichtigen Einrichtung nicht nur einzelne Personen betroffen sind, sondern eine im Vorfeld nicht bestimmbare Vielzahl von Personen. Für die betroffenen Betriebsbereiche bedeutet dies, dass die relevanten Beeinträchtigungen nicht nur die Grenze einer „ernsten Gefahr“ (§ 2 Nr. 4 der 12. BImSchV) überschreiten müssen, sondern dass darüber hinaus als Folge des Eingriffs mit einer Explosion oder mit einer Freisetzung von Schadstoffen zu rechnen ist, die eine Vielzahl von Menschen gefährdet.

Der Begriff der „Beeinträchtigung“ enthält keinen Bezug im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit des Eingriffs. Daher wären grundsätzlich alle theoretisch möglichen Sabotagehandlungen in die Betrachtung mit einzubeziehen, die zu den in § 1 Abs. 5 SÜG beschriebenen, erheblichen Schadensfolgen führen können. Eine solche unbegrenzte Einbeziehung aller denkbaren Sabotagehandlungen lässt jedoch unberücksichtigt, dass die Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen letztendlich dazu dient, diejenigen Personen zu identifizieren, die der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen. Die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung stellt einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar, der einer Rechtfertigung bedarf.⁹⁸ Vor diesem Hintergrund wäre es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bedenklich, die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung al-

⁹⁸ Vgl. oben Kap. 2.3.2.

lein davon abhängig zu machen, dass der Betroffene eine theoretisch mögliche Sabotagehandlung begehen kann. Für die Rechtfertigung der Sicherheitsüberprüfung des Betroffenen ist es vielmehr erforderlich, dass nur solche Eingriffshandlungen in die Betrachtung mit einbezogen werden, die auf der Grundlage einer fachlichen Bewertung als praktisch durchführbar erscheinen.

Bei der notwendigen Abgrenzung der einzubeziehenden Eingriffsmöglichkeiten besteht dieselbe Problemlage wie bei der Konkretisierung der immissionsschutzrechtlichen Pflicht zur Verhinderung von Störfällen durch Eingriffe von Unbefugten (§ 3 Abs. 1 der 12. BImSchV). Für die Anwendung des SÜG kann daher bei der Auswahl der relevanten Eingriffsmöglichkeiten auf die Kriterien zurückgegriffen werden, die im Rahmen des Immissionsschutzrechts für die Auswahl der relevanten Eingriffe Unbefugter entwickelt wurden.⁹⁹ Daher sind nur solche Eingriffe in die Betrachtung mit einzubeziehen, die nach einer Bewertung der Realisierungswahrscheinlichkeit und der Entscheidungswahrscheinlichkeit nicht als praktisch ausgeschlossen angesehen werden können.

4.1.1.3 Vorschlag zur Vorgehensweise in Betriebsbereichen nach Störfall-Verordnung

Das hier vorgeschlagene Konzept zur Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen innerhalb eines Betriebsbereichs basiert auf einer systematischen Erfassung und Bewertung des Gefahren- und Gefährdungspotenzials des Betriebsbereiches im Zusammenhang mit Sabotageakten, aus der die Notwendigkeit von Sicherheitsüberprüfungen abgeleitet werden kann.

Das Konzept für die systematische Gefahren- und Gefährdungsanalyse orientiert sich an dem von der Störfallkommission im SFK-Leitfaden SFK-GS-38 „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“ dargestellten Konzept zur Identifizierung und Sicherung von sicherungsrelevanten Anlagen (s. nach-

⁹⁹ Vgl. oben Kap. 2.2.3.

folgend A.). Dieser Vorschlag der SFK basiert im Wesentlichen auf dem Konzept für eine Sicherungsanalyse, das im Rahmen eines UBA-Forschungsprojekts aus dem Jahr 1988 erarbeitet wurde (s. nachfolgend B.).¹⁰⁰ Beide Sicherungskonzepte enthalten die gleichen Elemente, sie unterscheiden sich lediglich in der Reihenfolge der vorgeschlagenen Prüfungsdurchführung.

- A. Nach dem Vorschlag der SFK wird im Rahmen des Sicherungskonzepts als erster Schritt die Gefahrenanalyse durchgeführt, die Aussagen darüber enthält, auf welche Weise an welcher Stelle ein Störfall durch Eingriffe Unbefugter ausgelöst werden könnte. Im zweiten Schritt erfolgt eine Ermittlung und Beurteilung der Gefährdungslage (Gefährdungsanalyse). Durch diese Vorgehensweise kann der Kreis der zu untersuchenden Anlagen bereits in einem ersten Schritt eingegrenzt werden.¹⁰¹ Wenn bereits die Gefahrenanalyse ergibt, dass keine besondere Sicherung gegen Eingriffe von Unbefugten erforderlich ist, entfällt die Notwendigkeit einer Gefährdungsanalyse.

- B. Nach dem im Rahmen eines Forschungsprojekts erarbeiteten Sicherungskonzept¹⁰² erfolgt zunächst eine Ermittlung und Beurteilung der Gefährdungslage, in der sich die Anlage befindet, im zweiten Schritt wird eine Gefährdungsstellenanalyse durchgeführt. Die Gefährdungslage und die Gefährdungsstellenanalyse werden in einem dritten Schritt bei der Gefahrenbewertung zusammengeführt. In dieser Gefahrenbewertung wird abgeschätzt, an welchen Stellen mit welcher Einwirkungen vernünftigerweise zu rechnen ist.¹⁰³ Die Ergebnisse der Gefahrenbewertung fließen in die Erstellung eines integ-

¹⁰⁰ Vgl. SFK-Leitfaden SFK-GS-38, Anhang 1: Muster eines Sicherungskonzeptes.

¹⁰¹ Vgl. SFK-GS-38, S. 8.

¹⁰² Das in Anhang 1 des Leitfadens SFK-GS-38 dargestellte Muster eines Sicherungskonzeptes beruht auf dem F&E-Vorhaben 104 09 210 des Umweltbundesamtes „Technische und organisatorische Maßnahmen zur Sicherung der der Störfall-Verordnung unterliegenden Anlagen gegen Eingriffe Unbefugter“, Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Baden-Württemberg e. V. (1988).

¹⁰³ Vgl. SFK-GS-38, S. 21.

rierten Sicherungskonzepts mit geeigneten Sicherungsmaßnahmen ein.

Unterschiede A. → B.: Die beiden Vorschläge für die Durchführung von Sicherungsanalysen unterscheiden sich auch im Hinblick auf die Begrenzung der untersuchten Ereignisse. Das Konzept im Anhang 1 des SFK-Leitfadens geht grundsätzlich davon aus, dass im Rahmen der Gefährdungsstellenanalyse alle Eingriffe aufzunehmen sind, die zum Eintritt eines Störfalls i. S. d. § 2 Abs. 1 der 12. BImSchV führen können. Eine Beschränkung der relevanten Einwirkungen erfolgt dort erst auf der Ebene der Gefahrenbewertung, bei der für die einzelnen Einwirkungsmöglichkeiten eine Feststellung zu treffen ist, ob mit der angenommenen Möglichkeit auch „vernünftigerweise gerechnet werden muss“.¹⁰⁴

Demgegenüber findet im SFK-Vorschlag eine Beschränkung der relevanten Einwirkungen bereits dadurch statt, dass im Rahmen der Sicherungsanalyse nur sicherungsrelevante Anlagen betrachtet werden. Nach der Definition des Leitfadens liegt eine sicherungsrelevante Anlage nur dann vor, wenn bei Eingriffen Unbefugter eine ernste Gefahr i. S. d. Störfall-Verordnung für besondere Schutzobjekte hervorgerufen werden kann.¹⁰⁵ Nach der Definition des Leitfadens sind besondere Schutzobjekte solche Einrichtungen, die zum regelmäßigen Aufenthalt von einer Vielzahl von Menschen vorgesehen sind (z. B. öffentliche Einrichtungen, dicht bebaute Wohngebiete). Es werden nur solche Schutzobjekte betrachtet, bei denen direkt oder indirekt das Leben einer Vielzahl von Menschen bedroht oder deren Gesundheit schwerwiegend beeinträchtigt wird.¹⁰⁶ Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs führt dazu, dass Eingriffe Unbefugter, die Störfälle hervorrufen, nur dann zu betrachten sind, wenn die besondere Qualifikation einer ernsten Gefahr für besondere

¹⁰⁴ Vgl. SFK-GS-38, S. 35.

¹⁰⁵ Vgl. SFK-GS-38, S. 7.

¹⁰⁶ Vgl. SFK-GS-38, S. 7.

Schutzobjekte erfüllt ist. Über diese Einschränkung des Anwendungsbereichs hinaus enthält der SFK-Leitfaden keine Konkretisierung zu der Frage, ob und ggf. welche Einwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden können.

Die im SFK-Leitfaden dargestellten Sicherungskonzepte beziehen sich auf die Sicherung von Störfallbetriebsbereichen gegen Außentäter.¹⁰⁷ Das hier vorgeschlagene Konzept zur Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen bezieht sich ausschließlich auf den Schutz vor Eingriffen von Innentätern. Als Innentäter werden dabei solche Personen bezeichnet, die befugt sind, sich innerhalb des Betriebsbereichs aufzuhalten und unbefugt Sabotagehandlungen begehen können.¹⁰⁸ Insbesondere zielt dies auf Personen, die mit direktem Vorsatz den Eintritt eines Störfalles unter Motiven politischer oder glaubensbezogener Radikalität verursachen wollen.¹⁰⁹

Bei den hier interessierenden Eingriffen von Innentätern besteht das besondere Problem, dass deren Einwirkungsmöglichkeiten gerade auch wegen der möglichen Manipulationen des Verfahrensablaufs wesentlich vielfältiger sind und die wesentliche Schutzfunktion der äußeren Anlagenbegrenzung gegen Eingriffe von zutrittsberechtigten Innentätern wirkungslos ist. Zur Begrenzung des Prüfungsumfangs werden die zu betrachtenden Eingriffsmöglichkeiten nach den oben¹¹⁰ entwickelten Kriterien auf solche Eingriffe beschränkt, die nicht vernünftigerweise ausgeschlossen sind.

Das Konzept zur Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen geht von folgenden Voraussetzungen aus:

¹⁰⁷ Vgl. insbesondere Anhang 1 „Muster eines Sicherungskonzeptes“ und Anhang 2 „Präventive Maßnahmen zur Abwehr von Angriffen“.

¹⁰⁸ Vgl. oben Kap. 2.2.2.

¹⁰⁹ Vgl. Gefährdungsart 2 und 3 nach Anhang 1 des SFK-Berichtes „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“.

¹¹⁰ Vgl. oben Kap. 4.1.1

- Grundlage für die Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen ist die systematische Gefahrenanalyse aus dem Sicherheitsbericht, die für den hier relevanten Zweck durch eine Spalte oder eine Fragestellung „Manipulationsmöglichkeit vorhanden“ ergänzt wird. Eine Unterscheidung zwischen bedingt vorsätzlichen, vorsätzlichen und terroristischen Taten ist nicht erforderlich.
- Der SFK-Leitfaden SFK-GS-38 betrachtet die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern als „ultima ratio“¹¹¹, die erst zu ergreifen ist, wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, technisch-organisatorische Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen und dann ein relevantes Risiko für Eingriffe Unbefugter verblieben ist. Vor diesem Hintergrund geht die Untersuchung von einem Vorrang technischer Lösungen aus, also Sicherheitsüberprüfungen nur bei denjenigen Betriebsbereichen durchzuführen sind, bei denen eine hinreichende Sicherung gegen mögliche Eingriffe von Innentätern durch technisch-organisatorische Maßnahmen nicht möglich ist.

Vorgeschlagen wird ein Stufenprüfverfahren, das Teil eines Sicherungsberichtes sein kann oder auch selbständig einsetzbar ist. Die Kriterien auf den einzelnen Schritten der Gefahren- und Gefährdungsanalyse sind eng angelehnt an das SFK-Konzept, doch angepasst an das Prüfziel, in welchen Fällen zum Schutz gegen Eingriffe von Innentätern Sicherheitsüberprüfungen erforderlich sind.

Auf jeder Stufe sind die Abbruchkriterien vorgegeben. Gibt es keine gefährlichen Stoffe in relevanten Mengen, kann nach Fragenkomplex A abgebrochen werden. Gibt es keine Manipulationsmöglichkeiten, kann nach Fragenkomplex B abgebrochen werden. Können die Manipulationsmöglichkeiten keinen Störfall hervorrufen, kann nach Fragenkomplex C abgebrochen werden usw.

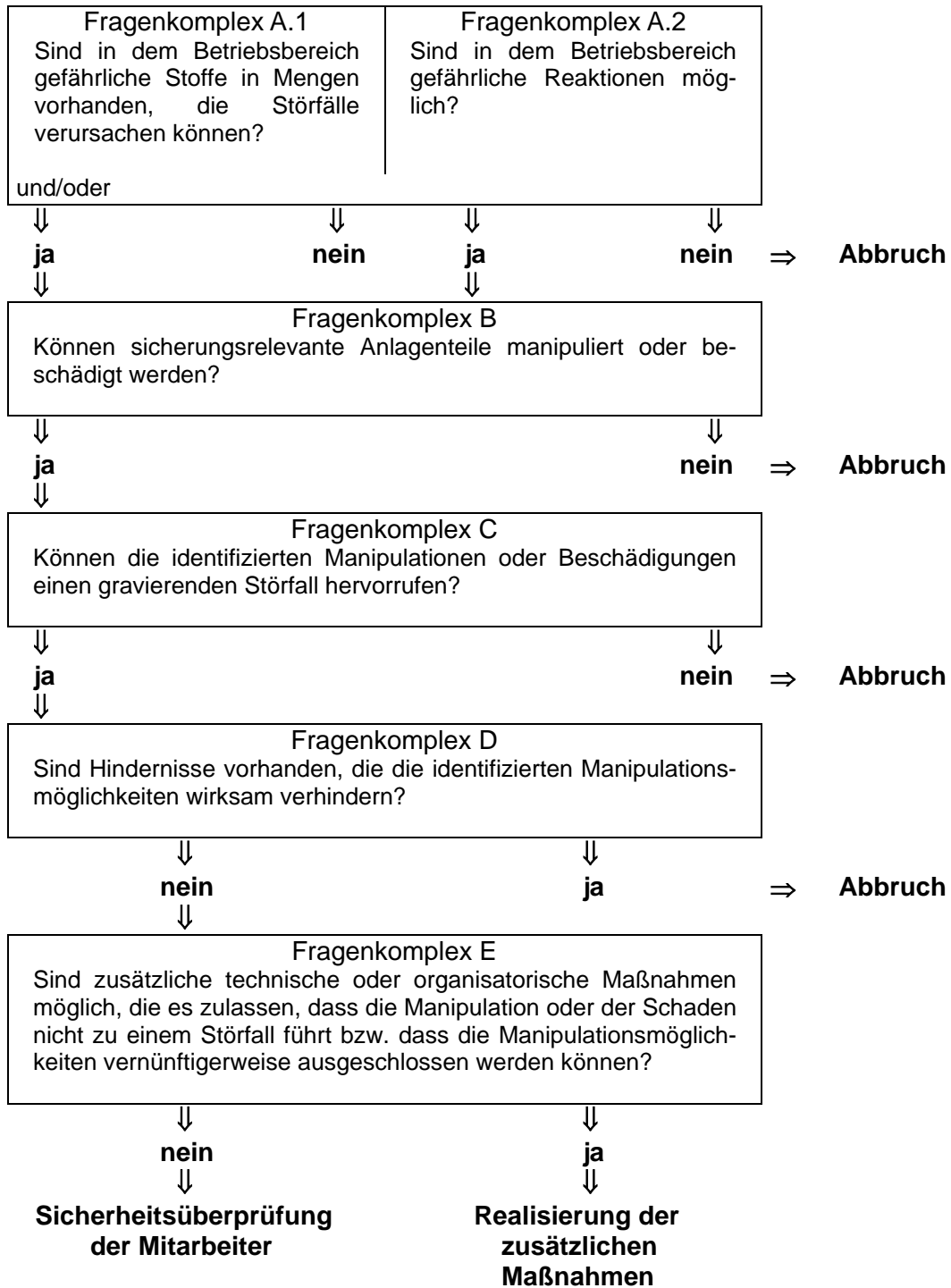
¹¹¹ Vgl. SFK-Leitfaden SFK-GS-38, S. 14: „Als ‚ultima ratio‘ kann auch eine Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern in hochsensiblen Bereichen nicht ausgeschlossen werden, soweit dies rechtlich, insbesondere auch datenschutzrechtlich, zulässig ist.“

Der Bedarf an Sicherheitsüberprüfungen wird dann erst relevant, wenn aus allen vorangegangenen Fragenkomplexen sensitive Bereiche heraus gefiltert wurden. In einem zweiten Schritt ist dann der Personenkreis zu identifizieren, für den eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden muss (vgl. unten Kap. 4.2).

Identifizierung sicherungsrelevanter Anlagenteile als Untersuchungsgegenstände des Prüfverfahrens und Durchführung des Prüfverfahrens

Der Betriebsbereich wird zunächst in entsprechende Einheiten eingeteilt, wie es das SFK-Konzept vorsieht (Punkt 4.3 des SFK-Leitfadens „Gefährdungsstellen“). Die Einteilung kann sich auf einzelne Anlagen innerhalb eines Betriebsbereiches beziehen oder auf Funktionseinheiten innerhalb einer Anlage oder auf einzelne Apparate. Sicherungsrelevant ist ein Anlagenteil dann, wenn es erstens als sicherheitsrelevant eingestuft wurde (also ein aufgrund Stoffart und Stoffmenge hohes Schadenspotenzial aufweist oder der Verhinderung der Freisetzung größerer Schadstoffmengen bzw. der Begrenzung ihrer Auswirkungen dient) und zweitens manipuliert werden kann. Zur Vermeidung von Doppelarbeit kann hier Rückgriff auf die systematische Gefahrenanalyse aus dem Sicherheitsbericht genommen werden. Diese sollte mit einer Spalte „Manipulationsmöglichkeit/ Möglichkeit der Beschädigung vorhanden“ ergänzt werden.

Anschließend werden die Untersuchungseinheiten dem nachfolgenden Prüfverfahren unterzogen.



Fragenkomplex A.1

Sind in der Anlage gefährliche Stoffe in großen Mengen vorhanden, die erheblichen Schaden verursachen können?

Als Stoffe sind zu betrachten: Alle Störfallstoffe und –stoffgruppen nach Anhang I der Störfall-Verordnung. „Mengen, die einen erheblichen Schaden verursachen können“ wird definiert als die Mengenschwelle sicherheitsrelevanter Anlagenteile nach dem TAA-Leitfaden TAA-GS-24.

Erhoben wird die max. vorhandene, zusammenhängende Stoffmenge bzw. die max. in einem Raum befindliche Stoffmenge (z. B. bei Lagern/ abgegrenzten Lagerbereichen).

Resultat A.1.1: Es liegen gefährliche Stoffe in Mengen vor, die Störfälle/ eine ernste Gefahr verursachen können. → weiter mit Fragenkomplex A.2

Resultat A.1.2: Es liegen keine gefährlichen Stoffe in Mengen vor, die erheblichen Schaden/ eine ernste Gefahr verursachen können. → weiter mit Fragenkomplex A.2

Fragenkomplex A.2

Sind gefährliche Reaktionen möglich?

Zur Bestimmung, ob es sich um eine gefährliche Reaktion handelt, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. Zwei dieser Möglichkeiten sind:

- a. Aus der Analyse von 189 Vorfällen in der Chemischen Industrie Großbritanniens ergaben sich folgende Reaktionstypen mit relevanter Vorfallshäufigkeit: Polymerisation (einschließl. Polykondensation), Nitrierung, Sulfonierung, Hydrolyse, Salzbildung, Halogenierung, Friedel-Crafts-Alkylierung, Aminierung, Diazotierung, Oxidation, Veresterung.
- b. Als weitere Möglichkeit bieten sich an: Funktionelle Gruppen mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der exothermen Zersetzung (in enger Anlehnung an den TAA-Leitfaden TAA-GS-05 „Erkennen und Beherrschen exothermer chemischer Reaktionen“ bzw. TRAS 410

„Erkennen und Beherrschen exothermer chemischer Reaktionen“) wie Peroxide, Hydroperoxide, Ozonide, Chlorate und Perchlorate (besonders in Verbindung mit organischen Resten), Halogen-Stickstoffverbindungen, Diazoverbindungen und Azide, Nitro- und Nitrosoverbindungen, Stickstoffheterozyklen mit mehreren Stickstoffatomen, Stickstoff-Schwefelverbindungen, Metalle, metallorganische Verbindungen, Hydride/Metallhydride, Silane, Wasserstoff, Chlor, Nitriersäuren, Hydrazide, Acetylen, Fulminate.

Resultat A.2.1: Es liegt die Gefahr von Störfällen durch gefährliche Stoffe in relevanten Mengen und/oder durch gefährliche Reaktionen vor. → weiter mit Fragenkomplex B

Resultat A.2.2: Es liegt keine Gefahr von Störfällen durch gefährliche Stoffe in relevanten Mengen und/oder durch gefährliche Reaktionen vor. → Abbruch

Fragenkomplex B

Können Anlagenteile manipuliert oder beschädigt werden?¹¹²

Es werden die Anlagen/Anlagenteile, die die Mengenschwelle sicherheitsrelevanter Anlagenteile nach dem TAA-Leitfaden TAA-GS-24 überschreiten, herangezogen und auf Manipulationsmöglichkeiten hin überprüft.

An Manipulationsmöglichkeiten sind diejenigen aus dem SFK-Konzept zu betrachten:

¹¹² Z. B. Pumpen: abstellen/ anstellen, falsche Stoffe zuführen; Heizung: anstellen, falsche Eingabe; Kühlung: abstellen, falsche Eingabe; Messinstrumente: Falschanzeige; Steuerungs- oder Regelungsinstrumente: stören, falsche Eingabe; Rührer: abstellen, zum falschen Zeitpunkt anstellen; Stoffe: Verunreinigungen mit katalytischer Wirkung, falscher Stoff, falsche Menge, Zerstörung der Umschließung; Absaugung: abstellen; Inertisierung: stören, verhindern; Ventile: fehlschalten, öffnen/schließen; Leitungen: verstopfen, schließen, durchschneiden; Prozessleitsystem: Eingriffe von außerhalb des Betriebes, z. B. durch Mitarbeiter des beauftragten Software-Unternehmens für die PLT; Eingriffe durch unternehmensinterne Vernetzung, z. B. im Rahmen der Ansteuerung zentraler Versorgungen (Kühlwasser, Strom, Dampf); IT-Sicherheit: Informationszugänglichkeit für betriebsinterne/ -geheime Daten von innerhalb/ von außerhalb des Unternehmens.

1. Vorsätzliche Fehlbedienung: falsche Einstellung von Reaktionsparametern wie Temperatur oder Menge, Einschalten oder Abschalten von Einrichtungen wie Durchfluss, Kühlung, Rührer, Auf-/ Zudrehen von Schiebern, Handrädern, Betätigen von Hebeln
2. Manipulieren: Fehlprogrammieren von Steuerungen, Dejustieren von Messeinrichtungen (damit sie falsche Messwerte anzeigen), Unterdrücken von Prozess-, Stör- oder Alarmmeldungen (Personal reagiert nicht mehr auf Systemrückmeldungen, die Gefahren anzeigen), vorbereitendes Verhindern des Startens von Notaggregaten, Ausschalten von Schutzsystemen
3. Fahrzeugunfall: Fassleckage durch Gabelstaplerunfall, Entgleisen von Kesselwagen, Zerstören von Anlagen durch LKW-Aufprall
4. Eingriffe mit Tatmitteln:
Mit einfachen Tatmitteln: Durchtrennen von Leitungen, Zerschlagen von Glasteilen der Anlage (z. B. Füllstandsmesseinrichtungen), Festklemmen beweglicher Teile einer Anlage, Zumischen nicht erlaubter Stoffe in den Prozess
Mit schweren Tatmitteln: Aufbrechen von Türen und anschließendes Zerstören von Einrichtungen, Zerschlagen von Mess- und Steuereinrichtungen, Aufschlagen von Behältern und Rohrleitungen mit der Folge größerer Leckagen
5. Brandstiftung:
Mit einfachen Mitteln: Anzünden von brennbaren Flüssigkeiten aus dem verfahrenstechnischen Ablauf, In-Brand-Setzen von Lagerstellen mit der Folge des Freisetzens gefährlicher Stoffe, In-Brand-Setzen von peripheren Räumen oder Einrichtungen mit Auswirkungen auf wichtige Anlagenteile
Mit brandfördernden Mitteln: Ausgießen und Anzünden von brennbaren Flüssigkeiten (z. B. Benzin), Werfen von sog. „Molotow-Cocktails“ (z. B. auch durch das Fenster), Anbringen professioneller Brandsätze mit Zeit- und Fernzündeinrichtungen
6. Einsatz von Sprengstoffen: Anordnen einer „Feuerlöscherbombe“ als Selbstlaborat innerhalb empfindlicher Anlagenteile oder –wahrscheinlicher – an der Gebäudeperipherie, Aufsprengen von Behältern

und Rohrleitungen, Wegsprengen von tragenden Bauteilen mit der Folge des Umstürzens von Behältern, Zerstören von Anlageteilen

7. Beschuss: Verursachen von Leckagen in freistehenden Behältern oder in Rohrleitungen, Ausschalten von Mess- und Überwachungseinrichtungen aus der Entfernung
8. Entwenden gefährlicher Stoffe (soweit diese als Tatmittel innerhalb des Betriebsbereiches zur Sabotage einsetzbar sind)

Als Tatmittel sind alle Mittel zu berücksichtigen, die im jeweiligen Betriebsbereich vorhanden und zugänglich sind sowie in diesen gebracht werden können und als Tatmittel nutzbar sind.

Resultat B.1: Es liegen Manipulationsmöglichkeiten vor. → weiter mit Fragenkomplex C

Resultat B.2: Es liegen keine Manipulationsmöglichkeiten vor. → Abbruch

Fragenkomplex C

Sind diese identifizierten Manipulationen oder Beschädigungen in der Lage, einen gravierenden Störfall hervor zu rufen?

- durch schnellen, unkontrollierbaren oder unbemerkten Druckanstieg (was zu Explosion und/oder Stofffreisetzung führt),
- durch Brandfall
- durch Explosion
- durch Freisetzung von Stoffen

Die Szenarien sind darzustellen und eine Schwelle festzulegen, bei der die nach § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 SÜG erforderliche Gefährdungsschwelle überschritten wird. Diese Gefährdungsschwelle ist nicht gleichzusetzen mit der „ernsten Gefahr“ nach § 2 Nr. 4 der 12. BImSchV; vielmehr muss durch die Auswirkungen des Eingriffs die Gesundheit oder das Leben einer un-

bestimmten Vielzahl von Menschen gefährdet sein.¹¹³ Dies ist nur bei der Verursachung gravierender Störfälle möglich.

Bei der Bewertung der Auswirkungen kann es hilfreich sein, wenn die zuständige Behörde zur Vereinheitlichung des Vollzugs bestehende Klassifizierungen aus den einschlägigen Regelwerken zur Orientierung vorgibt, beispielsweise bei Bränden und Stofffreisetzungen die Werte nach ERPG bzw. AEGL. Quantitative Vorgaben sind auch möglich bei Bränden hinsichtlich der Wärmeeinwirkung oder bei Explosionen hinsichtlich des Zertrümmerungsgrades von Fensterscheiben der betroffenen besonderen Schutzobjekte (z.B. mind. 20%).

Dabei sind auch Kombinationen an Eingriffen zu reflektieren (z. B. dass erst zwei aufeinanderfolgende Eingriffe zu einer erheblichen Gefahrensituation führen).

Resultat C.1: Manipulationen können einen gravierenden Störfall erzeugen.

→ weiter mit Fragenkomplex D

Resultat C.2: Manipulationen können keinen gravierenden Störfall erzeugen. → Abbruch

Fragenkomplex D

Sind Hindernisse vorhanden, die die Manipulationsmöglichkeiten wirksam verhindern?

Als Ergebnis der Stufenprüfung bis zum Fragenkomplex C können diejenigen Manipulationen identifiziert werden, die in den einzelnen Anlagenteilen des Betriebsbereichs eine relevante Gefahrensituation erzeugen können. Für diese identifizierten Eingriffsmöglichkeiten ist eine Bewertung der Realisierungswahrscheinlichkeit erforderlich.¹¹⁴ Sofern erhebliche Realisierungshemmnisse bestehen, aufgrund derer ein Störfalleintritt bei

¹¹³ Vgl. hierzu die in Kap. 4.1.1.2 entwickelten Kriterien.

den untersuchten Einwirkungshandlungen praktisch ausgeschlossen werden kann, sind weitere Maßnahmen nicht erforderlich.

Ob relevante Realisierungshemmnisse bestehen, muss für jede Einwirkungsmöglichkeit gesondert geprüft werden. Als mögliche Realisierungshemmnisse kommen dabei z. B. in Betracht:

- Spezialwerkzeug erforderlich (soweit diese Werkzeuge nicht innerhalb des Betriebsbereichs zugänglich sind oder eingeschleust werden können)
- Spezialkenntnisse erforderlich (soweit diese Informationen nicht für Mitarbeiter zugänglich sind); Fachkenntnisse, über die beispielsweise ein Chemiker oder Ingenieur aufgrund seiner Ausbildung verfügt, sind hier nicht als Spezialkenntnisse gemeint
- wirksamer Anfahrerschutz an Behältern
- Ventile, Schalt- und Regelungsinstrumente wirksam abgesperrt und geschützt (ob z. B. ein Schlüsselsystem bereits ausreichend hemmend wirkt, muss im Einzelfall beurteilt werden).
- Eingriff ist nur beim Zusammenwirken mehrerer Personen möglich¹¹⁵
- Videoüberwachung aller relevanten Anlagenbereiche (kann nur als hemmend klassifiziert werden, soweit die Eingriffshandlung einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt)
- ständige Entdeckungsgefahr

Die dargestellten Realisierungshemmnisse stellen keine isolierten Abbruchkriterien dar. Sie können nur in einer zusammenfassenden Betrachtung zum praktischen Ausschluss des betrachteten Eingriffs führen.

Resultat D.1: Es fehlen Hindernisse, die eine Manipulation wirksam verhindern. → weiter mit Fragenkomplex E

¹¹⁴ Vgl. zur Differenzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit in die Komponenten der Entscheidungswahrscheinlichkeit und der Realisierungswahrscheinlichkeit oben Kap. 2.2.3.2.

¹¹⁵ Kann als Realisierungerschwernis betrachtet werden, soweit mit wechselnden Personenkonstellationen gearbeitet wird.

Resultat D.2: Es sind Hindernisse vorhanden, die eine Manipulation wirksam verhindern. → es sind keine Sicherheitsüberprüfungen des Personals erforderlich → Abbruch

Fragenkomplex E

Sind zusätzliche technische oder organisatorische Maßnahmen möglich, die es zulassen, dass die Manipulation oder der Schaden nicht zu einem Störfall führt, bzw. die Manipulationsmöglichkeiten vernünftigerweise auszuschließen sind?

Hierbei sind alle nach Frage D noch verbliebenen Gefahren einzubeziehen und auf ihre Verhinderbarkeit zu überprüfen, z. B.

- Reduzierung der maximalen zusammenhängenden Stoffmengen
- Änderung des Prozesses zur Reduzierung der Gefahren aus gefährlichen Reaktionen
- Einschluss von sensiblen Anlagenteilen (z. B. Ventile, Armaturen, Rohrleitungen, Behälter, deren Manipulation oder Schädigung zu einer ernststen Gefahr führen kann)
- Trennung von Anlagenteilen zur Reduzierung des Schadenspotenziales
- ständige Präsenz mehrerer Mitarbeiter im Bereich sensibler Anlagenteile

Hinweis:

Für die vorliegende Untersuchung wurde der Untersuchungsrahmen dahingehend eingeschränkt, dass die Rechtmäßigkeit der zusätzlichen technischen oder organisatorischen Sicherungsmaßnahmen vorausgesetzt wurde.

Resultat E.1: Es sind Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen.

Resultat E.2: Die erkannten Gegenmaßnahmen sind zu ergreifen.

4.1.2 Organisatorische Selbständigkeit

Als Ergebnis der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Stufenprüfung sind diejenigen Anlagenteile identifiziert, von denen im Falle einer Beeinträchtigung durch Eingriffe von Innentätern erhebliche Gefahren für die in § 1 Abs. 5 SÜG genannten Schutzgüter ausgehen.

Die Identifikation der eingriffsrelevanten Anlagenteile ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Feststellung der sicherheitsempfindlichen Stellen. Der Begriff der sicherheitsempfindliche Stelle in § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG knüpft vielmehr an die Organisationsstruktur des Unternehmens an, da es letztendlich um die Festlegung des Personenkreises geht, für den die Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden muss. Nach der Begriffsbestimmung in § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG ist eine sicherheitsempfindliche Stelle die kleinste selbständig handelnde Organisationseinheit innerhalb eines Betriebsbereichs, die vor unberechtigtem Zugang geschützt ist.

Für die Zuordnung der eingriffsrelevanten Anlagenteile zu einer Organisationseinheit enthält das SÜG keine Regelungen. Im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung besteht ein vergleichbares Zuordnungsproblem bei der notwendigen Strukturierung des Sicherheitsberichts. Hierzu hat die Umweltallianz Hessen einen Vorschlag erarbeitet.¹¹⁶ Danach sollen die sicherheitsrelevanten Anlagenteile jeweils der Organisationseinheit zugeordnet werden, deren Leitung für den sicheren Betrieb verantwortlich ist. Eine Organisationseinheit umfasst nach diesem Vorschlag

- bei einer genehmigungsbedürftigen Anlage: Die Anlage mit den zugeordneten Nebeneinrichtungen (z.B. Läger) oder
- bei mehreren genehmigungsbedürftigen Anlagen eines Betreibers in einem Gebäudekomplex: Alle Anlagen des Betreibers im Gebäudekomplex mit den jeweils zugeordneten Nebeneinrichtungen (z.B. Läger).

¹¹⁶ Vgl. Arbeitspapier des Unter-Arbeitskreises „Auslegung StörfallV“ zur AG „Deregulierung“ der Umweltallianz Hessen, Stand: 15.08.2001, Nr. 4.1.

Dieser Vorschlag ist auf die Zuordnung der eingriffsrelevanten Anlagenteile zu den entsprechenden Organisationseinheiten im Rahmen des SÜG nicht übertragbar, da er zu weit gefasst ist.

Wenn innerhalb der Anlage ein eingriffsrelevantes Anlagenteil identifiziert ist, so würde aus der Zuordnung dieses Anlagenteils zu der entsprechenden genehmigungsbedürftigen Anlage als „Organisationseinheit“ eine sehr große „sicherheitsempfindliche Stelle“ folgen. Dies wäre nicht sachgerecht, da durch die Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stelle nur diejenigen Personen erfasst sein sollen, die tatsächlich zur Durchführung der Eingriffe in der Lage sind. Von daher kann auch der sicherheitsrelevante Anlagenteil selbst eine sicherheitsempfindliche Stelle sein, sofern er unter einer einheitlichen Leitung steht. Hierzu ist eine organisatorische Verselbständigung dieses Anlagenteils erforderlich. Sofern der betreffende Anlagenteil bisher nicht unter einer einheitlichen Leitung steht, so steht es in der Organisationshoheit des Betreibers, diese organisatorische Selbständigkeit herbeizuführen.

4.1.3 Schutz gegen unberechtigtem Zugang

Eine selbständige Organisationseinheit mit einem eingriffsrelevanten Anlagenteil kann nur dann eine eigenständige sicherheitsempfindliche Stelle im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG sein, wenn sie „vor unberechtigtem Zugang geschützt ist“.

Diese dritte Voraussetzung für die Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle ist erst auf Vorschlag des BT-Innenausschusses in § 1 Abs. 5 Satz 3

SÜG eingefügt worden.¹¹⁷ Nach der Gesetzesbegründung soll diese Einschränkung dazu führen, dass nur ein begrenzter Personenkreis, dem der alleinige Zugang gestattet ist, sicherheitsüberprüft werden muss.¹¹⁸

Trotz der beabsichtigten Klarstellung verbleiben bei der Anwendung der Regelung auf die nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV betroffenen Betriebsbereiche erhebliche Interpretationsspielräume. Dies betrifft zum einen die Frage, welche Maßnahmen für die Gewährleistung eines effektiven Zugangsschutzes erforderlich sind (Kap. 4.1.3.1) und zum anderen die Frage, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn der identifizierte, sicherungsrelevante Anlagenteil nicht in ausreichendem Maße gegen unberechtigten Zugang geschützt ist (Kap. 4.1.3.2).

4.1.3.1 Erforderliche Schutzmaßnahmen gegen unberechtigten Zugang

Nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG ist auf den Schutz vor unberechtigtem Zugang abzustellen. Innerhalb eines Betriebsbereichs können daher nur solche Anlagen bzw. Anlagenteile als „sicherheitsempfindliche Stelle“ angesehen werden, die durch besondere technische oder organisatorische Sicherungsvorkehrungen vor einem unberechtigten Zugang auch durch sonstige Betriebsangehörige geschützt sind. Zur Gewährleistung einer wirksamen Zugangsverhinderung ist grundsätzlich das konzeptionelle Zusammenwirken verschiedener Sicherungsmaßnahmen erfor-

¹¹⁷ Der ursprüngliche Gesetzentwurf (BT-Drs. 14/7386 -neu-) enthielt keine Definitionen der Begriffe „lebenswichtige Einrichtung“ und „sicherheitsempfindlichen Stelle“. Diese Definitionen sollten im federführenden BT-Innenausschuss durch die Beschlussvorlage der Regierungskoalition zu § 1 SÜG zusätzlich mit aufgenommen werden (vgl. Bericht des BT-Innenausschusses, BT-Drs. 14/7864, S. 23). Nach der Beschlussvorlage waren „sicherheitsempfindliche Stellen“ definiert als „solche Teile von Anlagen oder Funktionen, die für die Betriebsabläufe oder die Weiterführung des Gesamtbetriebs von erheblicher Bedeutung sind, so dass im Sabotagefall Teil- oder Totalausfälle mit Folgen für die nach dem Gesetz geschützten Güter drohen“. Die verabschiedete Fassung des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG wurde erst während der Beratungen im BT-Innenausschuss eingebracht.

¹¹⁸ Vgl. Bericht des BT-Innenausschusses, BT-Drs. 14/7864, S. 5. Diese zusätzliche Einschränkung geht wohl auf eine Initiative des Bundesbeauftragten für den Datenschutz zurück, der durch eine klare Begriffsdefinition einer „uferlosen Überprüfungspraxis“ vorbeugen wollte; vgl. hierzu den 19. Tätigkeitsbericht des BfD (2001-2002) Kap. 20.1; <<http://www.bfd.bund.de/information/tb19/node155.html>>

derlich. Die dabei eingesetzten Sicherungsmaßnahmen können dabei den drei Grundelementen

- mechanische Sicherungsmaßnahmen,¹¹⁹
- elektrische/elektronische Sicherungsmaßnahmen¹²⁰ und
- personell/organisatorische Sicherheitsmaßnahmen¹²¹

zugeordnet werden.¹²² Nicht ausreichend sind daher rein organisatorische Regelungen zur Zutrittsberechtigung (z.B. Beschilderung, optische Zutrittsverbote). Diese Einschränkung ist sachlich gerechtfertigt, da es zum Schutz vor Innentätern nicht darauf ankommen kann, ob sich ein Betriebsangehöriger außerhalb seines Arbeitsbereichs in einer sicherheitsempfindlichen Stelle aufhalten darf, sondern ob er sich dort aufhalten und Sabotagemaßnahmen durchführen kann.

Die materielle Qualität der Schutzmaßnahmen muss dem Ziel entsprechen, Sabotage durch Innentäter zu verhindern. Aufgrund dieser Abhängigkeit der Schutzmaßnahmen von den konkreten Sabotagemöglichkeiten sind besonders hohe Anforderungen an die Unüberwindlichkeit¹²³ der Zugangsschutzmaßnahmen zu stellen, wenn die relevanten Sabotagehandlungen nach einer Überwindung der Sicherungsmaßnahmen sehr schnell ausgeführt werden können.

Sofern an der konkreten sicherheitsempfindlichen Stelle nur solche Sabotagehandlungen relevant sind, deren Ausführung eine lange Zeitdauer in Anspruch nimmt, können auch geringere Anforderungen an den Zugangs-

¹¹⁹ Z.B. Fenster, Türen und umgebende Wände, Zaun- und Toranlagen, Gitter.

¹²⁰ Z.B. Überfall- und Einbruchmeldetechnik, Zutrittskontrollsysteme, Videoüberwachungssysteme, Gebäudemanagementsysteme.

¹²¹ Z.B. Sicherheitsmanagement, Schlüsselmanagement, Objektbeleuchtung, Bewachung.

¹²² Vgl. zu dieser Unterscheidung der Grundelemente von Sicherungsmaßnahmen z.B. Brendahl, S. 4 ff.

¹²³ Zur Vergleichbarkeit von Sicherungsmaßnahmen wird der Widerstand, den eine mechanische Schutzeinrichtung einem definierten, gewaltsamen Angriff entgegensetzt, durch praktische Versuche ermittelt (z.B. DIN V ENV 1627 – 30) und als Zeit in Minuten angegeben (Widerstandswert oder Widerstandszeitwert). Der Widerstandswert dient der Berechnung der Eingreifzeit, die Hilfe leistende Kräfte benötigen, um sich zwischen dem Beginn eines Angriffs auf eine mechanische Schutzeinrichtung und dem möglichen Erfolg vor Ort zu begeben und den Erfolg zu verhindern.

schutz ausreichend sein. Dies setzt jedoch voraus, dass unbefugte Zutritte zuverlässig erkannt werden und dass die Betroffenen vom Werksschutz innerhalb einer Zeitspanne aufgegriffen werden, die deutlich geringer ist als die notwendige Ausführungsdauer der als relevant erachteten Sabotagehandlungen.¹²⁴ Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann es in Ausnahmefällen auch ausreichend sein, elektronische Überwachungsmaßnahmen als Sicherungsmaßnahmen einzusetzen. Die Erfüllung der genannten Voraussetzungen ist im Einzelfall nachzuweisen.¹²⁵

4.1.3.2 Folgen nicht ausreichender Schutzmaßnahmen gegen unberechtigten Zugang

Als Ergebnis der bisher dargestellten Prüfungsschritte sind als sicherheitsempfindliche Stellen diejenigen sicherungsrelevanten Anlagenteile identifiziert, die organisatorisch verselbständigt und gegen unberechtigten Zugang geschützt sind. Fraglich ist nun, wie mit den übrigen sicherungsrelevanten Anlagenteilen zu verfahren ist, bei denen das Erfordernis eines ausreichenden Zugangsschutzes nicht erfüllt ist.

Grundlage für die folgenden Überlegungen ist die Tatsache, dass die Regelungen des SÜG keine materiellen Anforderungen zum Sabotageschutz enthalten. Auf der Grundlage des SÜG ist es also nicht möglich, die Forderung aufzustellen, dass die als sicherungsrelevant identifizierten Anlagenteile gegen unberechtigten Zugang zu schützen sind. Dies ist ein grundlegender Unterschied zu den bestehenden Regelungen der Zuverlässigkeitsüberprüfung bei kerntechnischen Anlagen und bei Verkehrsflughäfen. Bei diesen Überprüfungen kann die Existenz zugangsgeschützter Bereiche vorausgesetzt werden, da deren Einrichtung nach den fachgesetzlichen

¹²⁴ Vgl. zur Ermittlung der relevanten Eingriffshandlungen oben Kap. 4.1.1.3.

¹²⁵ Nach der Auffassung des BMWA kann der erforderliche Zugangsschutz generell nicht durch Überwachungsmaßnahmen gewährleistet werden; Vgl. hierzu den Leitfaden zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft, (Stand: 20.11.2003), S. 6.

Vorgaben Bestandteil der materiellen Eigensicherungspflichten der Betreiber ist.¹²⁶

Für die Betriebsbereiche, die der Störfall-Verordnung unterliegen, ergeben sich aus § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV zwar ebenfalls materielle Eigensicherungspflichten gegen mögliche Eingriffe von Unbefugten.¹²⁷ Die Festlegung der zur Erfüllung dieser Betreiberpflicht erforderlichen Maßnahmen ist jedoch Aufgabe der zuständigen Immissionsschutzbehörden. Nach der bisherigen immissionsschutzrechtlichen Verwaltungspraxis ist es regelmäßig nicht erforderlich, innerhalb der Betriebsbereiche für sicherungsrelevante Anlagenteile besonders zugangsgeschützte Bereiche zu schaffen.¹²⁸ Die Einbeziehung der Betriebsbereiche in den Anwendungsbereich des SÜG führt nicht automatisch zu einer Erweiterung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten, da das BImSchG und das SÜG jeweils eigene Zuständigkeitsregelungen und Beurteilungsmaßstäbe enthalten, die jeweils strikt voneinander zu trennen sind.

Für die betroffenen Betriebsbereiche kann daher im Ergebnis festgehalten werden, dass aus den Regelungen des SÜG auch bei diesen Einrichtungen keine zusätzlichen materiellen Verpflichtungen zur Schaffung besonders zugangsgeschützter Bereiche abgeleitet werden können. Eine solche

¹²⁶ So müssen z.B. kerntechnische Anlagen bereits bei der Errichtung mit einem inneren und einem äußeren Sicherungsbereich konzipiert werden, die durch besondere Zugangshindernisse voneinander getrennt sind (vgl. §§ 1 Abs. 4, 5 AtZüV). Für Verkehrsflughäfen ergibt sich das Erfordernis zur Schaffung zugangsgeschützter Bereiche aus §§ 19 b, 20 a LuftVG.

¹²⁷ Vgl. hierzu oben Kap. 2.2.

¹²⁸ Nach § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV hat der Betreiber zur Erfüllung der Störfallverhinderungspflicht „die sicherheitsrelevanten Teile des Betriebsbereichs vor Eingriffen von Unbefugten zu schützen.“ Bei der Anwendung dieser Sicherheitspflicht war das Hauptaugenmerk bisher auf den Schutz gegen Eingriffe von Außentätern gerichtet. Für diese Eingriffe von Außentätern ist es von geringer Bedeutung, ob die einzelnen sicherheitsrelevanten Teile des Betriebsbereichs gegen Eingriffe geschützt werden oder der Betriebsbereich insgesamt. So war als mögliche Schutzmaßnahme nach Nr. 1.5 des Anhangs zur 2. StörfallVwV die Einfriedung der Anlage oder der sicherheitstechnisch bedeutsamen Anlagenteile vorgesehen. Die Problematik des besonderen Zugangsschutzes zu sicherheitstechnisch bedeutsamen Anlagenteilen innerhalb eines zugangsgeschützten Betriebsbereichs stellt sich nun für den Schutz vor möglichen Innentätern, da durch einen besonderen Zugangsschutz bei diesen Anlagenteilen der Kreis möglicher Innentäter verkleinert würde.

Verpflichtung kann sich nur aus der Eigensicherungspflicht des § 4 Nr. 4 der 12. BImSchV ergeben.

Doch welche Konsequenzen ergeben sich nun für die Anwendung des SÜG, wenn ein sicherungsrelevanter Anlagenteil nicht ausreichend gegen unberechtigten Zugang geschützt ist? Das BMWA vertritt hierzu die Auffassung, dass in diesen Fällen keine sicherheitsempfindliche Stelle vorliegt, da eine notwendige Voraussetzung für die Annahme einer solchen Stelle nicht erfüllt ist.¹²⁹ Sofern innerhalb eines Betriebsbereichs keine besonders zugangsgeschützten Bereiche eingerichtet sind, gibt es nach dieser Auffassung keine sicherheitsempfindlichen Stellen. Damit entfällt auch die Pflicht zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen.

Sofern der Betreiber in diesen Fällen die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen als Ergänzung zu den bestehenden Sabotageschutzmaßnahmen wünscht, muss er zunächst von sich aus bei den betroffenen Anlagenteilen für einen ausreichenden Zugangsschutz sorgen.¹³⁰

Zum besseren Verständnis dieser Auffassung muss man sich vergegenwärtigen, dass von der SÜFV nicht nur die Betriebsbereiche nach Störfall-Verordnung, sondern eine Vielzahl verschiedenster Einrichtungen des produzierenden und dienstleistenden Gewerbes betroffen sind. Im Gegensatz zu den hier interessierenden Betriebsbereichen sind dabei auch solche Einrichtungen von der SÜFV erfasst, für die nach den entsprechenden Fachgesetzen kein besonderer Zugangsschutz erforderlich ist. Für solche „öffentlich zugänglichen“ Einrichtungen erscheint die dargestellte Auslegung des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG zwingend, da jede andere Auslegung zu dem Ergebnis führen müsste, die gesamte Bevölkerung der Pflicht zur

¹²⁹ Vgl. hierzu den Leitfaden des BMWA zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft, (Stand: 20.11.2003), S. 7: „Wenn in einem Unternehmen eine sicherheitsempfindliche Stelle nicht feststellbar ist, weil etwa entsprechende Anlagenteile nicht getrennt und mit einem angemessenen Zugangsschutz versehen werden können, liegen die Voraussetzungen für die Sicherheitsüberprüfung nicht vor“.

¹³⁰ Nach den Vorstellungen des BMWA könnten auch die Haftpflichtversicherer den Betreiber dazu veranlassen, entsprechende Schutzmaßnahmen zu realisieren, um damit die Voraussetzungen für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen zu schaffen.

Sicherheitsüberprüfung zu unterwerfen. Denn ohne einen entsprechenden Zugangsschutz könnte theoretisch jeder Bürger die Sabotagehandlungen durchführen. Einer solchen „uferlosen“ Überprüfung sollte durch die Einschränkung des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG entgegengewirkt werden.¹³¹

Es erscheint jedoch fraglich, ob die dargestellte Auffassung des BMWA auch auf solche Fälle angewendet werden kann, bei denen zwar der unmittelbare Bereich des sicherungsrelevanten Anlagenteils nicht gegen unberechtigten Zugang geschützt ist, wohl aber die nächst größere Organisationseinheit. Dies ist bei den hier interessierenden Betriebsbereichen durchaus häufig anzutreffen, z.B. ein besonders zugangsgeschützter Betriebsteil innerhalb eines Betriebsbereichs, in dem sich neben dem sicherungsrelevanten auch nicht sicherungsrelevante Anlagenteile befinden. In diesen Fällen kann das Erfordernis des Zugangsschutzes ohne weiteres so verstanden werden, dass über dieses Merkmal die räumliche Ausdehnung der sicherheitsempfindlichen Stelle festgelegt wird. Mit anderen Worten: Der vorhandene Zugangsschutz bei der nächst größeren Organisationseinheit führt dazu, dass diese Organisationseinheit insgesamt als sicherheitsempfindliche Stelle anzusehen ist.

Diese Interpretation steht nicht im Widerspruch zum Wortlaut der Regelung. Insbesondere stehen die drei Voraussetzungen für die Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle in § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG gleichwertig nebeneinander. Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellte Prüfungsreihenfolge (eingriffsrelevanter Anlagenteil, organisatorische Selbständigkeit, Zugangsschutz) drängt sich jedoch aus sachlogischen Erwägungen auf, da erst der Umfang des einzelnen, eingriffsrelevanten Anlagenteils identifiziert sein muss, bevor für diesen Bereich das Vorliegen der beiden anderen Voraussetzungen geprüft werden kann.

Nach dem Wortlaut der Regelung wird vorausgesetzt, dass die lebenswichtige Einrichtung aus hierarchisch gegliederten Organisationseinheiten

¹³¹ Vgl. oben Kap. 4.1.3.

besteht. Die Verwendung des Begriffs „kleinste“ selbständig handelnde Organisationseinheit deutet darauf hin, dass es in der Einrichtung auch größere Organisationseinheiten gibt. Maßgeblich für die Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stelle ist danach die kleinste Organisationseinheit, bei der alle Voraussetzungen erfüllt sind. Mit diesem Begriffsverständnis lässt es sich zwanglos vereinbaren, die Voraussetzung des Zugangsschutzes auch dann als erfüllt anzusehen, wenn nicht der eingriffsrelevante Anlagenteil, sondern die nächst höhere Organisationseinheit gegen unberechtigten Zugang geschützt ist und damit auf dieser Ebene alle Voraussetzungen für die Festlegung einer sicherheitsempfindlichen Stellen erfüllt sind.

Auch systematische Erwägungen sprechen dafür, die Voraussetzung des Zugangsschutzes als Merkmal für die räumliche Ausdehnung der sicherheitsempfindlichen Stelle anzusehen. So ergibt sich auch im traditionellen Anwendungsbereich des SÜG die Notwendigkeit, besonders zugangsgeschützte Bereiche einzurichten, die grundsätzlich nur von sicherheitsüberprüften Personen betreten werden dürfen.¹³² Wenn dabei der zugangsgeschützte Bereich größer ist als der Bereich, an dem unmittelbar mit Verschlussachen umgegangen wird, führt dies nicht etwa dazu, dass kein zugangsgeschützter Bereich eingerichtet werden muss; vielmehr bestimmt sich umgekehrt der Kreis der Überprüfungspflichtigen nach den Grenzen des zugangsgeschützten Bereichs. Diese Anwendungspraxis kann innerhalb des SÜG auch auf die Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes übertragen werden.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde der Zugangsschutz als zusätzliche Voraussetzung zur Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle damit begründet, dass nur ein begrenzter Personenkreis sicherheitsüberprüft werden muss.¹³³ Diese Absicht des Gesetzgebers, den Kreis der Überprüfungspflichtigen einzuschränken, spricht zunächst dafür, die Annahme ei-

¹³² Sog. „VS-Sperrzonen“ gem. Kap. 6.7.4 des Geheimschutzhandbuchs (Hrsg.: BMWA Stand: 1.12.2002)

¹³³ Vgl. Bericht des BT-Innenausschusses, BT-Drs. 14/7864, S. 5.

ner sicherheitsempfindlichen Stelle zu verneinen, wenn diese Stelle selbst nicht über einen ausreichenden Zugangsschutz verfügt. Denn diese restriktive Auslegung führt im Ergebnis dazu, dass nur ein Bruchteil der eingriffsrelevanten Anlagenteile sicherheitsempfindliche Stellen sind, bei denen Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt werden müssen.

Allerdings dürfen bei dieser Betrachtung zwei Aspekte nicht außer Acht gelassen werden. Erstens wurde das Terrorismusbekämpfungsgesetz unter einem beträchtlichen Zeitdruck verabschiedet. Angesichts der vielfältigen – auch verfassungsrechtlichen – Bedenken gegen dieses Gesetzespaket wäre es illusorisch, sich der Vorstellung hinzugeben, dass der Gesetzgeber mit dem zusätzlichen Erfordernis des Zugangsschutzes in § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG eine der hier dargestellten Auslegungsmöglichkeiten ausschließen wollte. Und zweitens hat der Gesetzgeber mit der Änderung des SÜG das grundsätzliche Ziel verfolgt, besonders gefahrenträchtige oder gesellschaftswichtige Einrichtungen vor möglichen Innentätern zu schützen.¹³⁴ Zur Erreichung dieses Ziels ist es erforderlich, bei eingriffsrelevanten Anlagenteilen auch tatsächlich Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen. Die beiden Zielsetzungen (Verbesserung des Sabotageschutzes, Beschränkung des Kreises der Überprüfungspflichtigen) bestanden im Gesetzgebungsverfahren mindestens gleichwertig nebeneinander. Daher kann auch im Rahmen einer historischen Auslegung die beabsichtigte Einschränkung des Kreises der Überprüfungspflichtigen nicht einseitig zu Lasten des Ziels einer Verbesserung des Sabotageschutzes berücksichtigt werden.

Im Ergebnis sind daher die im Gesetzgebungsverfahren angestellten Erwägungen zur Einschränkung des Kreises der Überprüfungspflichtigen für sich alleine betrachtet nicht geeignet, die Auslegung zu begründen, dass eine sicherheitsempfindliche Stelle nur dann vorliegt, wenn der erforderli-

¹³⁴ Vgl. Gesetzesbegründung zu Art. 5 Nr. 1 (§ 1 SÜG) des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 43.

che Zugangsschutz bei dem eingriffsrelevanten Anlagenteil selbst realisiert ist.

Eine Auslegung, die sich am Sinn und Zweck der Norm orientiert, zwingt ebenfalls nicht zu einer eindeutigen Entscheidung. Durch die gesetzliche Definition der sicherheitsempfindlichen Stelle werden offensichtlich zwei konfligierende Zielsetzungen verfolgt. Einerseits die größtmögliche Verbesserung des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes und andererseits die geringstmögliche Einschränkung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

Für eine an diesen konfligierenden Zielen orientierte Auslegung kann zunächst der polizeirechtlich anerkannte Grundsatz der Risikoproportionalität herangezogen werden. Danach ist eine Einschränkung von Freiheitsrechten um so eher gerechtfertigt, je größer der bei einem Verzicht dieser Maßnahme zu erwartende Schaden ist. Diesem Grundsatz wird bei der Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen bereits dadurch Rechnung getragen, dass nur solche Sabotagehandlungen in die Betrachtung einbezogen werden, die zu gravierenden Störfällen führen.¹³⁵

Eine weitergehende Einschränkung ist dann erforderlich, wenn der zu erwartende Sicherheitsgewinn nur durch die Einschränkung der Persönlichkeitsrechte einer unangemessen hohen Zahl von Personen erreicht werden kann. In diesem Fall kann es aus rechtsstaatlichen Gründen geboten sein, auf einen realisierbaren Sicherheitsgewinn zu verzichten. Gerade auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit und des Polizeirechts erfolgt regelmäßig eine solche abstrakte Risikoabwägung zwischen den Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und den Sicherungslücken, die sich aus dem Verzicht einer möglichen polizeilichen Maßnahme ergeben.

Bei der Änderung des SÜG hat der Gesetzgeber diese abstrakte Risikoabwägung nicht in der gewünschten Klarheit durchgeführt. Daher kann im

¹³⁵ Vgl. zu diesem Erfordernis oben Kap. 4.1.1.

Ergebnis nicht entscheiden werden, ob der als eingriffsrelevant identifizierte Anlagenteil selbst gegen unberechtigten Zugang geschützt sein muss oder ob es auch ausreicht, dass eine der nächst größeren Organisationseinheiten diesen Zugangsschutz gewährleistet und dies zu einer räumlichen Ausdehnung der sicherheitsempfindlichen Stelle auf diese größere Organisationseinheit führt.

Trotz der Offenheit des Auslegungsergebnisses schlagen wir für die Anwendungspraxis folgende Differenzierung vor, die sich an den Gegebenheiten der betroffenen Betriebsbereiche orientiert:

- Sofern ein eingriffsrelevanter Anlagenteil innerhalb eines Betriebsteils liegt, der gegen unberechtigten Zugang geschützt ist, so dass nur einem abgegrenzten Personenkreis der alleinige Zugang zu diesem Betriebsteil gestattet ist, so erweitert sich die räumliche Ausdehnung der sicherheitsempfindlichen Stelle auf diesen Betriebsteil.
- Sofern lediglich für den Betriebsbereich insgesamt ein wirksamer Schutz gegen unberechtigten Zugang besteht (Sicherungszaunanlage, Zugangskontrollen etc.), ist der Kreis der Überprüfungspflichtigen zwar wesentlich größer als bei der isolierten Betrachtung eines Anlagenteils, aber weiterhin abgegrenzt. Eine „uferlose“ Überprüfung ist in diesem Fall ausgeschlossen. In diesen Fällen kann daher auch der Betriebsbereich insgesamt als sicherheitsempfindliche Stelle festgelegt werden.

Gerade die zweite Alternative könnte bei großen Betriebsbereichen dazu führen, dass eine Vielzahl von Mitarbeitern der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegt. Hierbei ist allerdings daran zu erinnern, dass die Sicherheitsüberprüfung nach dem oben dargestellten „ultima-ratio“-Prinzip¹³⁶ nur dann in Frage kommt, wenn andere technisch-organisatorische Sicherungsmaßnahmen nicht möglich sind. Eine dieser Sicherungsformen könnte die Schaffung besonders zugangsgeschützter Bereiche sein. Sofern also die eingriffsrelevanten Anlagenteile über immissionsschutzrechtliche

¹³⁶ Vgl. oben Kap. 4.1.1.3

Anordnungen gegen unbefugten Zugang geschützt werden, reduziert sich die räumliche Ausdehnung der sicherheitsempfindlichen Stelle auf diesen Bereich und es entfällt die Verpflichtung, den gesamten Betriebsbereich in die Überprüfung mit einzubeziehen. Im Übrigen zeigt ein Blick auf die Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Verkehrsflughäfen, dass es für das deutsche Recht durchaus nicht ungewöhnlich ist, Sicherungsbereiche mit mehreren tausend Betroffenen festzulegen.

4.2 Identifikation des betroffenen Personenkreises

Als Ergebnis der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Stufenprüfung sind die sicherheitsempfindlichen Stellen in ihrem funktionalen und räumlichen Umfang festgelegt. Auf dieser Grundlage kann in einem weiteren Prüfungsschritt der Personenkreis identifiziert werden, der eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt und daher von der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung betroffen ist.

Bei der Festlegung des Personenkreises, für den eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen ist, ergeben sich zwei Problemlagen:

- Erstens ist zu entscheiden, ob die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung nur Betriebsangehörige betrifft oder auch Dritte, die in der sicherheitsempfindlichen Stelle Tätigkeiten ausführen.
- Zweitens muss geregelt sein, welche Anforderungen für Personen gelten, für die aus zeitlichen Gründen eine Sicherheitsüberprüfung nicht durchgeführt werden kann.

Nach § 1 Abs. 4 SÜG übt eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit aus, wer an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb einer lebenswichtigen Einrichtung beschäftigt ist. Eine weitere Konkretisierung des betroffenen Personenkreises enthält das SÜG nicht. Bei der Anwendung des SÜG auf Betriebsbereiche besteht das Problem, dass verschiedene Personengruppen dauerhaft oder kurzfristig an sicherheitsempfindlichen Stellen tätig sind, für die jeweils entschieden werden muss, ob sie der Pflicht zur Si-

cherheitsüberprüfung unterliegen. Als solche Personengruppen können unterschieden werden:

- Mitarbeiter des Betreiberunternehmens, die dauerhaft an der sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt sind
- Mitarbeiter anderer Abteilungen des Betreiberunternehmens, die dort kurzfristig tätig sind
- Mitarbeiter des Objektsicherungsdienstes
- Mitarbeiter von Fremdfirmen, die entweder dauerhaft ausgegliederte Aufgaben an der sicherheitsempfindlichen Stelle wahrnehmen (z.B. Vorbeugende Instandhaltung) oder kurzzeitig dort beschäftigt sind (z.B. Reparaturfirmen)
- Vertreter von Überwachungsbehörden / Sachverständige

Diese Problematik verschiedener zugangsberechtigter Personengruppen wurde bei der Sicherheitsüberprüfung für kerntechnische Anlagen und Verkehrsflughäfen durch Sonderregelungen für die Überprüfungspflicht dieser Personengruppen gelöst. In Ermangelung solcher Spezialregelungen kommt es für die Anwendung des SÜG auf Betriebsbereiche entscheidend auf die Auslegung des Begriffs der Beschäftigung an (dazu 4.2.1). Auf dieser Grundlage werden die überprüfungspflichtigen Personengruppen identifiziert (dazu 4.2.2) und Ausnahmen von der Überprüfungspflicht untersucht (dazu 4.2.3).

4.2.1 Der Beschäftigungsbegriff in § 1 Abs. 4 SÜG

Der Wortlaut der Regelung in § 1 Abs. 4 SÜG lässt verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zu. So könnte der Begriff der „Beschäftigung“ so interpretiert werden, dass er sich nur auf solche Personen bezieht, die in einem Beschäftigungsverhältnis mit dem Betreiberunternehmen stehen. Demgegenüber lässt sich der Begriff der Beschäftigung auch funktional als bloßes Tätigwerden verstehen. Für diese weite Auslegung spricht insbesondere, dass die Beschäftigung nach § 1 Abs. 4 SÜG „an“ einer sicherheitsempfindlichen Stelle erfolgt. Die Beschäftigung „an“ einer bestimmten Stelle

lässt sich begrifflich leichter mit der funktionalen Betrachtungsweise vereinbaren.

Systematisch besteht ein Zusammenhang zwischen den Definitionen der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nach § 1 Abs. 4 SÜG und § 1 Abs. 2 SÜG. Im Hinblick auf den Schutz von Verschlussachen übt eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit aus, wer Zugang zu Verschlussachen hat oder ihn sich verschaffen kann (§ 1 Abs. 2 SÜG). Dieser Definition liegt ein schutzbezogenes Tätigkeitsverständnis zugrunde und erfasst alle Personen, die – unabhängig von ihrem Anstellungsverhältnis – Zugang zu Verschlussachen haben und damit einen Geheimnisverrat begehen können. Für die Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des vorbeugenden personellen Sabotageschutz sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, warum von diesem schutzbezogenen Tätigkeitsverständnis abgewichen werden sollte. Dies steht im übrigen auch im Einklang mit den Regelungen zur Sicherheitsüberprüfung bei kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen, bei denen die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung grundsätzlich daran anknüpft, dass die betroffene Person Zugang zu sensiblen Anlagenteilen hat und dort Eingriffe vornehmen kann.

Die Gesetzesmaterialien zur Novelle des SÜG lassen keine Rückschlüsse auf die Auslegung des Begriffs der Beschäftigung in § 1 Abs. 4 SÜG zu. Für ein weites Begriffsverständnis spricht, dass in der Gesetzesbegründung der Kreis der Betroffenen beschrieben wird mit Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen „tätig“ sind oder „an einer besonders sensiblen Stelle arbeiten“.¹³⁷ Demgegenüber wird an anderer Stelle klargestellt, dass nicht alle „in einer lebenswichtigen Einrichtung beschäftigten Personen“ von einer Sicherheitsüberprüfung betroffen sind.¹³⁸ Schließlich begründete der Innenausschuss des Bundestages die Ergänzung des § 1 Abs. 4 SÜG damit, dass der Begriff der sicherheitsempfindlichen Stelle so gefasst wurde, „dass nur ein begrenzter Personenkreis, dem der alleinige

¹³⁷ Vgl. BT-Drs. 14/7386, S. 43 (Begründung zu § 1 Abs. 4 SÜG).

¹³⁸ Vgl. BT-Drs. 14/7386, S. 45 (Begründung zu § 34 SÜG).

Zugang gestattet ist, sicherheitsüberprüft wird“.¹³⁹ Die Bezugnahme auf die Zugangsberechtigung spricht zwar dafür, dass alle Personen, die – unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis – Zugang zu der sicherheitsempfindlichen Stelle haben, von der Sicherheitsüberprüfung betroffen sein sollen. Allerdings ist dabei auch erkennbar, dass der Kreis der Überprüfungspflichtigen Personen möglichst eng gehalten werden sollte, was für einen engen Beschäftigungsbegriff spricht.

In der SÜFV wird der Beschäftigungsbegriff nicht weiter konkretisiert. Allerdings enthält die Begründung zur SÜFV verschiedene Ausführungen zum betroffenen Personenkreis. Diese Ausführungen sind jedoch in sich widersprüchlich. Im Allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung werden mehrfach die „Mitarbeiter“ der lebenswichtigen Einrichtungen als Bezugsgruppe der Sicherheitsüberprüfung genannt.¹⁴⁰ Gleichzeitig soll aber auch gewährleistet sein, dass die Verordnung auch Mitarbeiter von Fremdfirmen erfasst.¹⁴¹

Eine am Zweck der Regelung orientierte Auslegung spricht für den funktionalen Beschäftigungsbegriff. Die Sicherheitsüberprüfung bei lebenswichtigen Einrichtungen soll die Gefährdung der Bevölkerung verhindern, die sich aus Sabotagehandlungen ergeben kann. Dieses Ziel kann umso eher erreicht werden, je vollständiger der Personenkreis erfasst ist, der Zugang zu der sicherheitsempfindlichen Stelle hat und eine entsprechende Sabotagehandlung vornehmen kann. Durch die Einschränkung des erfassten Personenkreises ergeben sich Sicherungslücken, die die Wirksamkeit dieses Instrumentes insgesamt verringern.

¹³⁹ Vgl. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 14/7864, S. 5 (Begründung zu § 1 Abs. 4 SÜG).

¹⁴⁰ Vgl. Begründung des Verordnungsentwurfs vom 26.06.2003 (Kabinettsvorlage), S. 7.

Die vorgenommene Auslegung des Beschäftigungsbegriffs in § 1 Abs. 4 SÜG führt nicht zu einem eindeutigen Ergebnis. Zwar sprechen die besseren Argumente für einen funktionalen Beschäftigungsbegriff, der allein am Merkmal des Tätigwerdens an einer sicherheitsempfindlichen Stelle anknüpft und damit über die Mitarbeiter des Betreiberunternehmens hinaus weitere Personengruppen erfasst. Es erscheint jedoch nicht ausgeschlossen, angesichts des offenen Wortlauts und der erklärten Zielsetzung des Gesetzgebers, den Kreis der überprüfungspflichtigen Personen möglichst zu begrenzen, eine Auslegung zu vertreten, nach der nur die in der sicherheitsempfindlichen Stelle unmittelbar Beschäftigten der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen.

Vor dem Hintergrund einer insoweit unklaren gesetzlichen Regelung ist zu erwarten, dass bei der Anwendung des SÜG auf Betriebsbereiche Konflikte um die Festlegung des betroffenen Personenkreises entstehen. Zur Vermeidung dieser Konflikte wäre eine gesetzliche Konkretisierung des betroffenen Personenkreises hilfreich.

Allerdings besteht seit dem Inkrafttreten der SÜFV am 09.08.2003 die Pflicht zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen bei Betriebsbereichen, so dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Festlegung des betroffenen Personenkreises auf der Grundlage der bestehenden Regelungen erfolgen muss.

Das BMWA als zuständige Behörde vertritt – soweit ersichtlich – einen Beschäftigungsbegriff, für den alleine die Zugangsberechtigung zur sicherheitsempfindlichen Stelle maßgeblich ist. Danach unterliegen also alle Zugangsberechtigten Personen der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung. Diese

¹⁴¹ Vgl. Begründung des Verordnungsentwurfs vom 26.06.2003 (Kabinettsvorlage), S. 7: „Durch die Anknüpfung an das Unternehmen als Einrichtung wird gewährleistet, dass die Mitarbeiter von Fremdfirmen, die in den genannten Unternehmenssparten tätig sind, von der Rechtsverordnung erfasst werden.“ Diese Begründung ist zumindest für die Betriebsbereiche nach Störfall-Verordnung nicht tragfähig, da der Unternehmensbegriff gesellschaftsrechtlich geprägt ist und sich bei Betriebsbereichen immer auf das Betreiberunternehmen bezieht. Die Tätigkeit von Fremdfirmenmitarbeitern an

Auffassung entspricht den bestehenden Regelungen für Sicherheits-/Zuverlässigkeitsüberprüfungen, bei denen ebenfalls der Zugang zu Verschlusssachen bzw. zu besonders gesicherten Anlagenbereichen Anknüpfungspunkt für die Überprüfungspflicht ist. Bei der Übertragung dieses Ansatzes auf § 1 Abs. 4 SÜG wird allerdings nur unzureichend berücksichtigt, dass bei den von § 10 SÜFV erfassten Einrichtungen häufig nur bestimmte Sabotagehandlungen relevant sind, die nur von einem Teil der Zugangsberechtigten ausgeführt werden können.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir eine vermittelnde Auslegung des Beschäftigungsbegriffs vor, die grundsätzlich von einem funktionalen Beschäftigungsbegriff ausgeht und daher alle Personen erfasst, die Zugang zu einer sicherheitsempfindlichen Stelle haben und dort Tätigkeiten ausführen, die sie in die Lage versetzen, Sabotagehandlungen durchzuführen. Diese Einschränkung auf Personen, die tatsächlich in der Lage sind, die für diesem Anlagenteil relevanten Eingriffshandlungen durchzuführen, ist erforderlich, um die Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes zu rechtfertigen.¹⁴² Zur Begrenzung des überprüfungspflichtigen Personenkreises sind Ausnahmen für bestimmte Personengruppen vorgesehen, wenn die durch einen Verzicht auf die Sicherheitsüberprüfung entstehende Sicherungslücke sachlich gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen orientieren sich dabei an den bestehenden Ausnahmeregelungen für Sicherheitsüberprüfungen bei kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen.

4.2.2 Überprüfungspflichtige Personengruppen

Bei der Festlegung des betroffenen Personenkreises ist zunächst nach der Art der identifizierten Einwirkungsmöglichkeiten zu differenzieren:

- A. Bei Eingriffen, die nur einem begrenzten Personenkreis möglich sind, ist die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen auf diese Perso-

sicherheitsempfindlichen Stellen begründet gerade kein Beschäftigungsverhältnis zum Betreiberunternehmen.

¹⁴² Vgl. zum Erfordernis einer besonderen Rechtfertigung oben Kap. 2.3.2.2.

nen zu beschränken, da – wie bereits dargelegt¹⁴³ – die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die keine relevanten Störungen herbeiführen können, kein geeignetes Mittel zum vorbeugenden Sabotageschutz ist. Die Einschränkung des betroffenen Personenkreises ist beispielsweise in solchen Fällen geboten, bei denen die einzig relevante Einwirkungshandlung in der bewussten Fehlsteuerung von Verfahrensabläufen besteht und durch entsprechende Sicherungsmaßnahmen (z. B. Schlüsselsysteme) gewährleistet ist, dass die Verfahrenssteuerung nur von hierzu besonders befugten Personen beeinflusst werden kann.

- B. Bei der überwiegenden Zahl von störfallrelevanten Betriebsbereichen ist allerdings zu erwarten, dass als Ergebnis der Stufenprüfung verschiedene Einwirkungen identifiziert werden, die zu relevanten Störungen führen können. Sofern eine dieser Einwirkungen von allen Personen durchgeführt werden kann, die an der sicherheitsempfindlichen Stelle tätig sind (z. B. Zerstörung von Sicherheitseinrichtungen durch einfache Tatmittel), so umfasst der identifizierbare Personenkreis diejenigen Mitarbeiter des Betreiberunternehmens, die in diesem Anlagenteil ständig tätig sind oder als Mitarbeiter sonstiger Abteilungen des Betreiberunternehmens berechtigt sind, diesen Anlagenteil zu betreten (z. B. Objektsicherungsdienst, Instandhaltungsdienst usw.).
- C. Zu dem betroffenen Personenkreis gehören auch Mitarbeiter von Fremdfirmen, die in dem sicherheitsempfindlichen Bereich tätig werden und die Möglichkeit besitzen, die störungsrelevante Einwirkungshandlung vorzunehmen.
- D. Neben den Personen, die relevante Einwirkungshandlungen selbst vornehmen können, sind auch diejenigen Personen in die Sicherheitsüberprüfung einzubeziehen, die aufgrund ihrer Stellung innerhalb

¹⁴³ Vgl. oben Kap. 2.3.2.

des Unternehmens befugt sind, den im sicherheitsrelevanten Anlagenteil tätigen Personen Handlungsanweisungen zu geben. Nach dem Verantwortlichkeitsprinzip soll keine der Personen aus dem unmittelbar betroffenen Personenkreis Anordnungen von einem Vorgesetzten entgegennehmen, der nicht seinerseits der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegt.¹⁴⁴

- E. Schließlich sind auch diejenigen Personen in die Sicherheitsüberprüfung einzubeziehen, die Zugang zu sensiblen Informationen über das Sicherungssystem des Betriebsbereichs haben, da bei diesen Personen das besondere Risiko besteht, dass sie gezielt Informationen über das gesamte Sicherungssystem des Betriebsbereiches an Dritte weitergeben (z. B. Werkschutz).

4.2.3 Ausnahmen für einzelne Personengruppen

Bei störfallrelevanten Betriebsbereichen kann es erforderlich sein, bestimmte Personengruppen von einer Überprüfungspflicht auszunehmen. Nachfolgend wird untersucht, inwieweit solche Ausnahmen für bereits sicherheitsüberprüftes Personal (dazu 4.2.3.1), für seltene Tätigkeiten (dazu 4.2.3.2), für Mitarbeiter von Ordnungsbehörden (dazu 4.2.3.3) und für nicht überprüfbares Personal (dazu 4.2.3.4) sinnvoll erscheinen.

4.2.3.1 Sicherheitsüberprüftes Personal

An sicherheitsempfindlichen Stellen können auch Personen beschäftigt sein, für die bereits aus anderen Gründen (z.B. im Rahmen einer früheren Tätigkeit) eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wurde. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 SÜG kann auf eine Sicherheitsüberprüfung verzichtet werden, wenn für den Betroffenen bereits eine gleich- oder höherwertige Sicherheitsüberprüfung durchgeführt worden ist.

¹⁴⁴ Vgl. die entsprechende Regelung bei der atomrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 AtZÜV.

Die Entscheidung über einen solchen Verzicht auf die Sicherheitsüberprüfung ist als Ermessensentscheidung ausgestaltet. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll die Sicherheitsüberprüfung jedoch immer entfallen, wenn für die betreffende Person eine Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des Geheimnisschutzes oder eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem Luftverkehrs- oder Atomrecht durchgeführt worden ist.¹⁴⁵ Im Ergebnis ist dieser Auffassung zuzustimmen, da sich der zusätzliche Eingriff in die Rechte der Betroffenen regelmäßig nicht rechtfertigen lässt, wenn bereits eine Überprüfung stattgefunden hat.

Zur Klarstellung sei nochmals¹⁴⁶ darauf hingewiesen, dass die Zuverlässigkeitsüberprüfung für Bewachungspersonal nach § 9 Abs. 2 BewachV keine gleichwertige Überprüfung darstellt. Das Bewachungspersonal in Betriebsbereichen muss sich daher einer Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG unterziehen.

4.2.3.2 Seltene Tätigkeiten

Im Bereich des Geheimnisschutzes enthält das SÜG keine Untergrenze für den Zugang zu Verschlusssachen. Die Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung besteht daher unabhängig vom Umfang des Umgangs mit geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen. Daher wird grundsätzlich vor dem erstmaligen Zugang zu Verschlusssachen eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt.

Die Sicherheitsüberprüfung bei Personen in einer lebenswichtigen Einrichtung setzt voraus, dass diese an einer sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt sind. Nach der hier vorgeschlagenen Interpretation des Begriffs der Beschäftigung ist die Überprüfungspflicht zunächst nur davon abhängig, dass der Betroffene eine Zugangsberechtigung zu der sicherheitsempfindlichen Stelle hat und die Möglichkeit besitzt, dort eingriffsrelevante

¹⁴⁵ Vgl. Begründung des Entwurfs der SÜFV (Kabinettsvorlage), S. 7.

Tätigkeiten durchzuführen. Bei dieser Interpretation bleibt jedoch die Dauer und die Häufigkeit der Anwesenheit in der sicherheitsempfindlichen Stelle unberücksichtigt, die für die Sicherheitsrelevanz der Tätigkeit von Bedeutung ist.

Zwar ist nicht auszuschließen, dass Außenstehende (z. B. Besucher, Geschäftspartner) in Einzelfällen auch bei einem einmaligen oder kurzfristigen Aufenthalt in der sicherheitsempfindlichen Stelle Sabotagehandlungen vornehmen können, sofern diese Eingriffe keine besonderen Tatmittel oder spezifische Kenntnisse voraussetzen. Aber die Sicherheitsrelevanz einer regelmäßigen Tätigkeit in der sicherheitsempfindlichen Stelle ist ungleich größer, da in diesen Fällen die notwendigen Vorinformationen beschafft und Vorbereitungshandlungen durchgeführt werden können. Der Verzicht auf die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen von Personen, die nur gelegentlich Zugang zu der sicherheitsempfindlichen Stelle haben, erscheint gerechtfertigt, da hierdurch keine relevante Sicherungslücke entsteht und der Kreis der Betroffenen, in deren Persönlichkeitsrecht die Sicherheitsüberprüfung eingreift, ebenso begrenzt wird wie der erforderliche Verwaltungsaufwand zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen.

Daher ist der Begriff der „Beschäftigung“ so zu interpretieren, dass hiervon solche Personen nicht erfasst sind, die lediglich für kurze Zeit in der sicherheitsempfindlichen Stelle tätig sind oder sich dort aufhalten. Diese Einschränkung des betroffenen Personenkreises steht im Einklang zu den Regelungen der Sicherheitsüberprüfung bei Verkehrsflughäfen und kerntechnischen Anlagen.

Nach § 29 d Abs. 1 Nr. 1 LuftVG sind nur solche Personen überprüfungspflichtig, die „nicht nur gelegentlich“ Zugang zu nicht öffentlich zugänglichen Flughafenbereichen haben. Dies ist nach § 10 Abs. 2 LuftV-ZÜV in der Regel bei einer Zugangsdauer von weniger als einem Tag pro Monat der Fall. Eine Beeinträchtigung der Luftsicherheit soll dabei durch geeig-

¹⁴⁶ Vgl. oben Kap. 3

nete Überwachungsmaßnahmen (bspw. Begleitung durch Sicherheitspersonal) ausgeschlossen werden.¹⁴⁷

Nach § 9 Abs. 4 Satz 1 AtZÜV unterbleibt bei kerntechnischen Anlagen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Personen, die nur „kurzzeitig“ – in der Regel bis zu einem Tag – Zutritt zur kerntechnischen Anlage erhalten sollen. In diesen Fällen muss allerdings sichergestellt sein, dass die nicht überprüfte Person ständig von einer anderen, sicherheitsüberprüften Person begleitet wird und der Zugang der nicht überprüften Person dokumentiert wird (§ 9 Abs. 4 Satz 2 AtZÜV).

Zur Konkretisierung des kurzfristigen Aufenthalts kann die in den parallelen Regelungsbereichen genannte Tagesfrist (vgl. § 10 Abs. 2 LuftV-ZÜV, § 9 Abs. 4 Satz 1 AtZÜV) herangezogen werden. Zur Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Tagesfrist zunächst nur auf eine einmalige Tätigkeit in der sicherheitsempfindlichen Stelle bezieht. Bei regelmäßigen Tätigkeiten ist diese Regelung nicht anwendbar, auch wenn die Tätigkeiten jeweils nur von kurzer Dauer sind (z. B. Überbringen der Hauspost). Darüber hinaus ist die Ausnahme nur anwendbar, wenn zwischen einzelnen, kurzfristigen Aufenthalten ein relevanter Zeitraum von mindestens einem Monat liegt (analog § 10 Abs. 2 LuftV-ZÜV).

Das SÜG enthält ausschließlich Anforderungen an Personen, die der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen. Daher ist es nicht möglich, Anforderungen aus dem Bereich der kerntechnischen Anlagen, die sich auf den kurzfristigen Zugang nicht sicherheitsüberprüfter Personen beziehen, auf den Anwendungsbereich des SÜG zu übertragen. Auf der Grundlage des SÜG kann also nicht gefordert werden, dass eine nicht sicherheitsüberprüfte Person bei einem kurzfristigen Aufenthalt in der sicherheitsempfindlichen Stelle von einer sicherheitsüberprüften Person begleitet wird (vgl. § 9 Abs. 4 Satz 2 AtZÜV). Solche weitergehenden Anforderungen kommen ausschließlich als organisatorische Sicherungsmaßnahme zur

¹⁴⁷ Vgl. Begründung des Gesetzes zur Änderung des § 29 d LuftVG (Art. 19 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes), BT-Drs. 14/7386, S. 68.

Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflicht zum Schutz vor Eingriffen von Innentätern in Betracht.

4.2.3.3 Behördenmitarbeiter / Sachverständige im Auftrag von Behörden

Das SÜG enthält keine Ausnahmenvorschriften für die Mitarbeiter von Ordnungsbehörden, die in Ausübung ihrer Tätigkeit berechtigt sind, die sicherheitsempfindlichen Stellen zu betreten. Im Atomrecht besteht eine solche Ausnahmenvorschrift für Bedienstete der Aufsichtsbehörden und anderer Ordnungsbehörden mit gesetzlichem Zutrittsrecht zur Anlage (§ 1 Abs. 2 AtZÜV). Sachverständige, die von der Behörde nach § 20 AtG zugezogen wurden, unterliegen dagegen grundsätzlich¹⁴⁸ der Pflicht zur Zuverlässigkeitsüberprüfung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 AtZÜV). Im Luftverkehrsrecht besteht eine Ausnahmeregelung zugunsten der Polizeivollzugs- und Zollbeamten (§ 10 Abs. 3 LuftV-ZÜV).

Für Bedienstete der Ordnungsbehörden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein gesetzliches Zutrittsrecht zu den Betriebsbereichen haben, kann nicht bereits aus dem gesetzlichen Zutrittsrecht abgeleitet werden, dass sie nicht der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen können. Zwar erscheint es auf den ersten Blick widersprüchlich, wenn der Gesetzgeber diesen Personen ein Zutrittsrecht gewährt, das sie jedoch nicht ausüben können, wenn sie sich nicht vorher einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Zutrittsrechte zu Betriebs- und Geschäftsräumen Ausdruck des Gesetzesvorbehaltes in Art. 13 Abs. 7 GG sind, wonach Eingriffe in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) nur aufgrund eines Gesetzes möglich sind. Diese Zutrittsrechte dienen also ausschließlich der Rechtfertigung eines Eingriffs in die Rechte des Betreibers und haben mit der Person des Bediensteten nichts zu tun. Demgegenüber dient die Sicherheitsüberprüfung dem Schutz von Allgemeininteressen und als Rechtfertigung des Ein-

griffes in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen. Die gesetzliche Zugangsberechtigung zu einer sicherheitsempfindlichen Stelle ist also einerseits die Voraussetzung für die Kontrolle des rechtskonformen Anlagenbetriebs, sie schafft jedoch gleichzeitig auch Möglichkeit, Sabotagemaßnahmen durchzuführen. Daher können Bedienstete von Ordnungsbehörden nicht ohne weiteres von der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung ausgenommen sein.

In vielen Fällen erfüllt die Tätigkeit von Behördenbediensteten das Merkmal der kurzfristigen Beschäftigung, so dass eine Sicherheitsüberprüfung nicht erforderlich ist.¹⁴⁸ Darüber hinaus kann für einzelne Behördenmitarbeiter bereits eine Sicherheitsüberprüfung aufgrund ihres Zugangs zu Verschlusssachen durchgeführt worden sein.

Allerdings ist mit diesen Ausnahmen die Tätigkeit von Behördenbediensteten in Betriebsbereichen nicht vollständig abgedeckt. Gerade bei den Überwachungsmaßnahmen nach § 16 der 12. BImSchV ist es erforderlich, dass die Bediensteten für einen Zeitraum von teilweise mehr als einer Woche Zugang zu den sicherheitsempfindlichen Stellen eines Betriebsbereichs haben. Dies gilt für die zugezogenen Sachverständigen entsprechend.

Angesichts dieser längeren Einsätze erscheint es fraglich, ob die Bediensteten der Ordnungsbehörden aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 4 SÜG ausgenommen werden können. Dabei ist zwar einerseits zu berücksichtigen, dass die Behördenmitarbeiter in der Regel unter „kritischer Beobachtung“ durch das Betreiberpersonal stehen. Andererseits haben aber gerade diese Bediensteten aufgrund ihrer Fachkenntnis und ihrer Zugangsberechtigung zu allen Betriebsbereichen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Vergleich zu einem Mitarbeiter in einer sicherheitsempfindlichen Stelle erheblich weitreichendere Möglichkeiten für Sabotagehandlungen.

¹⁴⁸ In besonderen Fällen kann die Überwachungsbehörde bei Sachverständigen auf die Zuverlässigkeitsüberprüfung vor dem Zutritt zur Anlage verzichten (§ 9 Abs. 7 AtZÜV)

¹⁴⁹ Vgl. oben Kap. 4.2.3.2.

Der Verzicht auf eine Sicherheitsüberprüfung wäre daher im Gegensatz zu den oben untersuchten, gelegentlichen Tätigkeiten an der sicherheitsempfindlichen Stelle sachlich nicht begründet. Außerdem könnten bei Behördenbediensteten und Sachverständigen mit einer einzelnen Überprüfung eine Vielzahl von Tätigkeiten an sicherheitsempfindlichen Stellen abgedeckt werden.

Gegen eine Einbeziehung von Behördenbediensteten spricht lediglich, dass diese Personen bei den Parallelvorschriften im Atom- und Luftverkehrsrecht nicht der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen, ohne dass sich hieraus erkennbare Sicherungslücken ergeben hätten.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, für die Überprüfungspflicht von Behördenbediensteten eine klarstellende Sonderregelung zu schaffen, wonach auch für diese Bediensteten eine Überprüfungspflicht besteht. Dies gilt ebenfalls für die behördlich beauftragten Sachverständigen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von Betriebsbereichen prüfend tätig sind (z.B. Sachverständige nach § 29 a BImSchG).¹⁵⁰

Die Umsetzung dieser Sonderregelung könnte durch eine Änderung der SÜFV erfolgen. Bei der vorgeschlagenen Regelung handelt es sich um eine Konkretisierung des Begriffs der „Beschäftigung“ in § 1 Abs. 4 SÜG. Die Verordnungsermächtigung in § 34 SÜG enthält keine ausdrückliche Befugnis zu einer solchen Konkretisierung des Kreises der Überprüfungspflichtigen, sondern lediglich die Befugnis zur Festlegung der lebenswichtigen Einrichtungen mit sicherheitsempfindlichen Stellen. Diese Festlegung ist jedoch von weitgehend konstitutiver Bedeutung, da über die in der Verordnung genannten Einrichtungen hinaus keine weiteren nicht-öffentlichen Stellen – unabhängig von dem konkreten Gefahrenpotenzial – in die Sicherheitsüberprüfung einbezogen werden.

¹⁵⁰ Sachverständige, die im Auftrag des Betreibers tätig werden, sind in dem hier relevanten Zusammenhang wie Mitarbeiter von anderen Fremdfirmen zu betrachten.

Die Befugnis zur Einbeziehung oder Ausgrenzung einer bestimmten Personengruppe, die an einer sicherheitsempfindlichen Stelle einer Einrichtung beschäftigt ist, kann daher als Minus gegenüber der Ermächtigung angesehen werden, die Einrichtung insgesamt dem Anwendungsbereich des SÜG zu unterwerfen. Nach dieser Auffassung wäre eine Regelung zur Überprüfungspflicht von Behördenbediensteten und Sachverständigen durch eine Änderung der SÜFV von der Verordnungsermächtigung des § 34 SÜG gedeckt.

4.2.3.4 Nicht überprüfbare Personen

Bei Betriebsbereichen im Geltungsbereich der Störfall-Verordnung kann es im Einzelfall erforderlich sein, dass Personen innerhalb einer sicherheitsempfindlichen Stelle tätig werden, für die eine Sicherheitsüberprüfung aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann. Dies betrifft insbesondere den Einsatz von Fremdfirmen bei kurzfristig erforderlichen Reparaturmaßnahmen.

Die Regelungen der Sicherheitsüberprüfung bei Flughäfen und kerntechnischen Anlagen enthalten Ausnahmeregelungen für nicht ausreichend prüfbares Personal. Nach § 9 Abs. 3 AtZÜV kann die Überprüfung der Zuverlässigkeit vor Aufnahme der Tätigkeit unterbleiben, wenn es sich um unaufschiebbare Arbeiten handelt, für die überprüfte Personen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Auch in diesen Fällen hat der Betreiber sicherzustellen, dass die nicht überprüfte Person einer ständigen Begleitung durch eine überprüfte Person unterliegt und eine Dokumentation des Zutritts der nicht überprüften Person erfolgt.¹⁵¹ Im Bereich der Sicherheitsüberprüfung bei Personal von Verkehrsflughäfen kann der Einsatz nicht prüfbarer Personals auf der Grundlage von § 29 d Abs. 1 Nr. 1 LuftVG erfolgen, sofern der Zugang die Grenze des „gelegentlichen“ Zugangs nicht überschreitet.

¹⁵¹ Nach Nr. 12.2 der Richtlinie zur AtZÜV kann die atomrechtliche Aufsichtsbehörde in diesen Fällen im Einzelfall auch weitergehende Sicherungsmaßnahmen verlangen.

Im Anwendungsbereich des SÜG gelten für den Einsatz von Personal, das aus zeitlichen Gründen nicht sicherheitsüberprüft werden kann, dieselben Maßstäbe wie für diejenigen Personen, denen nur kurzfristig der Zugang zu den sicherheitsrelevanten Anlagenteilen gewährt werden soll. Daher ist eine Sicherheitsüberprüfung des Fremdpersonals nicht erforderlich, wenn die Tätigkeit die Grenze der kurzfristigen Tätigkeit nicht überschreitet. Ist dagegen ein längerfristiger Einsatz vorgesehen, so handelt es sich grundsätzlich um eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit von Fremdfirmenmitarbeitern (vgl. oben Kap. 4.2.2, Gruppe C), für die eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen ist.

Für eine Ausgrenzung des zu dringenden Reparaturzwecken eingesetzten Personals aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 4 SÜG spricht allerdings, dass diese Personen ihren Einsatz an der sicherheitsempfindlichen Stelle im Gegensatz zu den regelmäßig dort tätigen Personen nicht planen können und daher auch geringere Möglichkeiten besitzen, eine Sabotagehandlung vorzubereiten. Diese geringere Sicherheitsrelevanz der Tätigkeit verliert sich jedoch mit der Dauer des Einsatzes. Daher erscheint es nicht gerechtfertigt, das zu dringenden Reparaturzwecken eingesetzte Personal von Fremdfirmen unabhängig von der Dauer des Einsatzes von der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung auszunehmen.

Nach § 15 SÜG besteht in Ausnahmefällen die Möglichkeit der vorläufigen Zuweisung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit. Bei einer dringenden Reparatur liegt ein solcher Ausnahmefall vor. Für die Erteilung der vorläufigen Zuweisung ist lediglich erforderlich, dass die Sicherheitsüberprüfung beantragt ist und die zuständige Behörde die Angaben in der Sicherheitserklärung bewertet hat.¹⁵² Durch dieses Instrument ist ein sinnvoller Ausgleich zwischen dem Anspruch auf eine lückenlose Durchführung von Si-

¹⁵² Vgl. zu den Voraussetzungen und zum Verfahren der vorläufigen Zuweisung unten Kap. 4.3.2.

cherheitsüberprüfungen und den Erfordernissen des Anlagenbetriebs möglich.¹⁵³

4.3 Durchführung des Sicherheitsüberprüfungsverfahrens

Nach der Einbeziehung von Betriebsbereichen mit erweiterten Pflichten in den Anwendungsbereich des SÜG sind dort zukünftig Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen. Bei der Anwendung des SÜG auf diese Betriebsbereiche bestehen gegenüber dem bisherigen Verfahren der Sicherheitsüberprüfung¹⁵⁴ eine Reihe von Besonderheiten, auf die in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen wird.

Dies betrifft zunächst die Verteilung der Befugnisse und Pflichten zwischen den beteiligten Behörden und dem Betreiberunternehmen innerhalb des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens (dazu 4.3.1). Im Verfahren der individuellen Sicherheitsüberprüfung besteht das Problem der Sicherheitsüberprüfung bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen (dazu 4.3.2). Schließlich wird im Einzelnen auf das Prüfungsniveau, die Prüfungsmaßnahmen und Bewertungsmaßstäbe sowie auf die Wiederholungsprüfungen eingegangen (dazu 4.3.3 bis 4.3.6). Neben einer Beurteilung am Maßstab des geltenden Rechts werden jeweils auch Vorschläge entwickelt, durch welche Regelungen bei einer Fortentwicklung des SÜG den Besonderheiten sicherungsrelevanter Industrieanlagen Rechnung getragen werden kann.

¹⁵³ Nach Auskunft eines Gesprächspartners kann im Bereich des LuftVG eine vollständige Zuverlässigkeitsüberprüfung unter günstigen Voraussetzungen innerhalb von 1 – 2 Tagen vollständig abgeschlossen werden. Die vorläufige Zuweisung erfordert keine vollständige Bearbeitung, so dass eine sehr kurzfristige Erteilung der vorläufigen Zuweisung möglich ist.

¹⁵⁴ Vgl. hierzu oben die Darstellung in Kap. 2.3.1.2.

4.3.1 Durchführung des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens

Für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung von Beschäftigten an sicherheitsempfindlichen Stellen eines Betriebsbereichs ist nach § 25 Abs. 2 SÜG i.V.m. §§ 12, 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zuständig.¹⁵⁵ Diese Zuständigkeit des BMWA bezieht sich auf die Durchführung des gesamten Überprüfungsverfahrens. Hierzu gehört auch die Durchführung des vorgeschalteten Auswahlverfahrens, bei dem zunächst die sicherheitsempfindlichen Stellen des Betriebsbereichs und der Kreis der überprüfungspflichtigen Personen festzulegen sind.

Von der Zuständigkeit für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens ist die Frage zu trennen, wer in diesem Verfahren die Initiative zu ergreifen hat. Das BMWA vertritt hierzu die Auffassung, dass es sich bei dem Verfahren nach SÜG um ein freiwilliges Verfahren handelt, das nur auf den Antrag eines Unternehmens eingeleitet wird.¹⁵⁶ Zur Begründung dieser Auffassung weist das BMWA zum einen darauf hin, dass die Sicherheitsüberprüfung eine „Serviceleistung“ des Staates zur Unterstützung der Sabotageschutzmaßnahmen der Unternehmen sei.¹⁵⁷ Zum anderen könne das BMWA nicht von sich aus tätig werden, da es hierfür keine ausreichenden Kapazitäten habe. Die praktische Bedeutung dieser Auffassung besteht darin, dass das BMWA nicht von sich aus auf die betroffenen Unternehmen zugehen muss, sondern vielmehr abwarten kann, ob die betroffenen Unternehmen von ihrem Antragsrecht Gebrauch machen.

¹⁵⁵ Das BMWA kann nach § 25 Abs. 2 SÜG seine Befugnis auf eine andere Behörde des Bundes übertragen. Nachdem mittlerweile im BMWA ein eigenes Referat für diese Thematik gebildet wurde, ist nicht davon auszugehen, dass das BMWA von der Delegationsbefugnis Gebrauch machen wird.

¹⁵⁶ Vgl. den Leitfaden des BMWA zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft (Stand: 20.11.2003), S. 1: „§ 1 Abs. 4 und 5 SÜG legt fest, dass Unternehmen (...) eine Sicherheitsüberprüfung beantragen können.“ Der Leitfaden enthält auch Ausführungen zum vorgesehenen Antragsverfahren (S. 8).

¹⁵⁷ Vgl. den Leitfaden des BMWA zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft (Stand: 20.11.2003), S. 2: „Die Sicherheitsüberprüfung i.S. des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes ist ein staatlicher Beitrag zur Unterstützung der Eigenleistung der Unternehmen, die von ihnen als sicherheitsempfindlich erkannten (...) Stellen vor Sabotageakten zu bewahren.“

Allerdings findet diese Vorstellung eines freiwilligen Antragsverfahrens in den Regelungen des SÜG keine Stütze. Vielmehr sind sowohl die Voraussetzungen für das Vorliegen einer sicherheitsempfindlichen Stelle als auch die Voraussetzungen für die individuelle Sicherheitsüberprüfung von Amts wegen zu überprüfen. Dies ergibt sich aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 SÜG. Hieraus ergeben sich zwei wichtige Konsequenzen: Erstens liegt die Initiativlast beim BMWA, das die zur Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen erforderlichen Informationen ermitteln muss und zweitens müssen bei einer lebenswichtigen Einrichtung mit sicherheitsempfindlichen Stellen Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt werden, ohne dass hierfür ein „verfahrenseinleitender“ Antrag des Unternehmens erforderlich wäre.

Dieser Charakter des Verfahrens der Sicherheitsüberprüfung als Amtsermittlungsverfahren wird nicht dadurch berührt, dass für die Durchführung der individuellen Sicherheitsüberprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 2 SÜG die Zustimmung des Betroffenen erforderlich ist. Dieses Zustimmungserfordernis durch den Betroffenen darf nicht mit einem Antragserfordernis gleichgesetzt werden.¹⁵⁸ Bei einem Antragsverfahren hat es der Betroffene in der Hand, ob ein Überprüfungsverfahren überhaupt durchgeführt wird. Demgegenüber behält die zuständige Behörde bei einem Zustimmungserfordernis die Herrschaft über das Verfahren, zu dessen Einleitung sie von Amts wegen verpflichtet ist.¹⁵⁹

Allerdings benötigt das BMWA für die Durchführung des vorgeschalteten Auswahlverfahrens eine Vielzahl von Informationen, die bisher nicht bei

¹⁵⁸ Die Unterscheidung zwischen Antragsverfahren und Amtsermittlungsverfahren hat allerdings in der bisherigen Anwendung des SÜG außerhalb der Verwaltung keine Rolle gespielt, da die betroffenen Unternehmen ein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Durchführung der Sicherheitsüberprüfung hatten und daher von sich aus die Sicherheitsüberprüfung beantragten. Die Sicherheitsüberprüfungen sind schließlich eine Voraussetzung für die Vergabe eines VS-Auftrages. In diesem Bereich kann man also ungeachtet der gesetzlichen Regelung von einem „faktischen Antragsverfahren“ sprechen.

¹⁵⁹ Vgl. zu dieser Unterscheidung zwischen Antragsverfahren und Zustimmungserfordernis für die vergleichbaren Regelungen des LuftVG z.B. van Schyndel, Zum Verfahren der Luftverkehrs-Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem LuftVG und der LuftVZÜV, S. 7f.

dieser Behörde vorhanden sind. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den Sicherheitsüberprüfungen des Personals von kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen, weil in diesen Bereichen die Pflicht zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen in den entsprechenden Fachgesetzen normiert ist und damit die fachlichen Überwachungsbehörden (der Länder) auch für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen zuständig sind. Bei der Novelle des SÜG war jedoch beabsichtigt, dass die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen bei dem Personal von lebenswichtigen Einrichtungen in der Zuständigkeit der Bundesministerien verbleiben sollte.

Für Betriebsbereiche nach Störfall-Verordnung ergibt sich daraus ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit: Das BMWA ist ausschließlich zuständig für den Vollzug des SÜG und die nach Landesrecht zuständige Immissionsschutzbehörde ist als Überwachungsbehörde zuständig für den Vollzug der Störfall-Verordnung, die ebenfalls Pflichten im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen von Innentätern enthält. Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei Fragestellungen: Zum einen ist zu klären, welche Mitwirkungspflichten das Betreiberunternehmen bei der Durchführung des vorgeschalteten Auswahlverfahrens treffen (dazu 4.3.1.1) und zum anderen ist das Verhältnis zwischen den beteiligten Behörden zu klären (dazu 4.3.1.2).

4.3.1.1 Mitwirkungspflichten des Betreibers

Besondere Mitwirkungspflichten des Betreiberunternehmens bestehen nach § 26 SÜG nur innerhalb des Verfahrens der individuellen Sicherheitsüberprüfung.¹⁶⁰ Das vorgeschaltete Auswahlverfahren zur Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen ist weder im SÜG noch in der SÜFV geregelt. Daher bestehen auch keine speziellen Regelungen über Mitwirkungspflichten des Betreiberunternehmens innerhalb dieses Verfahrens. In der

¹⁶⁰ Danach ist das Betreiberunternehmen (als nicht-öffentliche Stelle) verpflichtet, die Sicherheitserklärung des Betroffenen auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit hin zu überprüfen, diese Erklärung an die zuständige Behörde weiterzuleiten und dabei sicherheitserhebliche Erkenntnisse (z.B. laufende Gehaltspfändungen) mitzuteilen.

Begründung zur SÜFV bringt die Bundesregierung allerdings ihre Vorstellung zum Ausdruck, dass die zuständige Behörde zusammen mit den betroffenen Unternehmen die sicherheitsempfindlichen Stellen konkretisieren soll.¹⁶¹

Eine Mitwirkungspflicht des Betreiberunternehmens an dem vorgeschalteten Auswahlverfahren kann nicht aus den immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten abgeleitet werden. Zwar dient die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen als Maßnahme des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes auch dem Schutz vor Eingriffen von Innentätern.¹⁶² Insofern sind die durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen auch im Hinblick auf die Erfüllung der Störfallverhinderungspflicht von Bedeutung.

Aus dieser Relevanz der Sicherheitsüberprüfung für die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten kann jedoch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass das Betreiberunternehmen innerhalb des Verfahrens nach SÜG denselben Mitwirkungs- und Nachweispflichten unterliegt, die es im immissionsschutzrechtlichen Überwachungsverfahren erfüllen muss. Denn für den Vollzug der 12. BImSchV ist ausschließlich die Überwachungsbehörde zuständig. Nur sie kann vom Betreiber den Nachweis über die Erfüllung der Sicherheitspflichten verlangen und hierzu beispielsweise sicherheitstechnische Prüfungen nach § 29 a BImSchG anordnen. Auf diese Pflichten kann sich das BMWA jedoch nicht berufen, da es ausschließlich für den Vollzug des SÜG zuständig ist. Daher bestehen gegenüber dem BMWA die immissionsschutzrechtlichen Pflichten des Betreiberunternehmens nicht.

In Ermangelung spezieller verfahrensrechtlicher Regelungen ist das vorgeschaltete Auswahlverfahren am Maßstab des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu beurteilen. Nach dem Grundsatz der Amtsermittlung (§

¹⁶¹ Vgl. Kabinettsvorlage des Verordnungsentwurfs vom 26. 06. 2003, S. 13 (Verordnungsbegründung zu § 12 SÜFV).

¹⁶² Vgl. hierzu im Einzelnen oben Kap. 2.2

24 VwVfG) ist es grundsätzlich die Aufgabe der zuständigen Behörde, den Sachverhalt in dem für die Gesetzesanwendung notwendigen Umfang zu ermitteln. Bezogen auf die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung bei Betriebsbereichen bedeutet dies, dass es zunächst die Aufgabe des BMWa ist, am Maßstab des § 1 Abs. 5 SÜG die sicherheitsempfindlichen Stellen des Betriebsbereichs zu identifizieren.

Eine Mitwirkungspflicht des Betreiberunternehmens kann sich dabei nur aus § 26 Abs. 2 VwVfG ergeben. Danach sollen die Beteiligten an der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken, insbesondere durch die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, die ihnen bekannt sind. Dabei ist bereits die Beteiligtenstellung des Betreiberunternehmens fraglich. Antragsteller und Adressat des Verwaltungsaktes ist bei der Sicherheitsüberprüfung immer die überprüfte Person. Eine Beteiligtenstellung des Betreiberunternehmens kann sich daher nur ergeben, wenn es vom BMWa nach § 13 Abs. 2 VwVfG beigeladen wird. Darüber hinaus kann die Mitwirkungshandlung nach § 26 Abs. 2 VwVfG nicht selbständig erzwungen werden. Daher besteht nach den verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen keine durchsetzbare Pflicht zur Mitwirkung des Betreiberunternehmens bei der Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen.

Von daher kann im Ergebnis festgehalten werden, dass das BMWa die Betreiberunternehmen allein auf der Grundlage des SÜG nicht dazu verpflichten kann, an der Sachverhaltsermittlung zur Feststellung der sicherheitsempfindlichen Stellen (z.B. durch die Einholung eigener Sachverständigengutachten) mitzuwirken. Davon unberührt bleibt die Verpflichtung der Betreiber gegenüber der immissionsschutzrechtlichen Überwachungsbehörde zum Nachweis der Erfüllung der Sicherheitspflichten auch im Hinblick auf Eingriffe von Innentätern (dazu sogleich unter 4.3.1.2). Unabhängig vom Fehlen einer rechtlichen Mitwirkungspflicht gegenüber dem BMWa können die Betreiberunternehmen aber ein Eigeninteresse daran haben, den Entscheidungsprozess über die Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen zu beeinflussen und daher von sich aus bereit sind, die bei ih-

nen vorhandenen Informationen in das vorgeschaltete Auswahlverfahren einzubringen.

4.3.1.2 Behördenkoordination

Das in Kap. 4.1.1 vorgeschlagene Konzept einer Stufenprüfung zur Festlegung der sicherheitsempfindlichen Stellen in einem Betriebsbereich geht von der Prämisse aus, dass die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern – dem SFK-Leitfaden SFK-GS-38 folgend¹⁶³ – als „ultima ratio“ zu betrachten ist, die erst durchzuführen ist, wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, technisch-organisatorische Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen und dann ein relevantes Risiko für Eingriffe Unbefugter verblieben ist. Auf dieser Grundlage geht die Untersuchung von einem Vorrang technischer Lösungen aus, also Sicherheitsüberprüfungen nur bei denjenigen Betriebsbereichen durchzuführen sind, bei denen eine hinreichende Sicherung gegen mögliche Eingriffe von Innentätern durch technisch-organisatorische Maßnahmen nicht möglich ist.

Das im SFK-Leitfaden SFK-GS-38 beschriebene Sicherungskonzept zielt zwar vorrangig auf die Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten. Es bildet jedoch auch eine wesentliche Grundlage für die praktische Durchführung des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens, da aus der Gefahrenanalyse die sicherungsrelevanten Anlagenteile ersichtlich sind, die für Eingriffe von Außentätern oder für Sabotagehandlungen in Frage kommen. Aus den Sicherungsanalysen, die auf der Grundlage des SFK-Leitfadens erstellt werden, lassen sich auch diejenigen Stellen ersehen, bei denen der erforderliche Schutz gegen Eingriffe von Unbefugten durch zusätzliche technisch-organisatorische Sicherungsmaßnahmen gewährleistet werden kann.

¹⁶³ Vgl. SFK-Leitfaden SFK-GS-38, S. 14: „Als ‚ultima ratio‘ kann auch eine Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitern in hochsensiblen Bereichen nicht ausgeschlossen werden, soweit dies rechtlich, insbesondere auch datenschutzrechtlich, zulässig ist.“

Zwischen der Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflicht zum Schutz gegen Eingriffe Unbefugter und der Durchführung des vorgeschalteten Auswahlverfahrens im Rahmen der SÜG-Prüfung besteht danach ein sachliches Stufenverhältnis: Zuerst müssen die zur Erfüllung der Betreiberpflicht erforderlichen Maßnahmen festgelegt sein, bevor die verbleibenden Anlagenteile identifiziert werden können, die wegen der fehlenden Möglichkeiten zum Schutz gegen Innentäter als sicherheitsempfindliche Stellen im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG festgelegt werden.

Für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung ist es daher erforderlich, dass das BMWa Informationen über die erstellten Sicherungsanalysen und ggf. über die Festlegung zusätzlicher Sicherungsmaßnahmen erhält. Sofern die Betreiberunternehmen diese Informationen nicht von sich aus in das SÜG-Verfahren einführen, besteht die weitere Möglichkeit, dass das BMWa diese Informationen von den Immissionsschutzbehörden der Länder erhält. Eine gesetzliche Regelung dieser Zusammenarbeit zwischen den Behörden enthält das SÜG nicht. Daher ist die Informationsweitergabe nach den Grundsätzen der Amtshilfe nach §§ 4 – 8 VwVfG zu beurteilen. Die Amtshilfeersuchen des BMWa an die für die betroffenen Betriebsbereiche zuständigen Überwachungsbehörden um Überlassung der erstellten Sicherungsanalysen und Auskunft über die festgelegten Sicherungsmaßnahmen sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 3, 4 VwVfG begründet, da das BMWa zur Durchführung seiner eigenen Aufgaben (Vollzug des SÜG) die bei den Immissionsschutzbehörden vorhandenen Unterlagen und Informationen benötigt.

Die Weitergabe der Informationen an das BMWa scheitert grundsätzlich nicht daran, dass die Sicherungsanalyse Informationen enthält, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit geheimhaltungsbedürftig sind, da die Informationen nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und das BMWa denselben Geheimhaltungspflichten unterliegt wie die ersuchte Landesbehörde.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Vgl. zur Amtshilfe bei vertraulichen Informationen z.B. Kopp, VwVfG, § 5 Rn. 22 ff.

Anhand der Sicherungsanalysen der betroffenen Betriebsbereiche und der Auskünfte der Überwachungsbehörden muss das BMWA beurteilen, inwieweit es diese Informationen für das Verfahren nach SÜG übernehmen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gefährdungsmaßstab der 12. BImSchV nicht ohne weiteres auf die Anwendung des SÜG übertragbar ist.

Die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen sind auf die Verhinderung von „Störfällen“ ausgerichtet sind, wohingegen für die Annahme einer sicherheitsempfindlichen Stelle nach § 1 Abs. 5 Satz 3 SÜG erforderlich ist, dass im Falle ihrer Beeinträchtigung „das Leben oder die Gesundheit großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährdet wird“. Nach der oben vorgenommenen Auslegung¹⁶⁵ ist dieser Begriff im Sinne einer „unbestimmten Vielzahl von Personen“ zu verstehen. Damit unterscheidet sich der nach SÜG erforderliche Gefährdungsgrad nicht mehr wesentlich von den relevanten Sabotagehandlungen, die im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Pflicht zum Schutz vor Eingriffen Unbefugter zu betrachten sind.¹⁶⁶

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass in dem vorgeschalteten Auswahlverfahren eine Koordination zwischen den Immissionsschutzbehörden der Länder und dem BMWA erforderlich ist. Zunächst legen die Immissionsschutzbehörden auf der Grundlage der erstellten Sicherungsanalysen die zusätzlichen technisch-organisatorischen Sicherungsmaßnahmen fest. Das BMWA kann diese Informationen aus dem Überwachungsverfahren im Wege der Amtshilfe erhalten. Auf der Grundlage der erhaltenen Informationen führt das BMWA dann die in Kap. 4.1.2 vorgeschlagene Stufenprüfung durch und legt die sicherheitsempfindlichen Stellen fest.

¹⁶⁵ vgl. oben Kap. 4.1.1

¹⁶⁶ Vgl. zu der Eingrenzung der relevanten Sabotagehandlungen oben Kap. 4.1.1.2.

4.3.2 Sicherheitsüberprüfung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen

Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs des SÜG auf Personen in lebenswichtigen Einrichtungen ist die besondere Situation entstanden, dass die Tätigkeit von bereits beschäftigten Mitarbeitern nachträglich als sicherheitsempfindliche Tätigkeit qualifiziert wird und diese Personen der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen.¹⁶⁷

Bei der ursprünglichen Sicherheitsüberprüfung aus Gründen des Geheimnisschutzes gab es diese Situation in der Regel nicht, da die Sicherheitsrelevanz einer bestimmten Tätigkeit feststand, bevor die entsprechende Arbeitsstelle besetzt wurde. Von daher ist nach § 2 Abs. 1 SÜG vorgesehen, dass eine Person, die mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden soll, vor der Aufnahme dieser Tätigkeit einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen ist.

Bei der Novelle des SÜG sind keine Sonderregelungen für die nachträgliche Überprüfungspflicht von bereits Beschäftigten in das Gesetz aufgenommen worden. Hieraus ergeben sich zwei Problemstellungen: Erstens ist zu klären, ob die bereits Beschäftigten überhaupt der Überprüfungspflicht unterliegen (dazu 4.3.2.1) und zweitens stellt sich die Frage, ob die Beschäftigten ihre (sicherheitsempfindliche) Tätigkeit bis zum Abschluss der Sicherheitsüberprüfung fortsetzen dürfen (dazu 4.3.2.2). Schließlich sind die arbeitsrechtlichen Konsequenzen zu betrachten, die sich aus der Sicherheitsüberprüfung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen ergeben (dazu 4.3.2.3).

4.3.2.1 Überprüfungspflicht bei bereits ausgeübter Tätigkeit

Die Formulierung in §§ 2, 24 SÜG, wonach Personen in nicht-öffentlichen Stellen der Überprüfungspflicht unterliegen, die mit einer sicherheitsemp-

¹⁶⁷ Vgl. § 1 Abs. 4 Satz 1 SÜG: „Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit übt auch aus, wer an sicherheitsempfindlichen Stellen (...) beschäftigt ist oder werden soll.“

findlichen Tätigkeit „betraut werden sollen“, könnte dahingehend interpretiert werden, dass davon nur die Personen betroffen sind, die dort eine neue Tätigkeit aufnehmen. Diejenigen Personen, die bereits mit einer Tätigkeit in einer sicherheitsempfindlichen Stelle betraut sind, würden danach nicht der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung unterliegen. Eine solche Auslegung widerspricht jedoch dem Zweck der Regelung, da es für den vorbeugenden personellen Sabotageschutz unerheblich ist, ob die betreffende Person bereits eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt oder erst mit dieser Tätigkeit betraut werden soll. Darüber hinaus erhält die bereits ausgeübte Tätigkeit ihre rechtliche Qualifikation als „sicherheitsempfindliche Tätigkeit“ erst durch die Anwendung des SÜG. Vor diesem Hintergrund ist die Pflicht zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung auch auf diejenigen Personen anzuwenden, die bereits an einer sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt sind.

4.3.2.2 Tätigkeitsbefugnis bis zum Abschluss der Sicherheitsüberprüfung

Nach der Systematik des SÜG dürfen überprüfungspflichtige Personen eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit in einer nicht-öffentlichen Stelle erst ausüben, wenn vorher eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt wurde, die den Betroffenen zur Ausübung dieser Tätigkeit ermächtigt (vgl. § 2 Abs. 1 SÜG i. V. m. § 27 SÜG). Für die an sicherheitsempfindlichen Stellen von Betriebsbereichen Beschäftigten würde sich aus dieser Regelung die Verpflichtung ergeben, ihre Tätigkeit bis zum Abschluss der Sicherheitsüberprüfung nicht weiter auszuüben. Dadurch käme die Produktion in den betroffenen Betriebsbereichen praktisch zum Erliegen.

Diese Problematik des nachträglichen Überprüfungsbedarfs bestand auch bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung des Personals von Verkehrsflughäfen, als der Kreis der Überprüfungspflichtigen mit der Änderung von § 29 d LuftVG ausgeweitet wurde. In diesem Fall wurde die Problematik durch die Übergangsregelung in § 11 LuftV-ZÜV gelöst, wonach die Überprüfung in-

nerhalb eines festgelegten Zeitraumes nachgeholt werden sollte.¹⁶⁸ Auch bei der Novelle des SÜG wäre eine entsprechende Übergangsregelung zur Klarstellung der fortbestehenden Tätigkeitsbefugnis bis zum Abschluss der Sicherheitsüberprüfung sinnvoll gewesen. Eine solche Übergangsregelung besteht jedoch nicht.

Für das Personal in Betriebsbereichen besteht die besondere Situation, dass mit der Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 4 SÜFV lediglich eine abstrakte Festlegung getroffen wurde, die noch keine Aussage darüber enthält, ob in den betreffenden Betriebsbereichen sicherheitsempfindliche Stellen existieren und welche Personen von der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung betroffen sind. Diese Festlegungen erfolgen erst im Rahmen des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens.¹⁶⁹ Bis zum Abschluss dieses Prüfungsverfahrens kann die Tätigkeit der Beschäftigten in Betriebsbereichen rechtlich nicht als „sicherheitsempfindliche Tätigkeit“ qualifiziert werden. Daher unterliegen die Betroffenen bis zu diesem Zeitpunkt nicht der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung.

Nach Abschluss des vorgeschalteten Prüfungsverfahrens sind die sicherheitsempfindlichen Stellen und der Kreis der Betroffenen identifiziert. Ab diesem Zeitpunkt stehen die Personen fest, die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben, die ihnen grundsätzlich erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens übertragen werden darf.

Allerdings besteht nach § 15 SÜG die Möglichkeit der vorläufigen Zuweisung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit. Danach kann die zuständige Behörde die Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit in Ausnahmefällen erlauben, wenn die Sicherheitsüberprüfung beantragt ist und die zuständige Behörde die Angaben in der Sicherheitserklärung bewertet hat. Diese Bewertung erfolgt allein anhand vorgelegten Sicherheitserklärung und besteht aus einer Plausibilitätsprüfung der gemachten Angaben und

¹⁶⁸ Vgl. hierzu oben die Darstellung in Kap. 3.2.4.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu oben Kap. 4.1 und 4.2.

der Prüfung, ob bei dem Betroffenen bereits nach diesen Angaben ein Sicherheitsrisiko besteht.

Bei der nachträglichen Sicherheitsüberprüfung ist die Anwendung dieser Ausnahmenvorschrift gerechtfertigt, da die nach § 2 SÜG an sich vorgesehene Überprüfung vor der Ausübung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit wegen der erst nachträglich entstandenen Rechtspflicht nicht möglich war. Durch das Instrument der vorläufigen Zuweisung nach § 15 SÜG ist sicher gestellt, dass die Betroffenen ihre Tätigkeit bis zum Abschluss des Überprüfungsverfahrens fortsetzen können.

Die wichtigste Voraussetzung für die Erteilung der vorläufigen Zuweisung ist die Antragstellung des Betroffenen. Dieser Antrag setzt wiederum die Feststellung voraus, dass der Betroffene eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt. In dem Zeitraum zwischen der Feststellung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit und der Erteilung der vorläufigen Zuweisung dürfte der Betroffene seine Tätigkeit an sich nicht ausüben. Daher ist das Instrument der vorläufigen Zuweisung der Tätigkeit zur Bewältigung dieser Problematik nur bedingt geeignet. Eine Lösung könnte allenfalls darin bestehen, dass die Feststellung des überprüfungspflichtigen Personenkreises zunächst nur vorläufig erfolgt und die Betroffenen aufgrund dieser vorläufigen Feststellung den Antrag auf Durchführung der Sicherheitsüberprüfung stellen. Die endgültige Feststellung des betroffenen Personenkreises und die Erteilung der vorläufigen Zuweisungen könnte dann zeitlich zusammenfallen, so dass kein Zeitraum bestünde, in dem die Betroffenen ihre Tätigkeit nicht fortführen dürfen.

4.3.2.3 Arbeitsrechtliche Konsequenzen der Sicherheitsüberprüfung

Die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, kann bei einem negativen Ausgang der Sicherheitsüberprüfung zu arbeitsrechtlichen Konsequenzen führen. Die Ermächtigung zur Aufnahme der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nach Durchführung der Sicherheitsüberprüfung ist eine öffentlich-rechtliche Voraus-

setzung für die Erbringung der Arbeitsleistung.¹⁷⁰ Sofern Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen bestehen und er daher nicht zur Aufnahme der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit ermächtigt wird, ist dem Arbeitnehmer das Erbringen seiner vertraglich geschuldeten Arbeitsleistung rechtlich unmöglich geworden. Dieses Fehlen einer rechtlichen Zulassungsvoraussetzung ist ein personenbedingter Umstand, der eine ordentliche Kündigung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 KSchG grundsätzlich rechtfertigt.¹⁷¹ Zur Rechtfertigung der Kündigung ist es erforderlich, dass das öffentlich-rechtliche Zulassungshindernis nicht in absehbarer Zeit wegfällt und eine Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers zu geänderten Arbeitsbedingungen nicht möglich ist.¹⁷²

Bei einer Versagung der Ermächtigung zur Aufnahme der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit nach § 27 SÜG ist nicht damit zu rechnen, dass dieses Zulassungshindernis in absehbarer Zeit entfällt. Dies ist nur dann der Fall, wenn der Betroffene Rechtsmittel gegen die Versagung der Ermächtigung einlegt und dieses Rechtsmittel hinreichend Aussicht auf Erfolg hat. Bei einer Versagung der Ermächtigung ist der Arbeitgeber verpflichtet, vor einer Kündigung zu prüfen, ob der Betroffene innerhalb des Unternehmens außerhalb einer sicherheitsempfindlichen Stelle beschäftigt werden kann. Erst wenn dies nicht möglich ist, kann der Betroffene aus personenbedingten Gründen gekündigt werden.

Neben den arbeitsrechtlichen Konsequenzen aus der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen ist auch zu berücksichtigen, dass der ggf. notwendige Ersatz von erfahrenem Personal auch sicherheitstechnisch von Bedeutung ist, da neue Mitarbeiter in einer sicherheitsempfindlichen Stelle zunächst entsprechend eingearbeitet werden müssen.

¹⁷⁰ Insoweit bestehen keinerlei Unterschiede in der Beurteilung neuer bzw. bestehender Arbeitsverhältnisse.

¹⁷¹ Vgl. BAG NZA 2001, 607 für die Kündigung eines Flugkapitäns nach dem Erlöschen der luftverkehrsrechtlich erforderlichen Fluglizenz.

¹⁷² Vgl. zu diesen Rechtfertigungsgründen BAG NZA 2001, 607.

Auf der betrieblichen Ebene können sich bei der Durchführung des Überprüfungsverfahrens mitbestimmungsrechtliche Fragen ergeben. Die Durchführung der individuellen Sicherheitsüberprüfung unterliegt grundsätzlich nicht der Mitbestimmung des Betriebsrates, soweit sich die Pflicht zur Durchführung dieser Überprüfungen aus dem SÜG oder einem bestandskräftigen Verwaltungsakt ergibt.¹⁷³ Das Betriebsverfassungsgesetz bezieht sich nur auf betriebliche Angelegenheiten, die vom Arbeitgeber zu regeln sind.¹⁷⁴ Hieran fehlt es, wenn der Arbeitgeber durch Gesetz oder Verwaltungsakt zur Durchführung von Maßnahmen verpflichtet wird, auch wenn diese Maßnahmen die betriebliche Ordnung tangieren (vgl. § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG).

Eine andere Beurteilung ergibt sich, wenn dem Arbeitgeber zur Umsetzung angeordneter Pflichten Gestaltungsspielräume eröffnet werden. Je nach der Art dieser Gestaltungsspielräume (z.B. Festlegung des betroffenen Personenkreises, Zulassung von Ausnahmen) können die Maßnahmen zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfung Teil der auch auf das geordnete und sichere Zusammenleben der Mitarbeiter gerichteten betrieblichen Ordnung sein¹⁷⁵ und damit nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG der Mitbestimmung unterliegen.

Entsprechend den im Rahmen des Fachgespräches zu diesem Vorhaben am 28.10.03 vom BMWA geäußerten Vorstellungen soll den Unternehmen bei der Anwendung des SÜG auf die lebenswichtigen Einrichtungen insbesondere im Rahmen des vorgeschalteten Auswahlverfahrens ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt werden. In diesem Fall könnte die Durchführung des Auswahlverfahrens nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG mitbestimmungspflichtig sein.

¹⁷³ Vgl. z.B. BAG, Beschl. v. 9.07.1991 - 1 ABR 57/90; BAGE 68, 127 (zur atomrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung); BAG, Beschl. v. 26. 05. 1988, BAGE 58, 297 (zu behördlichen Anordnung, die Mitarbeiter beim Betreten und Verlassen des Betriebes körperlich zu überprüfen).

¹⁷⁴ BVerfG, Urteil vom 22.8.1994 - NVwZ 1995, 781 (Nichtannahmebeschl. zur Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des BAG v. 9.07.1991 – s.o. –)

¹⁷⁵ Vgl. BAG, Beschl. v. 9.07.1991 - 1 ABR 57/90; BAGE 68, 127.

Im Anwendungsbereich des LuftVG haben die betroffenen Unternehmen in vielen Fällen frühzeitig einen Lenkungsausschuss einberufen, in dem alle Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen behandelt wurden und der aus Vertretern der Unternehmensleitung, des Betriebsrates und der für die betriebliche Sicherheit zuständigen Abteilung des Unternehmens zusammengesetzt war. Für die Anwendung des SÜG auf die betroffenen Betriebsbereiche könnte sich für die betroffenen Unternehmen empfehlenswert sein, ebenfalls einen solchen Lenkungsausschuss zu installieren, um durch die frühzeitige Einbeziehung der Arbeitnehmerschaft die Akzeptanz gegenüber der Durchführung der Sicherheitsüberprüfungen zu erhöhen.

4.3.3 Niveau der Sicherheitsüberprüfung

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 SÜG ist für Beschäftigte in sicherheitsempfindlichen Stellen eine einfache Sicherheitsüberprüfung vorgesehen. Diese einfache Sicherheitsüberprüfung ist die unterste der drei Kategorien von Sicherheitsüberprüfungen nach § 7 SÜG und umfasst den geringsten Überprüfungsrahmen.¹⁷⁶ Diese einheitliche Einstufung aller Betroffenen entspricht nicht der sonstigen Systematik des SÜG, bei dem die Einstufung in die entsprechenden Überprüfungs niveaus in Abhängigkeit zu dem Gefährdungsgrad erfolgt. Auch die Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Beschäftigten in kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen gehen über das Niveau der einfachen Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG hinaus.¹⁷⁷ Im Ergebnis wird durch die Einführung der Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung bei Personal von Betriebsbereichen wegen des vergleichbaren Gefahrenpotenzials eine bisher bestehende Ungleichbehandlung zu kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen beseitigt, das Prüfungsniveau der einfachen Sicherheitsüberprüfung nach § 8 SÜG bleibt jedoch hinter den Regelungen für kerntechnische Anlagen und Verkehrsflughäfen zurück.

¹⁷⁶ Vgl. oben Kap. 2.3.1.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu Kap. 3.1. und 3.2.

4.3.4 Maßnahmen bei der Sicherheitsüberprüfung

Bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen, die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit in Betriebsbereichen ausüben, werden die in § 12 Abs. 1 SÜG aufgeführten Maßnahmen für die einfache Sicherheitsüberprüfung durchgeführt:

- sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung (unter Berücksichtigung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden)
- Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister
- Anfragen an das Bundeskriminalamt, die Grenzschutzdirektion und die Nachrichtendienste des Bundes

Diese Maßnahmen dienen der Gewinnung von Erkenntnissen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde eine Bewertung vornimmt, ob ein Sicherheitsrisiko besteht. Die eingeholten Informationen sollen Auskunft darüber geben, inwieweit bei dem Betroffenen veräußerlichte Merkmale vorliegen, aus denen auf eine mögliche Sabotagebereitschaft geschlossen werden kann.¹⁷⁸

Für die Ermittlung der veräußerlichten Merkmale greifen alle Regelungen zu Sicherheitsüberprüfungen (SÜG, AtZÜV, LuftV-ZÜV) regelmäßig auf vorhandene Datenbankbestände zurück. Zur Identifikation terroristisch motivierter Innentäter ist eine Anfrage über Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden sinnvoll. Die unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister gibt Auskunft über das bisherige strafrechtlich relevante Verhalten, soweit es zu einer Verurteilung geführt hat.

Darüber hinaus können aus den nach § 12 Abs. 1 SÜG vorgesehenen Maßnahmen kaum weiter gehende Erkenntnisse gewonnen werden. Daher erscheint fraglich, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichend sind, um

einen effektiven vorbeugenden Sabotageschutz zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere mögliche Informationsdefizite über die Identität des Betroffenen (dazu 4.3.4.1), über längere Auslandsaufenthalte dieser Person (dazu 4.3.4.2) und über seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (dazu 4.3.4.3). Auf der Grundlage der bestehenden Regelungen für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen wird nachfolgend untersucht, welche zusätzlichen Maßnahmen bei der Sicherheitsüberprüfung von Beschäftigten in Betriebsbereichen bei einer Fortentwicklung des SÜG sinnvoll erscheinen.

4.3.4.1 Prüfungsmaßnahmen zur Identitätsfeststellung

Bei der einfachen Sicherheitsüberprüfung findet keine Identitätsprüfung statt.¹⁷⁹ Dies ist jedoch eine wichtige Anforderung an die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen, da ansonsten nicht gewährleistet ist, dass die überprüfte Person tatsächlich mit der Person übereinstimmt, die in dem sicherheitsrelevanten Anlagenteil beschäftigt ist. Gerade bei dem bewussten „Einschleusen“ von Personen als Mitarbeiter in sicherheitsempfindliche Stellen besteht das Risiko, dass diese Personen eine falsche Identität angeben oder die Ausweispapiere eines Dritten nutzen, der bisher nicht auffällig geworden ist.

Die Übereinstimmung der überprüften Person mit dem Inhaber des Ausweispapiers setzt eine eigenständige Prüfung der Identität des Betroffenen voraus. Diese Identitätsprüfung ist bei erweiterten Sicherheitsüberprüfungen nach §§ 9, 10 SÜG, bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach § 29 d Abs. 1 Nr. 1 LuftVG und bei den erweiterten Überprüfungen nach § 3 Abs. 1, 2 AtZÜV vorgesehen. Im Bereich kerntechnischer Anlagen wird auf eine Identitätsprüfung nur bei solchen Personen verzichtet, die keine Zugangsberechtigung für den inneren Sicherungsbereich haben. Bei Perso-

¹⁷⁸ Vgl. oben Kap. 3.3.

¹⁷⁹ Nach § 13 Abs. 2 SÜG entfällt bei der einfachen Sicherheitsüberprüfung u.a. die Verpflichtung aus § 13 Abs. 1 Nr. 10 SÜG zur Angabe der Personalausweisnummer.

nen, die grundsätzlich die Möglichkeit haben, relevante Störungen herbeizuführen, wird bei Verkehrsflughäfen und kerntechnischen Anlagen immer die Identität des Betroffenen überprüft.

Vor diesem Hintergrund sollte auch bei einer Fortentwicklung des SÜG für Sicherheitsüberprüfungen von Personen in lebenswichtigen Einrichtungen eine Identitätsprüfung vorgesehen werden. Die Prüfung der Identität geschieht dadurch, dass anhand des Originals des Personalausweises oder des Reisepasses festgestellt wird, ob die überprüfte Person und der Inhaber des Ausweises übereinstimmen.¹⁸⁰ Die Identitätsprüfung wird durch solche Behörden vorgenommen, die hierzu befugt sind (z. B. Einwohnermeldeämter, Ausweisstellen von Flughäfen).

4.3.4.2 Prüfungsmaßnahmen bei längeren Auslandsaufenthalten

Die Novelle des SÜG hat den Kreis der Überprüfungspflichtigen weit aus dem „Beamtenapparat“ in den Bereich der Wirtschaftsunternehmen ausgedehnt. Bei den vorgesehenen Prüfungsmaßnahmen fand jedoch keine Anpassung an die insoweit geänderte Zielgruppe statt. So ist die Sicherheitsüberprüfung immer noch ausgerichtet auf einen deutschen Staatsbürger, der den überwiegenden Teil seines Lebens in der Bundesrepublik verbracht hat. Sofern eine solche Person auffällig geworden ist, kann hinreichend sicher davon ausgegangen werden, dass dies seinen Niederschlag in den Datenbanken gefunden hat, die im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung abgefragt werden.

Demgegenüber sind in Industriebetrieben häufig Personen beschäftigt, die vor dem Zeitpunkt der Sicherheitsüberprüfung über viele Jahre nicht in der Bundesrepublik lebte. Dies betrifft im Wesentlichen zwei Gruppen von Personen: Erstens deutsche Staatsangehörige, die mehrere Jahre im Ausland gelebt haben und zweitens ausländische Staatsangehörige, die erst wenige Jahre in der Bundesrepublik leben. Bei Personen aus diesen Perso-

¹⁸⁰ Vgl. Hofmann/Grabherr, LuftVG, § 29d Rn. 31.

nengruppen ist die Abfrage inländischer Datenbanken wenig aussagekräftig, da sie regelmäßig keine Informationen über die Aktivitäten dieser Person im Ausland enthalten.

Die atom- und luftverkehrsrechtlichen Vorschriften zur Zuverlässigkeitsüberprüfung enthalten Sonderregelungen, die den Besonderheiten dieser Personengruppen Rechnung tragen. Bei betroffenen Personen in kerntechnischen Anlagen kann die Überwachungsbehörde ersatzweise eine Zuverlässigkeitsbescheinigung einer ausländischen Behörde oder Stelle anerkennen (§ 9 Abs. 6 AtZÜV). Nach § 4 Abs. 4 LuftV-ZÜV kann die Luftfahrtbehörde vom Betroffenen zusätzliche Zeugnisse seines Aufenthaltsstaates verlangen, aus denen sich seine Zuverlässigkeit ergibt.

Für die Anwendung des SÜG sollte sichergestellt sein, dass bei Personen mit längeren Auslandsaufenthalten über die in § 12 Abs. 1 SÜG vorgesehenen Maßnahmen hinaus weitere Ermittlungen durchgeführt werden. Grundlage hierfür ist § 12 Abs. 5 SÜG, der die zusätzliche Befragung geeigneter Auskunftspersonen zulässt, sofern eine sicherheitserhebliche Erkenntnis dies erfordert. Welche Auskunftspersonen dies sein können, muss die zuständige Behörde im Einzelfall entscheiden.

Darüber hinaus sollte erwogen werden, bei einer Fortentwicklung des SÜG für Personen mit längeren Auslandsaufenthalten zusätzliche Nachweispflichten einzuführen. Eine solche Regelung sollte sich an § 4 Abs. 4 LuftV-ZÜV orientieren, da diese Vorschrift der zuständigen Behörde einen größeren Spielraum bei der Festlegung der zusätzlich zu erbringenden Zuverlässigkeitsnachweise überlässt.

4.3.4.3 Prüfungsmaßnahmen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betroffenen ergeben sich bei den derzeit durchgeführten Überprüfungsverfahren nur aus den Angaben des Betroffenen sowie aus Angaben des Arbeitgebers (z. B. über bestehende Lohnpfändungen). Die Nutzung weitergehender Auskunftsmittel (z. B. eine Schufa-Anfrage) ist demgegenüber nicht als Regelanfrage

vorgesehen. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Schufa-Auskunft kostenpflichtig ist und damit zu einer Erhöhung der Gesamtkosten des Überprüfungsverfahrens führt. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass eine bestehende Überschuldung des Betroffenen das Risiko erhöht, dass diese Person gegen entsprechende Bezahlung bereit ist, sensible Informationen über den Betriebsbereich weiterzugeben oder entsprechende Unterstützungshandlungen durchzuführen (Käuflichkeit).

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betroffenen sollte daher bei einer Fortentwicklung des SÜG im Rahmen der Überprüfung stärker berücksichtigt werden, möglicherweise bereits auf der Ebene der Regelanfragen.

4.3.5 Bewertungskriterien

Die zur Durchführung der Sicherheitsüberprüfung zuständige Behörde hat auf der Grundlage der erhobenen Daten zu beurteilen, ob der Betroffene die erforderliche Zuverlässigkeit für die sicherheitsempfindliche Tätigkeit besitzt. Der Begriff der Zuverlässigkeit stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, für dessen Ausfüllung eine Gesamtwürdigung des Einzelfalls erforderlich ist. Die zuständige Behörde muss daher das gesamte für und gegen die Zuverlässigkeit des Betroffenen sprechende Material zusammentragen und bewerten.

Nach § 5 SÜG liegt ein Sicherheitsrisiko vor, wenn tatsächliche Anhaltspunkte Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen, die Besorgnis der Erpressbarkeit durch fremde Geheimdienste oder Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung begründen.

Gegenüber diesem Bewertungsmaßstab in § 5 SÜG enthalten die bestehenden Regelungen zur Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen beim Personal von kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen abweichende Maßstäbe für die Bewertung der sicherheitsrelevanten Erkenntnisse. Diese Bewertungsmaßstäbe werden nachfolgend dargestellt und

daraufhin untersucht, inwieweit sie bei einer möglichen Fortentwicklung des SÜG berücksichtigt werden sollten.

Für den Bereich der kerntechnischen Anlagen enthält § 7 AtZÜV weitergehende Vorgaben zur Bewertung der Erkenntnisse. Nach § 7 Abs. 2 AtZÜV können sich Zweifel an der Zuverlässigkeit insbesondere daraus ergeben, dass der Betroffene wegen einer Straftat verurteilt worden ist, die ein Verhalten besorgen lässt, welches zu einer Gefährdung der kerntechnischen Sicherheit führen könnte. Daneben können sich Zweifel an der Zuverlässigkeit auch aus einzelnen, genauer dargelegten Gründen ergeben. § 7 Abs. 3 AtZÜV enthält demgegenüber einen Katalog von Erkenntnissen, die nur nachrangig zu berücksichtigen sind. Bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 29 d LuftVG sind auf Vorschlag des Bundesrates die Regelbeispiele in § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV wesentlich erweitert worden.¹⁸¹ Danach fehlt es in der Regel an der erforderlichen Zuverlässigkeit, wenn der Betroffene wegen einer Straftat verurteilt wurde oder tatsächlich Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er einer verfassungsfeindlichen Organisation angehört oder diese unterstützt.

Bei einer Fortentwicklung des SÜG könnten entsprechende Vorgaben für die Bewertung sicherheitsrelevanter Erkenntnisse aufgenommen werden. Für die Verwaltungspraxis sind dabei Regelbeispiele wie in § 5 Abs. 2 LuftV-ZÜV von erheblicher Bedeutung, da allein aus dem Vorliegen beispielsweise einer strafrechtlichen Verurteilung auf die fehlende Zuverlässigkeit geschlossen werden kann. Allerdings hat der VGH Mannheim¹⁸² hierzu festgestellt, dass auch bei der Erfüllung eines der Regelbeispiele eine Gesamtwürdigung des Einzelfalls erforderlich ist, bei der auch das sonstige Verhalten und die Persönlichkeit des Betroffenen zu würdigen ist. Diese Anforderungen an die Gesamtwürdigung des Einzelfalls sind sachgerecht, da aufgrund der notwendigerweise eingeschränkten Aussagefähigkeit von einzelnen, veräußerlichten Merkmalen¹⁸³ allein aus dem Vorlie-

¹⁸¹ Vgl. BR-Drs. 726/01 (Beschluss), S. 3.

¹⁸² Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 13.06.2002, NVwZ-RR 2003, 116.

¹⁸³ Vgl. hierzu oben Kap. 3.3.

gen dieser Merkmale ein Urteil über die Zuverlässigkeit des Betroffenen nicht abgeleitet werden kann.

Vor diesem Hintergrund sollten bei einer Fortentwicklung des SÜG Regelbeispiele für die Unzuverlässigkeit nur bei eng begrenzten Tatbeständen angenommen werden. In Betracht kommen hierfür zum einen Verurteilungen wegen vorsätzlicher Straftaten, die anhand der konkreten Erkenntnisse tatsächlich ein Verhalten besorgen lassen, welches zu einer Gefährdung der betroffenen Anlage führen könnte.¹⁸⁴ Ein weiteres Regelbeispiel, das eine Unzuverlässigkeit begründet, ist die Mitgliedschaft oder Unterstützung einer verfassungsfeindlichen Organisation.¹⁸⁵ In diesen Fällen kann anhand der konkreten Erkenntnisse beurteilt werden, ob eine Gefährdung der betreffenden Einrichtung besteht. Je geringer der Zusammenhang zwischen den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes und der konkreten Einrichtung ist, desto eher sind diejenigen Informationen zu berücksichtigen, die für die Zuverlässigkeit des Betroffenen sprechen.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Vgl. zu diesem Bewertungsmaßstab § 7 Abs. 2 Satz 1 AtZÜV.

¹⁸⁵ Vgl. zu diesem Regelbeispiel § 5 Abs. 2 lit. b LuftV-ZÜV.

¹⁸⁶ Zur Anwendung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses vgl. z. B. VGH Mannheim, NVwZ-RR 2003, 116. In dem konkreten Fall sah es der VGH Mannheim als erwiesen an, dass die sich aus der strafrechtlichen Verurteilung ergebende Vermutung der Unzuverlässigkeit sich nicht mehr aufrecht erhalten lässt.

4.3.6 Wiederholungsprüfungen

Die Sicherheitsüberprüfung dokumentiert den Erkenntnisstand zu einem bestimmten Zeitpunkt. Nach Beendigung der Sicherheitsüberprüfung können sich neue sicherheitsrelevante Erkenntnisse ergeben. Daher ist es erforderlich, die Sicherheitsüberprüfung nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums zu wiederholen. Dabei besteht ein Spannungsfeld zwischen der erforderlichen Berücksichtigung aktueller Entwicklungen und der Beschränkung des Verwaltungsaufwandes und der entstehenden Kosten.

Nach § 28 SÜG hat ein Betroffener im nicht-öffentlichen Bereich die von ihm erstellte Sicherheitserklärung mit persönlichen Angaben in der Regel nach fünf Jahren zu aktualisieren. Auf der Grundlage dieser geänderten Angaben des Betroffenen wird ein Bundeszentralregisterauszug eingeholt und Anfragen an das BKA und die Nachrichtendienste gestellt. Im Zeitraum zwischen den Sicherheitsüberprüfungen sind die mitwirkenden Polizeibehörden verpflichtet, neue, sicherheitserhebliche Erkenntnisse der für die Durchführung der Sicherheitsüberprüfung zuständigen Stelle bekannt zu geben (§ 16 SÜG).

Die Regelungen zur Sicherheitsüberprüfung bei kerntechnischen Anlagen und Verkehrsflughäfen enthalten auch im Hinblick auf die Durchführung von Wiederholungsprüfungen abweichende Vorgaben. Im Bereich kerntechnischer Anlagen ist eine Wiederholung der Zuverlässigkeitsüberprüfung im Regelfall nach fünf Jahren vorgesehen, sofern die zuständige Behörde keine kürzere Geltungsdauer festlegt (§ 8 Abs. 1 AtZÜV). Für die Wiederholungsprüfung gelten gegenüber der Erstprüfung keine besonderen Regelungen. Für die Durchführung von Wiederholungsprüfungen nach § 9 Abs. 3 LuftV-ZÜV war ursprünglich ein Überprüfungsturnus von fünf Jahren vorgesehen.¹⁸⁷ Unter dem Eindruck der Ereignisse vom September 2001 wurde dieser Überprüfungsturnus auf Vorschlag des Bundesrates auf ein Jahr verkürzt.¹⁸⁸ Darüber hinaus kann die Zuverlässigkeit von Amts we-

¹⁸⁷ Vgl. Verordnungsbegründung BR-Drs. 726/01, S. 5.

¹⁸⁸ Vgl. BR-Drs. 726/01 (Beschluss), S. 5.

gen neu überprüft werden, sofern neue Tatsachen bekannt werden, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen begründen.

Bei einer Fortentwicklung des SÜG sollte sich die Wiederholung von Sicherheitsüberprüfungen innerhalb der Bandbreite der Regelungen zu Sicherheitsüberprüfungen in den anderen Bereichen bewegen. Eine jährliche Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung mit allen Regelanfragen bei allen betroffenen Personen wie in § 9 Abs. 3 LuftV-ZÜV erscheint jedoch überzogen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich die neuen Erkenntnisse nach Abschluss der ersten Sicherheitsüberprüfung vorrangig aus Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden ergeben werden.

Vor diesem Hintergrund könnte im Spannungsfeld zwischen einer möglichst lückenlosen Überprüfung und der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes eine sinnvolle Regelung dahingehend gefunden werden, dass nach dem Abschluss der erstmaligen Sicherheitsüberprüfung im jährlichen Turnus lediglich eine aktualisierte Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems (NADIS) erfolgt. Dieses Informationssystem wird zentral vom Bundesamt für Verfassungsschutz betrieben; die Länder können NADIS über die Landesämter für Verfassungsschutz abfragen. Sofern sich aus dieser Abfrage keine neuen Erkenntnisse ergeben, unterbleibt eine weitere Ermittlung. Eine Wiederholung der vollständigen Sicherheitsüberprüfung unter Einbeziehung weiterer Datenbankabfragen könnte dann nach einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren erfolgen.

5. Ergebnis und Zusammenfassung

Aufgrund des Vergleiches mit benachbarten Rechtsgebieten mit vergleichbarem Schutzbedarf ist festzustellen, dass Sicherheitsüberprüfungen von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen in Betriebsbereichen beschäftigt sind, ein geeignetes Mittel sein können, einerseits Personen, die eine solche Überprüfung nicht mit positivem Ergebnis überstehen würden, von einer weiteren Tätigkeit innerhalb der sicherheitsempfindlichen Stellen auszuschließen (Ausschlussfunktion) und andererseits diese sicherheitsempfindlichen Stellen präventiv zu kontrollieren und damit mögliche Innentäter von der Aufnahme einer Tätigkeit in diesen Bereichen abzuhalten (Beobachtungsfunktion).

Für Betriebsbereiche mit erweiterten Pflichten erfolgt die Anwendung des SÜG in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst sind in einem vorgeschalteten Auswahlverfahren die sicherheitsempfindlichen Stellen des 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 ein Konzept für eine Stufenprüfung entwickelt, um auf der Basis von Sicherungsanalysen die sicherheitsempfindlichen Stellen eines Betriebsbereichs festzulegen. Für die Durchführung des vorgeschalteten Auswahlverfahrens ist eine Kooperation zwischen dem BMWA und den Immissionsschutzbehörden der Länder erforderlich, die im Wege der Amtshilfe erfolgen kann.

Bei der Identifikation des betroffenen Personenkreises ist von einem funktionalen Beschäftigungsbegriff auszugehen, 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 Regelungen des SÜG zur Durchführung der individuellen Sicherheitsüberprüfung enthalten keine Übergangsregelung zur Sicherheitsüberprüfung bei bereits ausgeübten Tätigkeiten. Das Instrument der vorläufigen Zuweisung der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit ist zur Bewältigung der entstehenden Problemlagen nur bedingt geeignet.

Das Verfahren der Sicherheitsüberprüfung ist bisher noch stark auf das Ziel des Geheimnisschutzes ausgerichtet. Zur Verbesserung der Wirksamkeit der Sicherheitsüberprüfung als Maßnahme des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes werden Vorschläge entwickelt, die sich an den bestehenden Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung im Atom- und Luftverkehrsrecht orientieren.

Nachfolgend sind die wesentlichen Elemente des vorgeschlagenen Verfahrens zusammengefasst.

Arbeitsschritte der praktischen Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen

- I. Identifizierung der sicherheitsempfindlichen Stellen innerhalb der betroffenen Betriebsbereiche über die Stufenprüfung
- II. Identifizierung des betroffenen Personenkreises
 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, seltenen Tätigkeiten und kurzfristig eingesetzten Fremdfirmenmitarbeitern.
- III. Erstellung der Sicherheitserklärung(en)
 1. Name, Adresse, Beruf, Wohnsitze der letzten 5 Jahre, Angaben zu sonstigen im Haushalt lebenden Personen
 2. Durchgeführte Zwangsvollstreckungsmaßnahmen in den letzten 5 Jahre und ob zur Zeit die finanziellen Verpflichtungen erfüllt werden können
 3. Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen
 4. Anhängige Strafverfahren, strafrechtliche Verurteilungen
 5. Angaben zu Wohnsitzen, Aufenthalt, Reisen, nahen Angehörigen und sonstige Beziehungen in und zu Staaten, die nach dem BMI mit Sicherheitsrisiken zu besorgen sind
- IV. Überprüfung der Angaben des/der Betroffenen
 1. Abfrage über Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden → zur Erfassung verfassungsfeindlicher Aktivitäten
 2. Unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister → Erfassung strafrechtlicher Verurteilungen
- V. Bewertung des zusammengetragenen Materials
Prüfung, ob bei einer Gesamtwürdigung des Einzelfalls ein Sicherheitsrisiko besteht.

Literatur zu Rechtsfragen

1. Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 15. Juli 1985 (BGBl I S. 1565), zuletzt geändert am 21. August 2002 (BGBl I S. 3342).
2. Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes, 20. April 1994 (SÜG) (BGBl I 1994, 867), zuletzt geändert durch Art. 7 G vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322).
3. Giemulla, E. und Schyndel, H. v.: Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Loseblattsammlung.
4. Fischerhof, H.: Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar.
2. Aufl. 1978.
5. Haedrich, H.: Atomgesetz.
Baden-Baden, 1986
6. Hofmann, N. und Grabherr, E.: Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung
7. Jarass, H. D. und Pieroth, B.: Grundgesetz, Kommentar.
München 2002
8. Koch, H.-J. und Scheuing, D. H. (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Loseblattsammlung

- | | |
|--|---|
| 9a. Kopp, F.: | Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., München 2000. |
| 9. Lisken, H. und Denninger, E.: | Handbuch des Polizeirechts.
3. Aufl., München, 2001. |
| 10. Lukes, R.: | Werkschutz für Kernenergieanlagen.
ET, 1975, 23. |
| 11. Ossenbühl, F.: | Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke – aus rechtlicher Sicht.
NVwZ, 2002, 290. |
| 12. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): | Richtlinie für die Überprüfung der Zuverlässigkeit der in kerntechnischen Anlagen, bei der Beförderung und Verwendung von Kernbrennstoffen und Großquellen tätigen Personen vom 04. Juni 1996 |
| 12a Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): | Geheimhaltungshandbuch, Stand: 02.12.2002, < www.bmwi-geheim-schutz.de > |
| 12b Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): | Leitfaden zum personellen Sabotageschutz in der Wirtschaft (Stand: 20.11.2003); < www.bmwa-sicherheitsforum.de > |
| 13. Ronellenfitsch, M.: | Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren.
Berlin, 1983. |

14. Schäfer, K.: Störfallverordnung, Kommentar. Stuttgart u. a., 1982.
15. Schönleiter, U.: Das neue Bewacherrecht. GewArch, 2003, S. 1.
16. Schünemann, B.: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung im Bereich Umweltschutz und technischer Sicherheit. In: Becher, D. (Hrsg.): Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 9. Trierer Kolloquium im Umwelt- und Technikrecht. Heidelberg, 1993, S. 137.
- 16a van Schyndel, H.: Zum Verfahren der Luftverkehrs-Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem LuftVG und der LuftVZÜV, Vortrag gehalten am 15.02.2003 vor dem AOPA-Arbeitskreis der „Fliegenden Juristen und Steuerberater“ in Egelsbach, (Ms.).
17. Sendler, A.: Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke. NVwZ, 2002, 681.
18. Tröndle, H. und Fischer, T.: Strafgesetzbuch, Kommentar. 49. Aufl., München, 1999.
- 19a Uth, H.-J.: Störfallverordnung, Kommentar, 3. Aufl., Köln 2001.

19. Verordnung für die Überprüfung der Zuverlässigkeit zum Schutz gegen Entwendung oder erhebliche Freisetzung radioaktiver Stoffe nach dem Atomgesetz (Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung - AtZüV) vom 01. Juli 1999, BGBl. I 1999, Nr. 35), zuletzt geändert durch VO vom 20. Juli 2001 (BGBl. I 2001, Nr. 38).
20. Verordnung für die Überprüfung der Zuverlässigkeit zum Schutz gegen Entwendung oder erhebliche Freisetzung radioaktiver Stoffe nach dem Atomgesetz (Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung - AtZüV) vom 01. Juli 1999, BGBl. I S. 1525, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 11. Oktober 2002, BGBl. I S. 3970.

Sonstige Informations- und Erkenntnisquellen

- | | |
|--|---|
| 21. Agency of Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR) (Hrsg.): | CERCLA Priority List of Hazardous Substances.
2001 |
| 22. Aktion Mühleberg stilllegen (AMüs) (Hrsg.): | Sabotage und Fehlhandlungen in Atomkraftwerken.
30.01.2002, www.amues.ch/ |
| 23. Benoff, D.: | Business Aviation Affected; Heightened Security Measures Imposed.
Aviation Week, 2002,
www.aircraftbuyer.com/featured/security.htm |

- | | | |
|-----|--|---|
| 23a | Brendahl, R. | Objektsicherung aus der Sicht der Polizei, LKA Sachsen, Manuskript des Vortrags vom 18. November 2003, Leipzig. |
| 24. | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.): | IT-Grundschutzhandbuch, Gefährdungskatalog G 5 Vorsätzliche Handlungen, G 5.102 Sabotage. Juli 2001, www.bsi.bund.de/gshb/ |
| 25. | Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): | Sicherheitslage der Wirtschaft in Deutschland - Bedrohung durch Linksextremisten.
Stand: November 1999 |
| 26. | Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): | Verfassungsschutzbericht 2001. |
| 27. | Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): | Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall.
Zweiter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren, Oktober 2001 |
| 28. | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): | Konsequenzen aus den Terroranschlägen in den USA für die Sicherung von Betriebsbereichen und Anlagen gemäß Störfall- Verordnung.
Zwischenbericht der ad hoc-Gruppe „Eingriffe Unbefugter“ der Störfall-Kommission (SFK), 16. Januar 2002 |

29. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter.
SFK-Leitfaden, 23. Oktober 2002

30. Campbell, A.: Videoüberwachung durch Scotland Yard in London - Ziele und Erfolge.
Kriminalistische Fachzeitschrift, Heft 12, Dezember 2000, K 2989

31. Chemieverbände NRW (Hrsg.): Sicherheitsvorkehrungen der chemischen Industrie gegen Terroranschläge.
16.10.2001, www.nrwchemie.de/news/berichte/presse_16102001.htm

32. Claeys, M.; Carnas, L.; Robeyns, G.; Rommevaux, G.; Venot, R.; Fechner, J.B.; Hagemann, A.; Fontaneda González, A.; Giménez González, S.; Isaksson, S.G.; Wager, K. und Price, C.: The fundamental principles of the physical protection: The Group of Six point of view, 2001.
Eurosafe-Forum, 05. und 06. November 2001, Paris
www.eurosafe-forum.org/down2001/semb5_1.doc

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

- 34 Czaschke, W.: Sicherheitsüberprüfungsgesetz.
Manuskript der Westpol-Sendung am
02.06.2002 im WDR
www.wdr.de/tv/westpol/archiv/2002/06/02_4.html
35. Drommel, R. H.: Anonyme Angriffe vor allem durch In-
nentäter.
www.sicherheits-markt.info/sima/news/voll/1001801.html
36. Fechner, J. B.: Physical Protection Philosophy and
Techniques in the Federal Republic of
Germany.
The Fourteenth International Training
Course
37. Fechner, J. B.: Physical Protection of Nuclear Instal-
lations After 11 September 2001.
Eurosafe-Forum, 04. und 05. November
2002, Berlin
www.eurosafe-forum.org
38. Federal Aviation Administration
(FAA) (Hrsg.): Security Considerations for the Flight-
deck on Foreign Operated Transport
Category Airplanes; Final Rule.
14 CFR Part 129, Federal Register,
Vol. 67, No. 120, 21.06.2002, Rules
and Regulations

- 39 Federal Aviation Administration Civil Aviation Regulations: Part 10 -
(FAA) (Hrsg.): Commercial Air Transport by Foreign
Air Carriers within, Version 2.0, Oktober
2000, www1.faa.gov/avr/iasa/PART10.doc
40. Folscheid, A.: Terrorismus und Guerilla: Versuch ei-
ner Begriffserklärung – Diskussionspa-
pier 02/01.
Ethik Internationaler Konflikte, Lehrstuhl
für Praktische Philosophie an der
Universität des Saarlandes, Saarbrü-
cken 2001
41. Gaudin, S.: Case Study of Insider Sabotage: The
Tim Loyd/ Omega Case.
Computer Security Journal, Vol. XVI,
Nr. 3, 2000
42. Geiler, N: Terror im Wasserwerk: Bin Laden und
die Stasi im Wasserwerk?/ Der unbe-
scholtene Wasserwerker in seiner ihm
eigenen Heimtücke/ Big Brother im
Wasserwerk/ Den „vorbeugenden per-
sonellen Sabotageschutz“ im Wasser-
werk.../
Notizen aus den BBU-Wasser-Rund-
briefen des AK Wasser, 1996-2002
43. Gesamtverband Verkehrsge- Maßnahmen beim Transport gefährli-
werbe Niedersachsen e.V. cher Güter zum Schutz vor Terroran-
(Hrsg.): schlägen.
Gefahrgutbrief, 5/2002

44. Giemulla, E. und Schyndel, H. van: Kommentar zu § 29d LuftVG Überprüfung durch Luftfahrtbehörden.
www.giemulla.com/deutsch/LuftVG29d-neu.pdf
45. Hagemann, A.: Training Of Guard Forces For The Physical Protection of Nuclear Facilities.
Eurosafe-Forum, 04. und 05. November 2001, Berlin
www.eurosafe-forum.org
46. Harlander, M.: Tipps und Tricks beim Hacking - Teil II.
GIT Sicherheit + Management, Heft 6/2002, S. 102-103
47. Hutter, R.: Wie lassen sich offene und hochtechnologische Gesellschaften schützen - das Beispiel Cyber Terror.
Beitrag zur 2. Sitzung der Task Force der Sicherheit der Bertelsmann-Stiftung, 26. April 2002, Berlin
48. Hutter, R.: Informationstechnische Bedrohungspotentiale von Kritischen Infrastrukturen.
Beitrag zum Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zusammenarbeit mit den Forum Balticum, Tartu/ Estland, 10. Mai 2002

- | | | |
|---|-------------|--|
| 49 Informationskreis
(Hrsg.): | KernEnergie | Wie sind Kernkraftwerke gegen Sabotage gesichert?
FAQs Themenbereich 6: Nukleare Sicherheit, Reaktorsicherheit, Risikostudien, www.infokreis-kernenergie.org |
| 50. Isaksson, S.: | | The concept of physical protection of nuclear facilities in Sweden.
Eurosafe-Forum, 04. und 05. November 2002, Berlin
www.eurosafe-forum.org/ipsn/pdf/euro2_5_10_phys_prot_sweden.pdf |
| 51. Krempl, S.: | | Schwächen bei der Schwachstellenanalyse?
21.02.2000, www.heise.de |
| 52. Kreyer, Rolf D.: | | Kriminalistisches Krisenmanagement: Wirtschaftskriminalität: Ein Verbrechenssegment mit langer Tradition.
www.krisenkommunikation.de |
| 53. Kreusch, J.: | | Stellungnahme zur Problematik der Zuverlässigkeitsprüfung von GTU-Bediensteten durch die Polizei RP.
Kriminaldirektion Trier, 2002 |
| 54. Lessing & Partner
Deutschland (Hrsg.): | GmbH | Penetrationstests in der Praxis.
IT-Sicherheitsmanagement,
Unternehmensberatung für EDV-Sicherheit, 1998, www.lessing.de |

55. Leuschner, U.:
Flaschenzüge im KKW Krümmel angesägt.
Artikel in der „taz“ und im Hamburger Abendblatt vom 08.09.1998, buerger.metropolis.de/udo_leuschner/energie-chronik/980920.htm
56. Mackenbrock, M.:
Common Criteria und Schutzprofile - Standard für die Prüfung und Bewertung der Sicherheit von Informationstechnik.
www.bsi.de/literat/tagung/cebit02/cc.pdf
57. Mader, G.:
3 Monate nach dem 11. September 2001.
Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution (ASPR),
www.aspr.ac.at/mader9.pdf
58. Möhring, M.:
Informationsgesellschaft – Verletzlichkeit: Schutz kritischer Infrastrukturen, Kriminalitätsbekämpfung.
Institut für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik der Universität Koblenz-Landau, SS 2002
59. Netzwerk Friedenskooperative (Hrsg.):
Connection: Stellungnahme zu den Anschlägen in den USA und den Folgen.
Rundbrief des Connection e. V. vom 23.09.2001, www.friedenskooperative.de

- 60 N.N.: Stromausfall am 30.08.2001.
www.basf.de/img/umwelt/ub00/pdf_daten/d+f_rc_lu_d_sicherheit.pdf
61. N.N.: Hat das Wartungspersonal die Rechner der Flugsicherung sabotiert? Zentralcomputer lahmgelegt: Chaos auf den Pariser Flughäfen Orly und Charles de Gaulle.
Computerwoche Online, Nr. 46, 15.11.1991
62. N.N.: Sicherheit im Unternehmen.
„die wirtschaft“, August 2002 (02/08 IT-Online), www.die-wirtschaft.at
63. N.N.: Chemieanlagen sind gegen Terror nicht zu schützen.
rundschau-online.de, 07. November 2002
64. N.N.: Plutonium-Affäre: Gravierende Sicherheitsmängel.
17.07.2001, www.netzeitung.de
65. N.N.: Absturz nach plötzlichem Druckabfall? Auswertung des Flugschreibers – Autopilot schaltete sich ab.
rhein-zeitung.de/on/99/11/11/topnews/flug.html

- 66 N.N.: Salvo - Grundlagen und Praxis der Arbeitssicherheit.
Zeitschrift der L. Hartmann-Unfallversicherung AG, August 1992, 43. Jahrgang, www.huv.ch/salvo92.htm
67. Nuclear Energy Institute (NEI) (Hrsg.): Nuclear Data: Nuclear Plant Security. Februar 2002, www.nei.org
68. Nuclear Energy Institute (NEI) (Hrsg.): Plant Security: Physical Barriers, Armed Guards, Personnel Procedures. www.nei.org
69. Pasternak, D.: A nuclear nightmare - They look tough, but some plants are easy marks for terrorists.
Nation & World, 9/17/01
70. Pommerening, K.: Datensicherheit im Rechnerbetrieb: Sicherheitskonzept.
Skript zur Vorlesung „Datenschutz und Datensicherheit (Verlässliche IT-Systeme)“ im SS 1999 an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich Mathematik, www.uni-mainz.de/~pommeren/DSVorlesung99/
71. Rand Corp. (Hrsg.): Combatting Terrorism: In Search of a National Strategy.
U.S. Department of Commerce, National Technical Information Service, 27. März 2001

72. Reaktorsicherheitskommission (RKS) (Hrsg.): Sicherheit deutscher Atomkraftwerke gegen gezielten Absturz von Großflugzeugen mit vollem Tankinhalt - 1. Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission (RSK), 2001
73. Rieger, S.: Briten erhöhen nach Computer-Sabotage AKW-Sicherheit: Vorbestrafter Werkschutz-Mitarbeiter versuchte wichtige Daten zu löschen.
news.zdnet.de
74. Schrader, C.: Deutschland: Die Lücke für Kriminelle. Süddeutschen Zeitung, Ausgabe Deutschland, Seite V2/7, 31.07.01, www.grs.de
75. Service canadien du renseignement de sécurité (Hrsg.): Rapport No 2000/01: Tendances du terrorisme.
Stand: 18.12.1999
76. Timpe, K.-P.: Zuverlässigkeit in der Arbeitstätigkeit - Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung der Zuverlässigkeitstheorie in der Arbeits- und Ingenieurpsychologie. Dissertation, Humboldt-Universität Berlin, 1978
77. U. S. Environmental Protection Agency (EPA) (Hrsg.): Chemical Accident Prevention: Site Security.
EPA-K-550-F002, 2000

- 78 Utler, S.:
Neue Zeitrechnung in der Flugsicherung.
Presse-Informationen: Safety and Security in Airline Operations
Netzzeitung der Berliner Journalistenschule, ILA-Depesche, 08. Mai 2002
79. Venot, R.:
Complementarity between Safety and Physical Protection in the Protection against Acts of Sabotage of Nuclear Facilities.
Eurosafe-Forum, 04. und 05. November 2002, Berlin
www.eurosafe-forum.org
80. Weichert, T.:
Terrorismusbekämpfung darf nicht zur Datenschutzbekämpfung werden –
Stellungnahme der Deutschen Vereinigung für Datenschutz.
Deutsche Vereinigung für Datenschutz e. V., Kiel, 25.09.2001, www.aktiv.org/DVD/Themen/terrords.html