universität wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Homeland Security als ein mögliches Konzept der umfassenden Sicherheitsvorsorge in Österreich“

Verfasser

Mag (FH) Wolfgang Manzl, MBA

Angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im März 2009

Studienkennzahl:	**092 300 059**
Dissertationsgebiet:	**Politikwissenschaft**
Betreuer:	**Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer**

Vorwort und Dank

Die vorliegende Arbeit entstand nach einem dreimonatigen Studienaufenthalt (April – Juni 2009) am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), bei dem ich mich unter anderem auch mit Aspekten von Homeland Security auseinandergesetzt habe und daraus wertvolle Anregungen für das Thema übernehmen konnte. An dieser Stelle möchte ich mich daher bei meinen Vorgesetzten, Generalmajor Mag. Johann Pucher und ObstltdhmfD. Dr. Johann Frank bedanken, die mir die Teilnahme am 9th New Issues Course in Security Policy (NISC) in Genf ermöglicht haben.

Mein besonderer Dank gilt meinen Doktorvater, Herrn Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer für die Betreuung der Dissertation, die vielen hilfreichen Diskussionen und Anregungen während der Dissertantenseminare, sowie für das jederzeit entgegengebrachte Interesse am Fortgang der Arbeit.

Großer Dank gebührt Herrn Univ. Prof. Dr. Otmar Höll, der sich trotz seiner zeitintensiven Funktion als Präsident des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip), bereit erklärt hat, die Arbeit als Zweitbetreuer zu begutachten.

Besonders bedanken möchte ich mich bei Dr. Thomas Pankratz, für seine interessanten sicherheitspolitischen Lehrveranstaltungen an der Universität Wien und den zahlreichen Gesprächen im Büro für Sicherheitspolitik, aus denen ich viele wertvolle Anregungen und Ideen für meine Arbeit erhalten habe.

Den größten Dank schulde ich meiner Frau Christine und meiner Tochter Katharina, die viel Verständnis für meine zahlreichen Nacht- und Wochenendschichten aufgebracht haben, und während der Ausarbeitung der Dissertation, viele Stunden der Entbehrung in Kauf nehmen mussten. Die unerschütterliche Zuversicht meiner Frau hat mir die notwendige Kraft und Motivation gegeben, mein Dissertationsvorhaben trotz der Mehrfachbelastungen voranzutreiben. Liebe Christine, ich danke dir für deine Unterstützung und freue mich nun auf die neu gewonnenen zeitlichen Freiräume mit dir.

Die Arbeit widme ich meinen lieben Eltern sowie meiner Tante und meinem Onkel die mich in schwierigen Zeiten stets unterstützt haben.

Zusammenfassung

Das Ende des Ost-West-Konfliktes und die Auflösung des Warschauer Paktes haben zur Erosion der alleinigen Dominanz staatlicher Akteure im internationalen System geführt. Die Auseinandersetzung der Supermächte USA und UDSSR wurde durch eine Fülle komplexer Bedrohungen, Gefahren und Risiken, die Großteils von substaatlichen Akteuren ausgehen, abgelöst. Nichtstaatliche Akteure, wie z.B. der Internationale Terrorismus, haben mit verdeckten Strategien traditionelle staatliche Sicherheitsmechanismen umgangen und zeigten dadurch die leichte Verwundbarkeit moderner, offener Gesellschaften auf. 9/11 und die massiven Anstrengungen der USA im Bereich Homeland Security waren für viele europäische Staaten der Anstoß, ihre nationalen Sicherheitssysteme zu überdenken und zumindest auf konzeptioneller Ebene, HLS-Ansätze zu berücksichtigen.

Generell hat sich der Sicherheitsbegriff seit Ende des Ost-West-Konfliktes gewandelt und ist mehrdimensional und umfassend geworden. Das Prinzip der „umfassenden Sicherheit" bildete die Grundlage für die Überarbeitung nationaler Sicherheitskonzepte und führte dazu, dass Sicherheit nun mehr über die militärische und staatliche Ebene hinaus gedacht wird und Aktionsmöglichkeiten auf mehreren Handlungsfeldern, -ebenen und -optionen zulässt. Der Mehrwert dieses Ansatzes lässt sich auf nationaler und europäischer Ebene nur schwer generieren, da national, nach wie vor das Ressortdenken im Vordergrund steht und dadurch übergreifende Ansätze zum Teil verhindert werden. Auf der europäischen Ebene ist zu beobachten, dass viele europäische Staaten EU-Initiativen zur Bewältigung der sogenannten neuen Bedrohungen, in deren Zentrum der internationale Terrorismus steht, zwar für gut halten, aber sich selbst betont zurückhaltend engagieren.

Auf nationaler Ebene soll das Zusammenwirken der verschiedenen Politikfelder über einen gesamtstaatlichen, ressortübergreifenden Ansatz erreicht werden, der nur durch einen Wandel der bestehenden Institutionen und Strukturen realisiert werden kann. Das in der vorliegenden Dissertation vorgestellte HLS-Prozessmodell soll ein Impuls sein, die Schwachstellen im österreichischen Sicherheitssystem zu überwinden, sodass dieses für die Wahrnehmung von Heimatschutzaufgaben adaptiert werden kann. Die Implementierung und Verwirklichung des HLS-Ansatzes im Rahmen der USV hängt von politischen Entscheidungen ab, die es bis dato nicht gibt.

Mit ausgewählten Ansätzen aus den Theorien der Internationalen Beziehungen und den Organisationstheorien werden die horizontale, institutionelle und vertikale Dimension des HLS-Ansatzes sowie die Notwendigkeit einer vernetzten Sicherheitsarchitektur erklärt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

ABC-Waffen	Atomar- Biologisch- Chemische Waffen
ACI	Austrian Critical Infrastructure
APCIP	Austrian Program for Critical Infrastructure Protection
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BND	Bundesnachrichtendienst
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BSC	Balanced Scorecard
BSR	Bundessicherheitsrat
BR	Business Reengineering
BTWC	Biological Toxins Weapons Convention
BVW	Betriebliches Vorschlagswesen
BVT	Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung
C2	Command and Control
C4	Command, Control, Communications, Computers
CD&E	Concept Development and Experimentation
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
EBO	Effects Based Operations
EBP	Effects Based Planning
ECI	European Critical Infrastructure
EPCIP	European Program for Critical Infrastructure Protection
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
FBI	Federal Bureau of Investigation
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GMLZ	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
GTAZ	Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum
HLS	Homeland Security
HNaA	Heeresnachrichtenamt
DHS	Department of Homeland Security
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
IB	Internationale Beziehungen

IKM	Internationales Krisenmanagement
INTDIV	Intelligence Division
IO	Internationale Organisationen
IP	Internationale Politik
IISS	International Institute of Strategic Studies
IS	Internationales System
IT	Informationstechnologie
LEA	Law Enforcement Agencies
MS	Mitgliedstaaten der Europäischen Union
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCW	Network Centric Warfare
NetOpFü	Vernetzte Operationsführung
NGOs	Non-Government(al) Organizations
NSR	Nationaler Sicherheitsrat
NY	New York
ONA	Operational Net Assessment
OPCW	Organisation for Prohibition of Chemical Weapons
OSINT	Open Source Intelligence
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPP	Public-Private Partnership
RAND	Research and Development
SiA	Sicherheitsausschuss
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity
SIS	Schengener Informationssystem
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin
TDL	Technische Datenlinks
TRC	Threat Response Centre
UNO	United Nations Organization
ULV	Umfassende Landesverteidigung
USV	Umfassende Sicherheitsvorsorge
VBA	Vorbereitungsausschuss
VP3s	Virtual Public Private Partnerships
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

1. Einleitung

Die Wende von 1990/91 in Europa mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, des Warschauer Pakts und schließlich der Sowjetunion, bedeutete das Ende der Bipolarität und die Erosion der alleinigen Dominanz staatlicher Akteure im internationalen System. Die Auseinandersetzung der Supermächte USA und UDSSR, basierend auf dem relativ einfachen Schema der atomaren Bedrohung, wurde durch eine Fülle von potentiellen komplexen Herausforderungen, Bedrohungen und Risiken abgelöst. Zu den neuen Bedrohungen gehört unter anderem auch der internationale Terrorismus, der dadurch gekennzeichnet ist, dass nichtstaatliche Akteure die traditionellen staatlichen Sicherheitsmechanismen umgehen und dadurch Staaten zwingen, neue Bewältigungsmechanismen und –instrumente zu entwickeln. Durch 9/11 wurde dieser Prozess in Europa beschleunigt und hat zu einem starken Impuls für das Überdenken der nationalen Sicherheitsvorsorgen geführt. Es herrscht Einigkeit innerhalb der europäischen Union, dass die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nur durch ein koordiniertes Zusammenwirken von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zu bewältigen sind und, dass hierzu die ersten Schritte auf nationaler Ebene gesetzt werden müssen. In Österreich wurden zwar erhebliche Anstrengungen auf Konzeptebene unternommen, um die politischen Eliten von der Notwendigkeit einer Reform des Sicherheitsapparates zu überzeugen, jedoch wurde bis heute am Gesamtsystem nur wenig verändert.

1.1 Problemstellung

Wie verheerend sich der internationale Terrorismus auswirken kann, haben die USA am 11.September 2001 bitter erfahren müssen. Terroristen haben die Freiheit und Offenheit der US-amerikanischen Gesellschaft ausgenutzt[1] und umgingen mit einer verdeckten Strategie die Stärken des Hegemons[2] und zeigten mit den akribisch geplanten Anschlägen dessen Verwundbarkeit auf:

---

[1] Genutzt hat den Terroristen auch das Nichtvorbereitetsein der USA auf diese Art der Bedrohung insbesondere unter dem Aspekt, dass ein solcher massiver Angriff im eigenen Land stattfinden könnte. Der 11 .September hat auch klar aufgezeigt, dass die Sicherheitsinstrumente der USA nicht entsprechend vernetzt waren. Siehe hierzu auch Kapitel 5.

[2] Hegemonie ist ein Führungssystem bei dem ein mächtiger Staat bestimmenden Einfluss ausübt, den die folgenden Staaten so akzeptieren [Gärtner, 2008 S.97]. Die USA sind trotz ihrer manchmal umstrittenen Handlungsweise und der immer öfter in Frage stehenden Effektivität bzw. Legitimität aufgrund der

„Der 11.September hat uns vor Augen geführt wie verletzlich jeder Staat ist. Wir haben eine schwere Lektion erteilt bekommen und daraus gelernt.“[3]

Als Konsequenz auf die monumentale Herausforderung des internationalen Terrorismus haben die USA mit der Initiative „Homeland Security“ reagiert, um die offensichtlich vernachlässigten Heimatschutzaufgaben voranzutreiben.

Die Anschläge vom 11.September haben die USA förmlich dazu getrieben, die gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur neu zu strukturieren. So wurde zuerst ein Büro für „Homeland Security“ geschaffen, das später in ein eigenes Ministerium für HLS (DHS= Department of Homeland Security) übergeleitet wurde. Im Department of Homeland Security wurden 8 Ministerien und 35 Behörden zusammengeführt, die im Wesentlichen das strukturelle Rückgrat der gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur in den USA bilden.[4]

Vor den Anschlägen des 11. September gab es in den USA keine zentrale Stelle, die sich mit der Zivilverteidigung beschäftigte. Die Aufgaben waren auf mehr als 100 Regierungsinstitutionen innerhalb ziviler und militärischer Behörden verteilt. Es gab für die amerikanische Regierung keine Notwendigkeit, die Heimatschutzaufgaben anders zu organisieren, zudem fehlte ein allgemeines Problembewusstsein. Seitens der USA wurde mit solcherart gestalteten Angriffen nicht gerechnet und aus diesem Grunde existierte auch kein Notfallplan.[5]

Das neue Ministerium verfügt auch über ein „Threat Integration Centre“, in dem unter anderem die Informationskanäle des FBI und der CIA zusammengeführt und koordiniert werden.[6] Parallel zum Aufbau des Superministeriums (DHS) wurde fieberhaft an der Entwicklung einer „National Strategy for Homeland Security“ gearbeitet. Diese wurde am 20. September 2002 veröffentlicht und erregte weltweit besondere Aufmerksamkeit, weil

---

wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten als globaler politischer Akteur zu sehen. Die nationalen Interessen lassen sich in den seit 1986 erscheinenden „Nationalen Sicherheitsstrategien (NSS)“ nachlesen, wobei die Regierungen gegenüber dem Kongress verantwortlich sind. Diese Strategien gelangten aber erst mit der Veröffentlichung der „Bush-Doktrin“(2002) ins Rampenlicht. Die politische Leitlinie (Doktrin) basiert auf den Prinzipien der militärischen Präemption (präventive Kriege, Recht auf Selbstverteidigung), militärische Überlegenheit (die US möchte unter allen Umständen die militärische Weltmacht Nr. 1 bleiben), unilaterale (militärische!) Vorgangsweise (sofern keine multilaterale Einigung erreicht werden kann) und eine Verpflichtung zur Verbreitung von Demokratie, Freiheit und Sicherheit gegenüber allen Regionen.

[3] Mark Richard, ehem. Chefberater für die Bereiche Innere Sicherheit und Justiz in der US-Vertretung der Europäischen Union bei der Expertentagung „Konsequenzen aus dem 11.September“ am 15.Dezember 2003 im Wiener Palais Pallavicini

[4] Bernnant, Rainer: „Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security“, DGAP-Analyse, Juni 2004, S. 19

[5] Echterling 2004, S. 19

[6] Gärtner, 2008 S.100

erstmals neue Risiken in den Vordergrund gestellt wurden, wobei das Hauptaugenmerk auf den transnationalen Terrorismus gerichtet war.

In der „National Strategy for Homeland Security" wird der Begriff Homeland Security wie folgt definiert:

> „Homeland security is a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America's vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attacks do occur."[7]

Mit den neuen Strukturen und der darauf abgestimmten Strategie versuchte man, die analysierten Schwachstellen im Rahmen eines umfassenden Ansatzes, der den Staat, die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Bürger berücksichtigt, zu beheben.[8]

1.2 Zielsetzung und Fragestellungen

Diese Dissertation geht nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Verständnis von „Homeland Security" und den dafür entwickelten Konzepten, sowie einer politikwissenschaftlichen Bestandsaufnahme der wichtigsten Bereiche des Sicherheitssektors in Österreich (konzeptionelle Ebene) der Frage nach, inwieweit der dieser Arbeit zugrunde gelegte HLS Ansatz dem Konzept einer umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) entspricht und wie HLS in Österreich realisiert werden könnte. Verknüpft wird diese zentrale Fragestellung mit theoretischen Ansätzen sowohl aus dem Bereich der Theorien der Internationalen Beziehungen als auch der Organisationstheorien.

Hieraus ergeben sich folgende forschungsleitende Fragestellungen:

- Was sind die Treiber (Driving Forces), die das bestehende Sicherheissystem verändern könnten?
- Was sind die wesentlichen Elemente einer HLS Strategie?
- Welche möglichen Ansätze der Realisierung von HLS ergeben sich innerhalb des bestehenden Systems?
- Wie lassen sich Sicherheitsakteure möglichst effektiv und effizient vernetzen?

---

[7] National Strategy for Homeland Security, July 2002

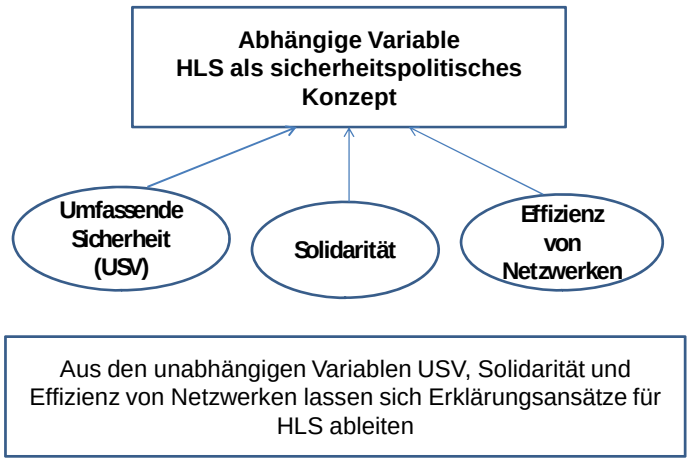
[8] „Bis zum 11. September habe es keine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten gegeben", sagte Mark Richard, Chefberater für die Bereiche Innere Sicherheit und Justiz in der US-Vertretung bei der Europäischen Union auf der Expertentagung am 15.Dezember 2003 im Wiener Palais Pallavicini zum Thema „Konsequenzen aus dem 11. September".

1.2.1 Bestimmung der Variablen

Aus den Forschungsfragen wurde die abhängige Variable „HLS als sicherheitspolitisches Konzept“ abgeleitet.

Die abhängige Variable wird durch die unabhängigen Variablen „Prinzip der umfassenden Sicherheit“, „Solidarität“ und „Effizienz von Netzwerken“ beeinflusst.

Abbildung 1: Einfluss auf die abhängige Variable „HLS als Sicherheitspolitisches Konzept“



Quelle: Eigene Darstellung

1.2.1.1 Zur unabhängigen Variable „Prinzip der umfassenden Sicherheit“

Das Prinzip der umfassenden Sicherheit basiert auf einem erweiterten Sicherheitsverständnis und umfasst sowohl Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit, in der den zivilen und militärischen Instrumenten sicherheitspolitischen Handelns entsprechende Bedeutung beigemessen wird.

Das Konzept der umfassenden Sicherheit (Comprehensive Security) wird auch als Fortsetzung des Gedankens der erweiterten Sicherheit gesehen, das die Mannigfaltigkeit von Konfliktursachen und Sicherheitsbedrohungen behandelt. Dieses schließt neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche wirtschaftliche, ökologische, und kulturelle Dimension von Sicherheit ein.

Der Begriff bzw. das Konzept entstand Ende der 80er Jahre, und war geprägt durch den Zusammenbruch der UdSSR und einem veränderten Bedrohungsbild. Im Zuge der Beendigung der Blockkonfrontation erweiterte sich das Konzept Sicherheit über die militärische und staatliche Ebene hinaus, wobei sich Aktionsmöglichkeiten auf mehrere Handlungsfelder, -ebenen und -optionen erstrecken können.[9]

Im europäischen Verständnis von HLS lassen sich die künftigen und aktuellen Herausforderungen nur dann meistern, wenn die sicherheitsrelevanten Akteure ihre Ziele, ihre Prozesse und Strukturen sowie ihre Fähigkeiten und Mittel bewusst miteinander vernetzen. Neu an diesem Verständnis ist einerseits die Erweiterung des Akteurkreises über den Staat hinaus und andererseits die bewusste Durchbrechung von Organisationsgrenzen.[10]

Die Umsetzung des Prinzips der umfassenden Sicherheit mit den Methoden der vernetzten Operationsführung wäre der geeignete Ansatz, weil sich hieraus der Vorteil der konzeptionellen Kongruenz mit den militärischen Transformationsprozessen und die Möglichkeit, die dort entwickelten Methoden sinngemäß auf den HLS Bereich anzuwenden, ergeben würde.[11]

1.2.1.2 Zur unabhängigen Variable „Solidarität“

Der Begriff Solidarität im Verständnis der Arbeit leitet sich aus der Zugehörigkeit zu einer Staatengemeinschaft ab, die von gemeinsamen Prinzipien, Normen und Werten getragen wird. In dieser Solidargemeinschaft, kommen den Mitgliedern Rechte und Pflichten zu. Der normative Ansatz von Solidarität beruht auf den Prinzipien des Völkerrechts und bringt einen Nutzen für die internationale Staatengemeinschaft, wenn sich die Staaten an das Regelwerk halten. Das Solidaritätsprinzip der internationalen Sicherheitspolitik bietet einerseits dem Einzelstaat Hilfe in Notlagen und gewährt andererseits der Gemeinschaft Unterstützung von Seiten der Staaten. Ein besonderes Merkmal des sicherheitspolitischen Solidaritätsprinzips ist, dass schwer beurteilt werden kann, welcher Staat wann und in welcher Intensität von den neuen Risiken und Gefahren betroffen sein wird. Ein Staat, der solidarisch handelt, erwirbt sich die moralische und politische Verpflichtung zur Gegenleistung. Das heißt aber auch, dass es innerhalb der Solidaritätsgemeinschaft zu einer gleichmäßigen Lasten- und Risikoverteilung kommen muss und nicht einige wenige

[9] Gärtner 2008, S. 217
[10] Borchert/Pankratz 2004, S. 56
[11] ebenda

Staaten die schwierigen und gefährlichen Aufgaben bei der Wahrung von Frieden und Stabilität übernehmen. Sicherheitspolitisches Trittbrettfahren widerspricht dem Gerechtigkeitsgebot, weil der Einzelstaat zwar kollektive Vorteile in Anspruch nimmt ohne einen gleichwertigen Beitrag zur Sicherheit zu leisten.[12]

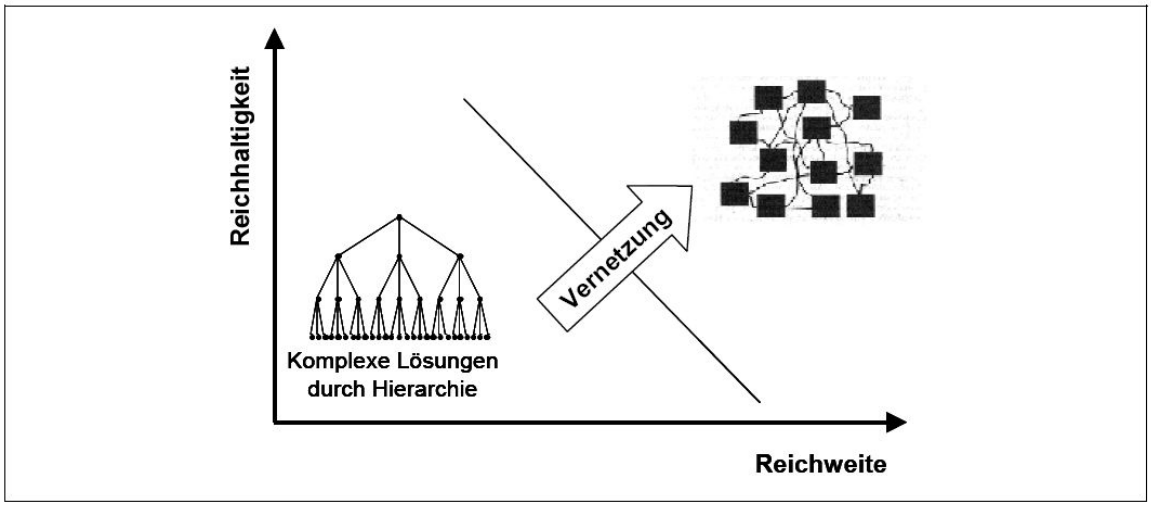
Nach den Terroranschlägen von Madrid (2004) verabschiedete die EU eine Deklaration im „Geiste der Solidaritätsklausel", wie diese im Art. I-43 des Verfassungsvertrages der EU festgehalten ist. Die Solidaritätsklausel wurde in den Vertrag von Lissabon unter Artikel 188r aufgenommen und findet sich in der konsolidierten Fassung unter Artikel 222. Der Europäischen Union obliegt es, die Unterstützungsleistungen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammenzuführen und zu koordinieren, um solidarischem Handeln konkrete Konturen zu geben. Mit der Solidaritätsklausel wurde solidarisches Handeln vertraglich vereinbart und macht es im Wege der Operationalisierung messbar.

1.2.1.3 Zur unabhängigen Variable „Effizienz von Netzwerken"

Die Vernetzung ist ein geeignetes Verfahren zur Bearbeitung von komplexen Problemstellungen mit einem wesentlich besseren Kosten-Nutzen Effekt als hierarchische Strukturen zu leisten imstande sind. In hierarchisch aufgebauten Organisationen wird das komplexe Problem in überschaubare Arbeitspakete aufgeteilt und entsprechenden Verantwortungsebenen zugeteilt. Das hierarchische System ist durch sequentielle Abläufe, Informationsreduktion auf der Führungsebene und hohen Zeitbedarf gekennzeichnet. Die Hierarchie bedient sich der Technik der Informationsreduktion, das heißt, das Fachwissen wird akkumuliert und für Führungsentscheidungen auf das Wesentliche reduziert.[13]

[12] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil 2001, S. 16
[13] Theile, 2004 S. 22

Abbildung 2: Auflösung des Reichweite-Reichhaltigkeitskompromisses durch Vernetzung



Quelle: Vgl. Theile 2004, S. 22

Abbildung 2 zeigt die Problembehandlung in hierarchischen und vernetzten Systemen. Der Reichhaltigkeit des Fachwissens (y-Achse) auf der operativen Ebene steht die Reichweite (x-Achse) der Führungsebene gegenüber. In einem hierarchischen System ergibt sich eine Führungsspanne von der Sachbearbeitung auf der Kompromisslinie oben links und der obersten Führung unten rechts sowie den Zwischenebenen Reichhaltigkeit und Reichweite.

In einem vernetzten System braucht dieser Kompromiss nicht eingegangen werden, da die oberste Führungsebene im Netzwerk auf Informationen der jeweiligen Ebene direkt zugreifen kann.[14]

Beim Transfer dieses ökonomischen Modells in den sicherheitspolitischen Bereich geht es neben den Skaleneffekten[15], die durch die Bildung des Netzwerkes entstehen und von denen jeder einzelne „User" profitiert, auch um den Mehrwert, der sich aus dem Wirkverbund für das Gesamtsystem ergibt. Im Theorieteil wird dies anhand eines Beispiel im Bereich von Nachrichtendiensten noch erläutert.

[14] Theile, 2004 S. 22

[15] Skaleneffekte werden auch als Größenvorteile bezeichnet und spiegeln sich in Kostenvorteilen in den Bereichen Produktion, Marketing, Forschung und Entwicklung wider. Online verfügbar unter: www.mein-wirtschaftslexikon.de/s/skaleneffekte.php, download am 02.03.2007

1.2.2 Hypothesen

Hypothese 1: Das Prinzip der umfassenden vernetzten Sicherheit, als Basis des in Europa verbreiteten HLS-Verständnisses, erhöht die Chancen im Kampf gegen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen (z.B. internationaler Terrorismus).

Hypothese 2: Eine vernetzte Sicherheitsarchitektur füllt die Lücken in der Bewältigung der neuen Sicherheitsrisiken und erhöht zugleich die Effizienz und kann kostensenkend wirken.

Hypothese 3: In Österreich sind zwar verschiedene HLS-Ansätze zu bemerken, diese müssten jedoch zu einem kongruenten HLS-System zusammengeführt werden. Entscheidend hierfür ist nicht so sehr die Erstellung von Konzepten an sich, sondern die politische Entscheidung hierfür.

1.3 Theoretische Einordnung des Themas

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen haben gezeigt, dass heute ein Staat alleine nicht mehr in der Lage ist, die Sicherheit und den Schutz der Gesellschaft zu gewährleisten. Kooperation zwischen Staaten wird immer mehr zur Leitidee und diese Kooperationsbereitschaft manifestiert sich auch in Internationalen Organisationen. Staaten vertrauen immer mehr auf internationale Organisationen, in denen Mechanismen und Instrumente installiert werden, die es erlauben, möglichst frühzeitig auf wachsende Risiken und Gefahren zu reagieren. Die Folge ist eine wachsende internationale Institutionalisierung im Bereich der Sicherheitspolitik.

Zur gleichen Zeit ist auf nationaler Ebene zu beobachten, dass die Sicherheitsaufgaben in einem Staat nach wie vor strikt dem kameralistischen Prinzip folgen. So ist z. B. in Österreich das Bundesministerium für Inneres für den Bereich der „inneren Sicherheit“ zuständig und das Bundesministerium für Landesverteidigung nimmt im Rahmen der „äußeren Sicherheit“ alle Angelegenheiten der militärischen Landesverteidigung zur Abwehr von Bedrohungen wahr. Für die Auftragserfüllung stehen beiden Ministerien nur begrenzt Mittel und Ressourcen zur Verfügung, die nur zu einem geringen Teil aufeinander abgestimmt sind. Daraus lässt sich schließen, dass die herkömmlichen Konzepte staatlicher Sicherheit zu kurz greifen, um den aktuellen sicherheitspolitischen Anforderungen gerecht zu werden. Es bedarf daher auf der nationalen Ebene

ressortübergreifender Ansätze, die mit der internationalen Ebene vernetzt werden, um so gemeinschaftliches, länderübergreifendes Handeln zu ermöglichen.[16]

Obwohl es in Europa noch kein einheitliches Verständnis über HLS gibt, haben Borchert und Pankratz aus aktuellen sicherheitspolitischen Konzepten ein europäisches Verständnis von HLS entwickelt und daraus ein mögliches HLS-Modell für Österreich abgeleitet. In dieser Arbeit soll nun geprüft werden, inwieweit sich HLS im Rahmen des Konzeptes der Umfassenden Sicherheitsvorsoge (USV) anwenden lässt.

Sowohl dem europäischen Verständnis von Homeland Security (HLS) als auch dem Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) wurde das Prinzip der umfassenden Sicherheit zugrunde gelegt. Die größte Herausforderung bei der Neustrukturierung des Sicherheitssektors besteht darin, ein System zu schaffen, bei dem die Aufgaben, Fähigkeiten und Mittel von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) aufeinander abgestimmt werden und es auf den strategischen Führungsebenen zu einer ressortübergreifenden Vernetzung kommt. Aus organisationstheoretischer Perspektive geht es darum, die historisch gewachsene Linienorganisation und die damit verbundenen Hierarchien, die auf Max Weber und sein Bürokratie-Modell zurückgehen, zugunsten der Vernetzungsorganisation abzubauen und die Prozesse entsprechend neu zu gestalten.[17]

In dieser Arbeit wird die Dimension von HLS mit ausgewählten Theorien der Internationalen Beziehungen erfasst. Der neoliberale Institutionalismus als Forschungsmethode scheint insofern geeignet, da erstens keine theorieimmanente Präferenz für eine bestimmte Handlungsebene, wie das z.B. beim Neorealismus der Fall ist, gegeben ist und zweitens es mit den neoinstitutionalistischen Annahmen möglich ist, die wechselseitige Beziehung zwischen Akteuren und Strukturen und ihrem Einflussverhalten auf politisches Handeln zu konzeptionalisieren.[18] Mittels der Institutionalismusforschung lässt sich der Antagonismus zwischen akteurs- und strukturbezogenen Erklärungsansätzen überwinden, in dem versucht wird, beide Strömungen in ein Forschungsprogramm zu vereinen und ihre Wechselwirkung aufzuzeigen. Der Neoinstitutionalismus unterscheidet sich von den klassischen Instituionalismusansätzen darin, dass der Institutionenbegriff sehr breit ist und neben

---

[16] Dittler, Thomas und Neubecker Adolf: Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes in Borchert: Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg; Berlin; Bonn 2004. S. 148 ff
[17] Borchert 2004, S. 69
[18] North 1990, S. 5

formellen und marteriellen auch informelle Institutionen sowie Normen und kulturelle Werte einbezieht.

Die Regimetheorie fordert die Bereitschaft der Staaten auf einer zugrundegelegten Verregelung eine dauerhafte Kooperation einzugehen. Das kann bei Staaten dazu führen, dass sie durch die Mitgliedschaft in Regimen deswegen auch mitunter ihre eigenen Interessen zurückstellen müssen. In Regimen werden die Interessen der beteiligten Staaten gefördert was vice versa die Staaten beim Erreichen ihrer Ziele unterstützt. Die Motivation zur Gründung von Regimen liegt also im Kosten-Nutzen Effekt.

In Sicherheitsregimen wird mit den Staaten eine vertragliche Vereinbarung über ein sicherheitsrelevantes Problem getroffen, die auf Dauer zu einem Mehrwert an Sicherheit bei allen teilnehmenden Staaten führen soll. Der Nutzen soll auf Dauer höher sein als die Kosten.[19] Sicherheitsregime selbst eignen sich daher, das in HLS verankerte Prinzip der präventiven Sicherheit umzusetzen.

Die internationale Politik wird von der gegenseitigen Interdependenz der Akteure untereinander beeinflusst, weil Ereignisse oder Entscheidungen in einem Staat oft Auswirkungen und Folgen für die Politik und Ökonomie anderer Staaten haben.[20] Andererseits ist eine Vielzahl an transnationalen Beziehungen entstanden, die sich dem Einfluss der Nationalstaaten entziehen und zunehmend die Souveränität der Staaten aushöhlen. Diese Entwicklung ist ein markantes Kennzeichen der neuen Welt(Un)ordnung. Das Steuerungsvermögen von Staaten nach innen wird durch den Souveränitätsverlust eingeschränkt und erschwert die Umsetzung nationaler wirtschaftlicher und politischer Ziele. Die Regierungen versuchen, diesen Zustand durch Kooperation mit anderen Regierungen auszugleichen. Das Wachstum transnationaler Beziehungen hat zu modernen offenen Gesellschaften geführt, die stark vernetzt und dadurch leicht verwundbar sind.[21] Die Offenheit und wechselseitige Abhängigkeit moderner Gesellschaften bietet z.B. dem internationalen Terrorismus und der Organisierten Kriminalität ideale Voraussetzungen, ihre Ziele zu verwirklichen. Durch die zunehmende Interdependenz wurde der klassische

---

[19] Müller 2002, S. 93
[20] Spindler 2006, S. 93
[21] Kaiser, Karl: Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg, online verfügbar unter: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/zeitenwende--dominanz-und-interdependenz-nach-dem-irak-krieg.html, download am 27.08.07

zwischenstaatliche Krieg durch asymmetrische Bedrohungsszenarien in den Hintergrund gedrängt.

In ihrem Werk „Power and Interdependence, World Politics and Transition“ verwenden Robert O. Keohane und Joseph Nye auch den Begriff der „komplexen Interdependenz“. Die analytische Annahme der Komplexen Interdependenz setzt sich aus drei Grundannahmen des Realismus zusammen, deren Sinn umgekehrt wurde. So werden Staaten nicht mehr als geschlossene Einheiten und als die alleinigen Akteure der Weltpolitik gesehen. Weiteres hat militärische Macht als das wirksamste Mittel der Politik an Bedeutung verloren und die militärische Sicherheit die oberste Stelle der Zielpyramide eingebüßt.[22]

Komplexe Interdependenz wird von Robert O. Keohane und Joseph Nye auf die Beziehungen zwischen den westlichen Industriestaaten eingeschränkt.[23] Im HLS-Konzept spiegeln sich zum Teil die Ansätze der komplexen Interdependenz wieder. So trifft die Grundannahme über die untergeordnete Bedeutung militärischer Macht genauso zu, wie der Wegfall der Rangfolge von Zielen der internationalen Politik.

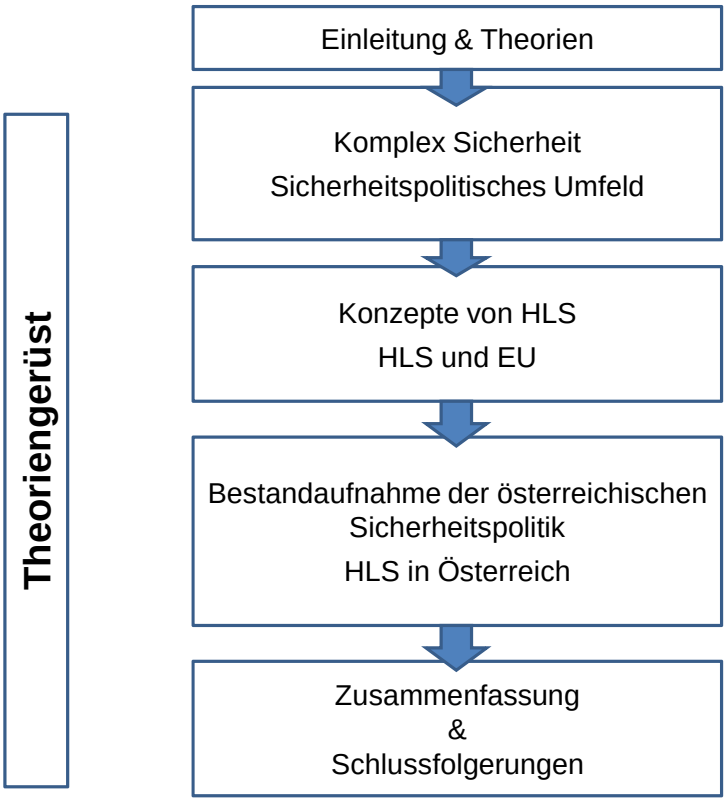
In der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie finden sich Erklärungsansätze für den Wandel von Institutionen. So werden darin exogene Auslöser als Treiber für den revolutionären Wandel von Institutionen angeführt. Auch die Entwicklung von HLS Instrumenten und Strukturen wurde geprägt vom Einfluss exogener Auslöser zur gleichen Zeit, wird durch endogene Faktoren (z.B. Bürokratie, Hierarchie) die Beharrungstendenz von Institutionen erklärt.

Netzwerktheorien sollen den Nutzen vernetzter Strukturen im Homeland Security Konzept erklären. Einerseits führt die Vernetzung der Sicherheitsakteure (Fähigkeiten, Mittel, Daten) zu einer Effizienzsteigerung (Wirkung) und andererseits werden dadurch Ressourcen gespart.

[22] Spindler 2006, S. 101 ff.
[23] Ebenda

1.4 Aufbau der Arbeit

Abbildung 3: Konzeptioneller Aufbau der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung

In der Einleitung wurde auf die Entwicklung von Homeland Security in den USA nach 9/11 und den damit verbundenen weltweiten Umdenken in der Konzeptionierung der nationalen Sicherheitspolitiken eingegangen sowie die zentralen Fragestellungen der Untersuchung formuliert. Die unabhängigen Variablen „Prinzip der umfassenden Sicherheit“, „Solidarität“ und „Effizienz von Netzwerken“ sollen für die Erklärung des Untersuchungsgegenstandes angewandt werden. Die aufgeworfenen Hypothesen, die theoretische Einordnung des Themas sowie die methodische Annäherung runden das Kapitel ab.

Kapitel 2 widmet sich den für den Untersuchungsgegenstand in Frage kommenden Theorien (Neoliberaler Institutionalismus, Interdependenz, Regimetheorie, Komplexe Interdependenz, Organisationstheorien). Im wissenschaftlichen Erkenntnisprozess sind Theorien jene gedanklichen Konstrukte, die es ermöglichen die Fülle des Wahrgenommenen überschaubar zu machen, die vorgefundene Komplexität zu reduzieren

und zu interpretieren. Das Ziel dieses Abschnittes ist es, ausführlich jene Ansätze herauszuarbeiten, die als theoretische Raster helfen, das hochkomplexe Phänomen von HLS, auf ein verständliches Modell der Wirklichkeit zu reduzieren und zu erklären.

Kapitel 3 setzt sich mit dem Begriff Sicherheit auseinander, wobei zunächst auf die geschichtliche Entwicklung eingegangen wird. In den nachfolgenden Abschnitten wird der Terminus Sicherheit definiert und dieser in seiner Struktur, seinen Dimensionen und auf den verschiedenen Ebenen erfasst. In diesem Abschnitt wird besonderes Augenmerk auf den Begriff der umfassenden Sicherheit gelegt, weil Homeland Security und das daraus abgeleitete europäische Modell auf diesem Konzept aufbauen. Das Ende des Kalten Krieges hat die weltpolitische Situation massiv verändert und zu einem grundlegenden Wandel der europäischen und nationalen Sicherheitspolitik geführt. Eine zeitgemäße Sicherheitspolitik orientiert sich nicht mehr primär an den Bedrohungen, sondern forciert stark die präventiven und gestalterischen Fähigkeiten der Sicherheitsakteure, um Risiken erst gar nicht entstehen zu lassen. Diese Art von Sicherheitspolitik basiert auf dem umfassenden Sicherheitsbegriff und streicht heraus, dass für die Sicherheit eines Staates nicht nur militärische, sondern auch politische, ökonomische und gesellschaftliche Faktoren eine maßgebliche Rolle spielen.

In Kapitel 4 wird auf das neue sicherheitspolitische Umfeld eingegangen, weil das Verstehen von Veränderungspotentialen die Voraussetzung dafür ist, sich auf zukünftige Gefahren entsprechend vorzubereiten. Es wird dabei auf drei Entwicklungen eingegangen, die von Experten als Treiber der sicherheitspolitischen Entwicklung identifiziert wurden. Dies ist erstens der Wechsel von der Industrie- zur post-industriellen Gesellschaft mit der Konsequenz, dass sich die Sicherheitsakteure an die Prinzipien der neuen Gesellschaftsentwicklung früher oder später anpassen müssen. Der zweite Treiber wird in den modernen Gesellschaften selbst identifiziert, die durch die Globalisierung, die Interdependenz sowie die Offenheit leicht verwundbar geworden sind, die Gewaltakteure zu nutzen nicht nur Willens sondern auch imstande sind. Drittens haben nicht-militärische Bedrohungen, die von nicht staatlichen Akteuren ausgehen, zu einem Wandel des Kriegsbildes geführt. Es sind nicht mehr primär staatliche Akteure sondern substaatliche Akteure, die die Hauptbedrohung darstellt. Dies bedingt, dass staatenzentrierte Sicherheitskonzepte zum Teil radikal überdacht werden müssen. Der transnationale Terrorismus nimmt unter den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und im

HLS-Konzept eine herausragende Rolle ein, weshalb er in diesem Abschnitt näher betrachtet wird.

In Kapitel 5 wird zu Beginn das amerikanische Verständnis von HLS näher ausgeführt und danach auf das von Borchert/Pankratz modellierte europäische Verständnis von HLS eingegangen. Es folgt die Betrachtung der drei zentralen Bausteine einer HLS-Sicherheitsarchitektur, die sich in den USA aus dem Prinzip „der gesamtstaatlichen Kräftebündelung auf ein Ziel“ ergeben haben. Das Kapitel schließt mit Methoden und Überlegungen für ein HLS-Prozessmodell.

Die Bedeutung von HLS auf Europäischer Ebene wird in Kapitel 6 ausgelotet. In der Europäischen Union wurde es bislang verabsäumt, den Begriff genau zu definieren. Das hat in den Mitgliedstaaten dazu geführt, dass sehr unterschiedliche Vorstellungen über HLS existieren. Der Blick auf die europäische Ebene soll einerseits Einblick in den Ist-Stand der sicherheitspolitischen Vernetzung geben und andererseits sollen Aktivitäten und Dynamiken dargestellt werden, die Einfluss auf die Entwicklung eines nationalen HLS-Modells haben könnten.

In Kapitel 7 erfolgt eine Bestandsaufnahme relevanter Konzepte, die in Österreich zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen entwickelt wurden, wobei die Kernaussagen der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin und der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) auf Homeland Security Ansätze analysiert werden. Danach wird im Detail auf die Instrumente der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) mit HLS-Relevanz eingegangen. Die Neutralität Österreichs hat bisher einen sehr starken Einfluss auf die Ausrichtung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Anstrengungen Österreichs gespielt, weshalb dieses Thema in einem eigenen Kapitel aufgegriffen wird.

Kapitel 8 behandelt Homeland Security in Österreich, wobei auf drei Aspekte, nämlich border control, Luftraumüberwachung, Schutz bei Großraumveranstaltungen besonders eingegangen wird. In einem weiteren Abschnitt werden die Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung von HLS im bestehenden System aufgegriffen; hierbei wird auf zentrale Aussagen der Organisationstheorien zurückgegriffen.

Abgeschlossen wird die Arbeit durch Kapitel 9, in dem die zentralen Fragestellungen der Arbeit wieder aufgegriffen werden und auch auf die aufgestellten Hypothesen rekurriert wird.

1.5 Methodische Annäherung an das Thema

Für die Bearbeitung des Themas bedient sich der Verfasser qualitativer Erhebungs- und Analysemethoden. Die Materialbeschaffung konzentrierte sich auf Primär- und Sekundärmaterial und wurde in erster Linie unter Inanspruchnahme der Zentraldokumentation und der Ministerialbibliothek des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) sowie der Bibliothek in der Direktion für Sicherheitspolitik in Form einer ausgedehnten Literatur- und Internetrecherche durchgeführt. Zu Beginn wurde ein Schlag- und Stichwortkatalog erstellt, anhand dessen in diversen Bibliothekskatalogen recherchiert wurde. Es wurden relevante Sammelbände und Dokumente identifiziert und nach dem „Schneeballprinzip“ weitere Literatur festgestellt. Auch wurden zahlreiche Zeitschriftenkataloge im Internet durchsucht und relevante Berichte in die Literatursammlung miteinbezogen.

Die Internetrecherche konzentrierte sich weiteres auf Websites von relevanten Think Tanks wie Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Berlin, Research and Development (RAND), Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva Centre for Security Policy (GCSP), Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH), International Institute of Strategic Studies (IISS) und auf die Internetseite des BMLV. In einem weiteren Arbeitsschritt erfolgte die Materialauswertung, wobei die gesammelte Literatur gesichtet und nach ihrer Relevanz bewertet und sortiert wurde. Als nächster Schritt erfolgte das Lesen der beschafften Materialien und somit die eigentliche Inhaltsanalyse. Anhand eines Analyseleitfadens wurde ein vorläufiges Argumentations- und Darstellungsmuster abgeleitet.

Mit inhaltsanalytischen und hermeneutischen Verfahren wurden qualitative Daten gewonnen, die in weiterer Folge in Bezug auf das Thema bewertet wurden. Danach wurden die Daten aggregiert und als Teil des Ganzen interpretiert. Auch wurden die erhobenen Daten in Verbindung mit Vor- und Kontextwissen gebracht, um im Sinne der definierten Forschungsfragen entsprechende Schlüsse ziehen zu können.

2. Theorie-Ansatz

Das folgende Kapitel gliedert sich in drei Abschnitte, wobei im ersten Abschnitt, der Zweck von Theorien dargelegt wird. Im zweiten Abschnitt wird auf die klassischen Theorieansätze der Internationalen Politik, den Neorealismus, den neoliberalen Institutionalismus, die Regimetheorie und die Interdependenz[24] näher eingegangen. Als Besonderheit dieses Abschnitts wird die „komplexe Interdependenz" von Keohane und Nye als Gegenposition zu Erklärungsansätzen der realistischen Schule erwähnt. Mit Ansätzen aus den Organisationstheorien, konkret mit der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie und den Netzwerktheorien wird der Theorierahmen verdichtet, um strukturellen Wandel und Effizienz von Netzwerken zu erklären.

2.1 Zweck von Theorien

Im wissenschaftlichen Erkenntnisprozess sind Theorien jene gedanklichen Konstrukte, die es ermöglichen, die Fülle des Wahrgenommenen überschaubar zu machen, die vorgefundene Komplexität zu reduzieren und zu interpretieren. Theorie ist für Aristoteles und der griechischen Wortbedeutung nach (theôreîn = beobachten, betrachten) zunächst einmal das „Anschauen", das „Betrachten", aus dem durch das Zusammenwirken von Erfahrung und Denken eine gesicherte Wissensordnung entsteht. Theorien basieren auf empirisch gut bestätigten Hypothesen die sich als richtig oder falsch erweisen können. Karl Popper versucht mit seiner Metapher von der Theorie, den Zweck bildlich darzustellen. Popper vergleicht die Theorie mit einem Netz, das ausgeworfen wird, um die Welt einzufangen – sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen, wobei durch die ständige Verbesserung der Instrumente die Maschen des Netzes immer enger werden. [25] Kritisch zu dieser Metapher ist anzumerken, dass „unterschiedliche Netze unterschiedliche Welten einfangen". Insbesondere gilt das für die Bestimmung von Ursachen und Wirkungen, von Elementen der Konstanz und Elementen des Wandels, von Kriterien der Geltung und Nicht-Geltung von Aussagen."[26]

[24] Interdependenz ist keine Theorie sondern ein analytisches Konzept
[25] Siedschlag/Opitz/Kuprian 2007, S 187
[26] Woyke 2006, S 457

Der Zweck von Theorien kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Theorien erlauben Aussagen über Akteure, Prozesse und Strukturen
- bei Theorien ist die methodische Vorgehensweise und Systematik nachprüfbar.
- Theorien vermitteln Wissen über grundlegende Zusammenhänge des Systems
- Theorien bieten Erklärungen für (Nicht)Kooperation bzw. (Nicht)Integration
- Theorien vereinfachen Aussagen über Bedingungen künftiger Kooperation
- Theorien legen die zugrunde liegenden Annahmen offen

Im Fach Internationale Politik werden Theorien üblicherweise aufgrund ihrer Funktionen unterschieden. Für Hafterdorn sind das die Selektions-, Ordnungs-, Erklärungs- und instrumentelle Funktion.[27]

- Selektion insofern, als theoretische Raster helfen, die tragende Bestandteile der beobachteten Wirklichkeit systematisch und intersubjektiv nachvollziehbar für eine tiefer gehende Analyse auszuwählen. Relevante Zusammenhänge sind von irrelevanten Dingen zu unterscheiden. Hochkomplexe Phänomene der Realität werden auf ein verständliches Modell der Wirklichkeit reduziert.
- Ordnung insofern, als Theorien dafür notwendig sind, nachvollziehbar und überprüfbar bestimmte Zusammenhänge zwischen diesen ausgewählten Bestandteilen zu vermuten und zu prüfen. Die Theorie ist Darstellungsmittel dessen, „was eigentlich ist“.[28]
- Erklärung im Sinne der Ermittlung und Prüfung von Hypothesen oder ursächlicher Zusammenhänge. Theorien helfen die Gründe festzustellen und zu erklären, warum das eingetreten ist, was jetzt der Fall ist.[29]
- Instrumentalität im Sinne der Ausarbeitung, Bewertung und Kritik von politisch relevanten Handlungsmaßstäben oder Handlungsalternativen. Die Theorie unterstützt das Ableiten von Strategien und Handlungsempfehlungen.

Für Skinner haben Theorien im Prozess der wissenschaftlichen Erkenntnis folgende Funktionen zu erfüllen:

---

[27] Hafterdorn zitiert nach: Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006, S 69 ff.
[28] Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006, S 69
[29] Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006, S 69

- Interpretationsfunktion: Strukturierung von Teilbereichen der (erfahrbaren) Realität
- Orientierungsfunktion: Reduzierung von komplexen Sachverhalten auf vermeintlich einfache beziehungsweise idealtypische Einsichten.
- Zielbeschreibungsfunktion: Anleitung zu praktischen Handeln in der „Realität“
- Handlungslegitimationsfunktion: Legitimierung praktischen Handelns in der „Realität“
- Epistemologische Funktion: Anleitung für die Formulierung wissenschaftlicher Aussagen über den von der Großtheorie konstituierten Realitätsausschnitt sowie Bestimmung von Kriterien für deren Geltung.[30]

Martin Wight fragt grundsätzlich nach dem Sinn von Theorien über Internationale Beziehungen und meint dass, bei der Erklärung der gesetzten Handlungen im Feld der IB zu wenig zwischen subjektiven Anschauungen und objektiven Kräften und Beziehungen unterschieden wird.[31]

Für ihn ergeben sich drei zentrale Aufgaben für die Theorienbildung:

1. die Suche nach Regelmäßigkeiten und Verallgemeinerungen, also nach Klassifizierung und Kategorisierung
2. die vergleichende Analyse, um das Typische herauszukristallisieren
3. die Berücksichtigung des subjektiven menschlichen Faktors.

2.2 Theorien der Internationalen Beziehungen

2.2.1 Neorealismus

2.2.1.1 Grundannahmen

Im Neorealismus sind die grundlegenden Annahmen des Realismus übernommen worden, ein wesentlicher Unterschied besteht im Verständnis von Macht. Der Begriff wird nicht als Konsequenz aus der menschlichen Natur erklärt, sondern als Notwendigkeit des Systems. Das zentrale Interesse von Staaten besteht in der Sicherung ihrer eigenen Existenz und Unabhängigkeit, die sie mittels Macht zu konservieren beziehungsweise auszubauen versuchen. Der Staat, der nicht nach Macht strebt, wird untergehen.

---

[30] Woyke 2006, S. 458
[31] Martin Wight 1991 zitiert nach: Woyke, Wichard (Hrsg): Handwörterbuch Internationale Politik, 2006, S 476

Nach dem Neorealisten Kenneth Waltz ist die Abwesenheit einer regulierenden Autorität der Grund für das Sicherheitsdilemma, das Staaten dazu zwingt, entweder aufzurüsten oder Verteidigungskoalitionen einzugehen, um einen entsprechenden Selbstschutz aufzubauen.[32] Für Neorealisten ist daher Macht eine vom internationalen System implizierte Notwendigkeit zum Selbstschutz im Sinne der Aufrüstung und gleichzeitig als ein den eignen Staat durch andere Staaten bedrohendes Repressalium. Für Kenneth Waltz ist Macht eine berechenbare Größe im internationalen System, welche sich sowohl aus militärischer, als auch aus gesellschaftlichen Werten zusammensetzt. Der Neorealismus definiert Macht nicht mehr rein militärisch, sondern „as the combined capabilities of a state“[33]. Es werden also neben den militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten auch wirtschaftliche, soziale, ökologische und wissenschaftliche Ressourcen und Kompetenzen berücksichtigt. Weiteres wird Macht durch die Verhältnismäßigkeit von mehreren Staaten untereinander angegeben. Die Regulierung der Macht spielt im internationalen System eine entscheidende Rolle, um einerseits das Gleichgewicht der politischen Kräfte zu stabilisieren und andererseits die Vormachtstellung eines einzigen Staates zu verhindern. Aus dem Sicherheitsdilemma lässt sich das Streben von Staaten nach einer Vormachtstellung im Internationalen System logisch ableiten. Nach Waltz ist das Sicherheitsdilemma im internationalen System der entscheidende Grund für das Vorhandensein eines staatlichen „Selbsthilfesystems“.[34]

Seit dem westfälischen Friedensvertrag haben Staaten gezeigt, dass sie die mächtigsten Akteure im internationalen System sind. Sie sind der universelle Standard der politischen Legitimität. Der Staat ist vorrangig für die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung verantwortlich. Das internationale System wird als brutale Arena gesehen, in der die Staaten die eigene Sicherheit auf Kosten der anderen erreichen wollen. Das Ziel eines jeden Staates ist es, zwischenstaatliche Auseinandersetzungen zu nutzen, um sich relative Vorteile gegenüber den anderen Staaten zu verschaffen. Zugleich wird verhindert, dass ein Staat hegemoniale Machtstellung erreicht. Diese Sicht hemmt Staaten, Kooperationen einzugehen.[35]

---

[32] Fiedler unter: www.politlounge.de, download am 07.05.2007
[33] Dunne/Schmidt 2001, S.186
[34] Fiedler unter: www.politlounge.de, download am 07.05.2007
[35] Dunne/Schmidt 2001, S.197

Zwischenstaatliche Kooperation ist vor allem deshalb riskant, weil im anarchischen System keine übergeordnete Instanz die eigene Kooperationsbereitschaft garantiert und daher anderen Staaten die Möglichkeit gegeben wird, hieraus Vorteile auf Kosten des Kooperationspartners zu ziehen oder den Kooperationspartner zu hintergehen oder zu betrügen (Cheating[36]). Die Angst der Staaten vor unterschiedlichen Kooperationsprofiten, der einen Staat unter Umständen zu einer dominierenden Stellung verhelfen könnte, führte zum Streben nach ausschließlich relativen Gewinnen („relative gains") an Stelle von absoluten Gewinnen („absolute gains"). [37] Die Theorie der „Relative Gains" besagt, dass Staaten mit anderen nur dann eine Kooperation eingehen wollen, wenn sie daraus im Vergleich mit dem Partner einen größeren Gewinn erzielen, mit dem Zweck, ihre relative Positionierung im internationalen System zu erhalten und auszubauen.[38] Der Staat als Akteur ist also darauf bedacht, den anderen so gut wie möglich in verschiedenen Bereichen überlegen zu sein, und fühlt sich in der Überlegenheitsposition am besten gegen äußere Bedrohungen gesichert.

Kooperationen zwischen Staaten sind aufgrund der oben angeführten Faktoren limitiert. Die neorealistische Logik unterstellt, dass Staaten immer prüfen, inwieweit absolute Gewinne zu einer Destabilisierung der Machtkonstellation führen. Würde es Staaten gelingen, durch absolute Gewinne die Machtkonstellation zu ihren Gunsten zu verändern, hätten sie auch einen sogenannten relativen Gewinn erzielt, da sie die Machtrelation zwischen sich und den Kooperationspartnern zu ihren Gunsten verändert hätten.[39] Sicherheitsanalysten sind trotz dieser Differenzen überzeugt, dass ein Mehrwert für die internationale Sicherheit durch Kooperation entsteht. Kritiker der Theorie wenden ein, dass dieses Prinzip der „Relative Gains" um so mehr außer Kraft treten würde, wenn viele Akteure über längere Zeit in mehreren Bereichen miteinander in Beziehung stehen, wie dies zum Beispiel in der Europäischen Union der Fall ist. Vor- und Nachteile von engagierten Akteuren in verschiedenen Bereichen gleichen sich in Summe aus.[40]

---

[36] Mit „Cheating" oder betrügerischer Absicht ist gemeint, dass zwischen den Staaten Übereinkommen getroffen werden, bei dem ein Staat gegenüber einem anderen Staat bevorteilt ist, was den benachteiligten Staat dazu verleiten kann, die Vereinbarung betrügerisch zu hintergehen.

[37] Im Gegensatz dazu gehen Institutionalisten davon aus, dass Kooperation grundsätzlich auch unter der Annahme internationaler Anarchie möglich sei und daraus alle beteiligten Staaten absolute Gewinne erzielen würden.[Vgl. Walgenbach/Meyer 2008, S. 87]

[38] Gärtner 2008, S.201

[39] Schörnig 2006, S. 87 in Theorien der Internationalen Beziehungen, 2.Auflage Schieder/Spindler (Hrsg.)

[40] ebenda

Für Neo-Realisten sind die aufgezählten Grundannahmen ausschlaggebend für das Misstrauen und aggressive Verhalten der Staaten untereinander.[41] Neo-Realisten halten nichts von der Kritik, dass der Nationalstaat durch die verstärkte Betrachtung des Themas Sicherheit auf regionaler und globaler Ebene, sowie durch den vermehrten Zusammenschluss von Staaten zu Sicherheitsallianzen (z.B. EU, ASEAN) an Bedeutung verliert.[42] Ein Hauptcharakteristikum des neorealistischen Ansatzes ist der Glaube, dass Internationale Institutionen primär die egoistischen Interessen der Mitglieder wiederspiegeln.

Die Europäische Union (EU) ist aus Sicht der Neo-Realisten ein Konstrukt von Staaten, die sich aufgrund von wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Interessen zusammengeschlossen haben. Die außergemeinschaftliche Zusammenarbeit in der Innenpolitik habe im Europäischen Parlament bisher wenig Interesse gefunden und hat sich auch nach der Einführung des Säulensystems (Vertrag von Maastricht) nicht wesentlich verbessert. Diese Entwicklung stärkt die Ansicht der Realisten, dass egal welche Herausforderungen die Entwicklung einer internationalen und globalen Sicherheitsstrategie vorantreibt, die Staaten auch in Zukunft angehalten sind, ihre eigenen Sicherheitsinteressen auf nationalstaatlicher Ebene zu definieren.

Die Grundannahmen des Neorealismus können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im internationalen System herrscht Anarchie. Es gibt keine übergeordnete Autorität die das Verhalten der Staaten kontrolliert. Staaten sind die dominierenden Akteure.
- Staaten stellen den Anspruch auf Souveränität und entwickeln offensive militärische Fähigkeiten zur Selbstverteidigung und zur Ausdehnung ihrer Macht. Die Androhung der Gewalt ist das effektivste Mittel der Machtausübung.
- Im internationalen System herrscht „Ungewissheit“ und es fehlt an Vertrauen, da kein Staat weiß was die Absicht der anderen Staaten ist.
- Die Staaten wollen ihre Unabhängigkeit und Souveränität behaupten, wodurch „survival“ die stärkste treibende Kraft bleibt, die das Verhalten der Staaten beeinflusst.

[41] Baylis/Smith 2001, S 197
[42] Baylis/Smith 2001, S 209 ff

2.2.1.2 Das Sicherheitsdilemma

Das Sicherheitsdilemma wurde 1950 von Hans Hermann Herz (später John H. Herz) formuliert und gilt als klassisch-realistische Gegenposition zu Immanuel Kant, mit der der Realismus wieder belebt wurde. Die Kernaussage Herz´ ist, dass eine Vielzahl von Staaten nebeneinander besteht, die sich quasi in einer anarchischen Welt befinden, in der sich kein Staat gegenüber einer übergeordneten Instanz zu verantworten hat. Da man des Schutzes „von oben" (d.h. des höheren Ganzen) entbehrt, sehen sich diese obersten Einheiten (Staat/Regierung) gezwungen, nach Macht zu streben und diese zu akkumulieren, um Sicherheit (z.B. vor Angriffen) erzeugen und der Macht der Anderen begegnen zu können. Dabei werden die eigenen Sicherheitsvorkehrungen als defensiv dargestellt und die der anderen Staaten als offensiv angenommen. Es herrscht ein Zustand der gerne als „unresolveable uncertainty" bezeichnet wird.[43] Die Wurzeln des Sicherheitsdilemmas sind Angst und Ungewissheit und zwingen die Staaten, sich auf das Schlimmste vorzubereiten, was zu einem Teufelskreis führt, der auf der Dynamik „action – reaction" basiert. Damit lieferte Herz eine Erklärung für den Rüstungswettlauf in der Zeit des „Kalten Krieges". Das beschriebene Sicherheitsdilemma wurde in Folge in spieltheoretischer Tradition zum Gefangenendilemma weiter entwickelt.[44]

2.2.1.3 Neorealismus und Untersuchungsgegenstand

Die Kennzeichen des Neorealismus sind die absolute Dominanz von Sicherheitsinteressen, der Selbsterhaltungstrieb der Staaten und die Verweigerung von Kooperation. Da es keine Instanz jenseits der Staaten gibt, die für alle Staaten gültige Regeln und Normen setzt und diese im Anlassfall auch gewaltsam durchsetzen kann, bleiben die Staaten im internationalen System auf sich allein gestellt und haben entsprechende Sicherheitsvorkehrungen auch für den „worst case" – Krieg - zu treffen.[45] Die Einzelstaaten bleiben Entscheidungsträger im politischen Gesamtsystem und prägen mit ihren Interessen und Interessenwahrnehmungen die internationalen Beziehungen. Das Verhältnis zu den anderen Staaten wird durch die Zieldefinition und Strategiefestlegung gestaltet, die Letztentscheidung in sicherheitspolitischen Fragen verbleibt bei den nationalen politischen Instanzen.[46]

---

[43] Baylis/Smith 2001, S 197
[44] Menzel 2001, S. 19 f.
[45] Schörnig: Neorealismus in Schieder/Spindler: Theorien der Internationalen Beziehungen, 2006, S. 65
[46] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil 2001, S. 12

Die Theorie des Neorealismus liefert für die traditionellen Bedrohungsszenarien (z.B. militärische Landesverteidigung), die auch Teil des Untersuchungsgegenstandes sind, ausreichend Erklärungsansätze, vermag jedoch nur bedingt die Veränderungen der weltpolitischen Situation nach dem Ende des Kalten Krieges und den grundlegenden Wandel der Sicherheitspolitik in Europa erklären. Die Theorie skizziert sehr ausführlich die Statik des internationalen Systems, weist aber gerade bei Dynamiken oder drastischen Umbrüchen, deren Ursachen auch auf nichtstaatlicher Ebene liegen, eklatante Erklärungsschwächen auf.[47] Der Paradigmenwechsel von 1989 hat aus Sicht der Neo-Realisten am internationalen System wenig verändert. Für sie behalten die Nationalstaaten ihre Rolle als Hauptakteure im Internationalen System und werden trotz zunehmender Sicherheitsallianzen auf regionaler und globaler Ebene kaum an Bedeutung verlieren. Kooperationen und Allianzen werden dann eingegangen, wenn sich daraus für den Staat relative Gewinne erzielen lassen oder das Streben eines Staates nach hegemonialer Vormachtstellung (Balance of power) eingehegt wird, beziehungsweise ein gemeinsamer Feind gegeben ist (Balance of threat). Strategische Berechnungen und Macht bleiben auch am Beginn des 21. Jahrhunderts ein vitaler und wichtiger Bestandteil, die das Verhalten von Staaten entscheidend beeinflussen.

Das dem Neo-Realismus zugrunde gelegte gängige Konzept staatlicher Sicherheit mit den drei Grundannahmen, dass erstens die meisten Bedrohungen von außen kommen, zweitens diese vorrangig militärischer Natur sind und drittens der Staat zur Abwehr der Gefahren über entsprechende militärische Kapazitäten verfügen muss, entspricht nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten.

Die Schwächen dieses Konzeptes zeigen sich in der Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand. HLS baut auf dem Konzept der umfassenden Sicherheit auf, in dem sich militärische, wirtschaftliche, ökologische, soziale und wissenschaftliche Komponenten auf einer Ebene befinden. Im Gegensatz zur Bedrohungskonstellation des Kalten Krieges ist keine der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von zivil-militärischen Fähigkeiten und Instrumenten, die in den traditionellen Konzepten staatlicher Sicherheit, mangels

[47] Schörnig: Neorealismus in Schieder/Spindler: Theorien der Internationalen Beziehungen, 2006, S. 85

Berücksichtigung des veränderten sicherheitspolitischen Umfeldes, bisher eklatant vernachlässigt wurden. [48]

Es hat auch die traditionelle strikte Trennung und von innerer und äußerer Sicherheit ausgedient und befindet sich in einem dynamischen Prozess des Wandels. Staatliches Handeln im zwischenstaatlichen und internationalen Bereich gewinnt nicht zuletzt aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zunehmend an Bedeutung und wird bestimmt durch das Völkerrecht, internationale Organisationen und Regime.

In Zukunft kommt es darauf an, den neuen Bedrohungen, wie z.B. dem internationalen Terrorismus, mit einer Bündelung von zivil-militärischen Kapazitäten, sowohl präventiv, als auch reaktiv, im eigenen Land oder in Ländern, die zum Ausgangspunkt dieser Gefahren zählen, wirksam zu begegnen. Terrorismus kennt keine staatlichen Grenzen und um diesen einzudämmen, sind sowohl Instrumente der inneren als auch der äußeren Sicherheit gefragt, die im Konzept der umfassenden Sicherheit in Form eines Wirkverbundes zu realisieren wären. Der Neorealismus bietet ausreichend Erklärungsansätze für das Konzept traditioneller staatlicher Sicherheit, das bis Ende der 80er Jahre die Sicherheitspolitik dominierte, ist jedoch für die Analyse des Untersuchungsgegenstandes nur bedingt geeignet.

2.2.2 Neoliberaler Institutionalismus

Der neoliberale Institutionalismus deckt sich mit den Grundannahmen der Realisten, die die Anarchie als Strukturmerkmal des internationalen Systems und die Staaten als Hauptakteure sehen. Der Theorieansatz weicht von dem der Realisten hinsichtlich der Bedeutung der internationalen Institutionen und deren Beitrag zu Sicherheit und Stabilität respektive Verhinderung von Krieg aber erheblich ab. Neoliberale Institutionalisten sind überzeugt, dass internationale Institutionen maßgeblich zur Sicherheit und Stabilität in Europa beigetragen haben und deshalb weiter gestärkt werden müssen.

2.2.2.1 Grundannahmen des Neoliberalen Institutionalismus

Der neoliberale Institutionalismus basiert auf vier Grundannahmen:

[48] Schörnig: Neorealismus in Schieder/Spindler: Theorien der Internationalen Beziehungen, 2006, S. 85

(1) Als Akteure in der internationalen Politik sind sowohl die Staaten als auch die gesellschaftlichen Gruppen innerhalb der Staaten von Bedeutung, weil sie die Außenpolitik beeinflussen
(2) Die verschiedenen Theorien des Neoliberalen-Institutionalismus beruhen auf den Annahmen der „Rational Choice Theory“[49], die davon ausgeht, dass die Akteure verschiedene Handlungsoptionen im Lichte ihrer Interessen rational bewerten und danach auswählen
(3) Die Anarchie im internationalen System wird in zunehmendem Ausmaß von den Interdependenzen zwischen den einzelnen Staaten und Gesellschaften bestimmt.
(4) Internationale Institutionen reflektieren die Interessen der beteiligten Staaten und wirken durch die Bereitstellung von wichtigen Informationen, Normen und Entscheidungsstrukturen entsprechend auf diese ein.[50]

Aus den Grundannahmen des neoliberalen Institutionalismus lässt sich schließen, dass die Staaten und gesellschaftlichen Gruppen die Hauptakteure sind, die einerseits rational handeln und andererseits im Wege der Kooperationsmöglichkeiten in internationalen Institutionen und durch Interdependenzen versuchen, die Anarchie zu überwinden. Institutionalisten gehen davon aus, dass Institutionen aufgrund ihrer Koordinierungsfunktion einerseits Verhaltenssicherheit garantieren und andererseits Einfluss auf die Interaktion zwischen Staaten haben. Die Kernannahmen aller institutionalistischer Ansätze ist, dass Akteure regelgeleitet handeln und dass Institutionen einen strukturierenden Einfluss auf das Akteursverhalten ausüben oder anders ausgedrückt: die Institutionalisierung der internationalen Beziehungen produziert die maßgeblichen strukturellen Effekte, die das Verhalten der Akteure beeinflussen. [51]

Für Institutionalisten ist Kooperation ein Positivsummenspiel, das auch ohne den Einfluss einer hegemonialen Macht möglich ist. Gelegentlich wird Kooperation als eine Menge von Beziehungen zwischen Akteuren definiert, die weder auf Zwang noch auf Nötigung beruht, sondern im Kontext internationaler Organisationen oder Institutionen legitimiert werden: nämlich als Antwort auf einen aus Interdependenz- und Verflechtungsproblemen

---

[49] Die Nutzenfunktion stellt den eigentlichen Kern der Rational-Choice-Theorie dar. Gleichsam als „Blackbox” stellt sie die Recheneinheit dar, welche die unterschiedlichen Handlungsalternativen entsprechend den für den Akteur zu erwartenden Nutzen und Kosten bewertet [vgl. Vogd 2004 online verfügbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/~vogd/Rational-Choice.pdf, download 11.02.2007]
[50] Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006, S. 82 ff.
[51] Woyke 2006, S. 487

resultierenden internationalen Problemlösungsbedarf in zentralen Politikfeldern, dem nur durch wachsende Institutionalisierung der kollektiven Problembearbeitung gerecht zu werden ist.[52] Institutionen gewinnen mehr und mehr Nutzen für Akteure, die gemeinsame Probleme lösen und komplementäre Ziele verwirklichen wollen.[53]

[52] Rittberger 1994, S.77
[53] Woyke 2006, S. 504

Als kooperationsfördernde Elemente können unter anderem genannt werden:[54]

- Im Gegensatz zu Akteuren mit einer realistischen Perspektive (relative gains) streben die Handelnden gemäß dem neoliberalen Institutionalismus die Netto-Mehrung ihres Nutzens an, der sich am ehesten durch reziproke Kooperation erreichen lässt. Die Aussicht der Akteure durch die Kooperation absolute Gewinne zu erzielen, fördert die Kooperationsbereitschaft (kollektiv rational handeln) und löst somit das Gefangenendilemma[55]
- eine geringe Anzahl von Akteuren erhöht das Gestaltungspotential (Teilkooperationen von Staaten und Akteuren innerhalb einer IO). Die Aussichten von Kooperation schwinden in dem Maß, in dem die Anzahl der Akteure ansteigt[56]
- die prognostizierte dauerhafte Kooperation der Zukunft erhöht die Bereitschaft zur unmittelbaren Kooperation (Erwartungsmoment)
- Das Ausmaß und die Dauerhaftigkeit von Kooperation wird beeinflusst durch die (Macht-) Stellung, die die Mitglieder akteursübergreifender „Epistemic communities“[57] im Entscheidungsverfahren ihrer jeweiligen Akteure genießen
- Asymmetrische Machtverteilung: die Zusammenarbeit mit stärkeren Akteuren stellt den schwächeren Akteuren Gewinne in Aussicht und fördert deren Kooperationsgemeinschaft.[58]

---

[54] Axelrod 1984, S. 3

[55] Das Gefangenendilemma beschreibt, wie zwei verdächtige Personen nach einem Bankraub mit einer Waffe festgenommen werden. Beide (A und B) werden getrennt voneinander verhört und jedem wird der gleiche Deal angeboten: Wenn A redet und B belastet, dann kommt A frei und B für zehn Jahre ins Gefängnis – vorausgesetzt B hat geschwiegen. Wenn beide reden, dann bekommen sie je fünf Jahre. Schweigen beide, so müssen sie ein Jahr wegen unerlaubtem Waffenbesitz hinter Gitter. Schweigen birgt in jedem Fall das größere Risiko in sich als den anderen zu Belasten. Denn durchs Reden kommt man entweder frei, oder muss für 5 Jahre ins Gefängnis; besser als für ein Jahr einsitzen, oder sogar für 10 Jahre. Da beide diese Überlegungen anstellen, werden beide reden. Hätten sie jedoch kollektiv rational gehandelt, so wären sie nur für ein, anstatt für fünf Jahre ins Gefängnis gekommen. Dies ist jedoch nur durch Kommunikation, beziehungsweise Informationen über das Verhalten des Anderen möglich.

[56] Oye 1986, S. 18, zitiert nach: Woyke 2006, S. 485

[57] Epistemic communities sind Gruppen von Experten die die gleichen wissenschaftlichen Grundannahmen, Schluss- und Beweisverfahren, wissenschaftliche Urteilkriterien, Werten etc. teilen

[58] http://egora.uni-muenster.de/pol/personen/waldmann/bindata/GG-IB-Theorie.pdf, download am 03.02.2007

2.2.2.2 Neoliberaler Institutionalismus und der Untersuchungsgegenstand

Die Analyse des Untersuchungsgegenstandes stellt an die Theorie mehrere Anforderungen. Einerseits soll die Reichweite von HLS als sicherheitspolitisches Konzept (z.B. Bedeutung Internationale Institutionen in der Umsetzung der umfassenden und präventiven Sicherheit) erfasst werden und andererseits geht es um Erklärungsansätze für nationale Strukturen und Akteure. Der Institutionenbegriff ist im neoliberalen Institutionalismus sehr weit gefasst und bezieht informelle Institutionen, Normen und kulturelle Werte mit ein. Der neoliberale Institutionalismus eignet sich für die Interpretation des HLS-Ansatzes, weil er sowohl die Betrachtung der verschiedenen Handlungsebenen als auch die wechselseitige Beziehung zwischen Akteuren und Strukturen und ihrem Einflussverhalten auf politisches Handeln ermöglicht.

Die heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen sind von einem Staat nicht mehr allein zu bewältigen, sondern erfordern solidarische Zusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union und in internationalen Organisationen.

Das HLS Konzept ist auf dem Prinzip der umfassenden Sicherheit einschließlich Prävention aufgebaut und benötigt für die Realisierung der beiden Ansätze ein verstärktes Engagement in IOs. Internationale und regionale Institutionen bieten ihren Mitgliedern eine Plattform um Konflikte durch Verhandlung und Interessenausgleich innerhalb eines institutionalisierten und sicheren Rahmens beizulegen. Im Falle eines unüberwindlichen Konfliktes helfen internationale Organisationen, den Widerstand gegenüber den Friedensbrecher zu organisieren. Im Laufe der Zeit haben sich internationale Organisationen zu wichtigen Organen für die Ausführung von sicherheitspolitischen Konzepten wie kollektive Sicherheit, humanitäre Intervention und Konfliktprävention entwickelt.[59]

IOs sollen mit Frühwarn- bzw. Unterstützungsmechanismen ausgestattet werden, damit in potentiellen Krisengebieten der Ausbruch von Konflikten frühzeitig erkannt wird und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können. In erster Linie geht es um die Wahrung der Menschenrechte sowie Entwicklungshilfe und -finanzierung.

Darüber hinaus geht es auch um die Schaffung von Koordinierungszentren in internationalen und regionalen Institutionen, von denen aus das Zusammenwirken der

[59] http://www.km.bayern.de/blz/web/old_100111/mueller.htm, download am 05.08.08

Akteure im Rahmen des Krisenmanagements gesteuert wird. Homeland Security Maßnahmen die am oberen Ende des Gefährdungsspektrums der Petersberg Aufgaben angesiedelt sind, wie z.B. Kampf gegen den Terrorismus auf Ersuchen eines Drittstaats, erfordern vielfach grenzüberschreitende Kooperationsmaßnahmen.[60]

Die neuen Herausforderungen sind auf der nationalstaatlichen Ebene allein nicht mehr lösbar, weil sie die Kapazitäten eines einzelnen Staates übersteigen. Über die Kooperation in internationalen Organisationen (IO)[61] wird versucht, auftretende asymmetrische Risiken und Gefahren durch das Zusammenwirken von zivilen und militärischen Fähigkeiten zu bewältigen. IO sollen dabei einerseits die Fähigkeit haben, zwischenstaatliche Verhaltensmuster zu bilden und andererseits aber auch die Autorität besitzen, als Akteur[62] in Erscheinung zu treten. Die Zusammenarbeit von Staaten in internationalen Institutionen wird sich durch die Weiterentwicklung der vorhandenen Muster und Strukturen auf lange Sicht sehr positiv auf die internationale Sicherheit auswirken.

2.2.3 Regimetheorie

2.2.3.1 Grundannahmen

Robert O. Keohane hat gegen Ende der 1970er Jahre das Modell der Interdependenztheorie verbessert und daraus die Regimetheorie entwickelt. Die Regimelehre wird als Teilbereich des Institutionalismus gesehen. Regime helfen staatlichen Akteuren dabei, miteinander zu kooperieren, indem sie Konsultationsverfahren, Informationen und Reziprozität bereitstellen. Dieser funktionale Kontext wird auch als Rahmenbedingung für die einzelstaatlichen Stabilisierungsmaßnahmen verstanden. Internationale Regime, haben selbst keinen Akteurscharakter und sind problemfeldbezogene internationale Vereinbarungen auf freiwilliger Basis, die sich durch zugrundeliegende Prinzipien, Normen, Regeln und Verhaltensprozeduren auszeichnen, die Erwartungen in

---

[60] Petersberg-Aufgaben sind gemeinsame Entwaffnungsoperationen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, Unterstützungsmaßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus auf Ersuchen eines Drittstaats und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. [Gärtner 2008, S.182]

[61] Internationale Organisationen sind dauerhafte Vereinigungen von mehreren Staaten mit gemeinsamen Zielen und eignen Beschäftigten [Gärtner 2008, S.112]

[62] „IO sind soziale Institutionen […] die extern durch ihre Fähigkeit gekennzeichnet sind, gegenüber ihrer Umwelt, insbesondere den Staaten und ihren (Regierungs-)Vertretern als Akteure auftreten zu können [Rittberger 1994, S. 27]

Übereinstimmung bringen und das Verhalten internationaler Akteure dauerhaft steuern.[63] Die einzelnen Akteure sind nun auf Kooperation angewiesen, da Nicht-Kooperation dem Ansehen schadet und zum Verlust von Partnern führt. Es gibt verschiedene Definitionsversuche des Regimebegriffs. Stephen Krasner definiert ihn beispielsweise als:

> „implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.[64]

Geht es nach dem rationalistischen Institutionalismus, so führen die sich interessierenden Staaten im eigenen Bereich eine Kosten-Nutzen Abwägung durch, die im Falle einer positiven Evaluierung zur Bildung von Regimen und internationalen vertraglichen Bindungen führt. In Regimen werden die Interessen der beteiligten Staaten gefördert, was vice versa die Staaten beim Erreichen ihrer Ziele unterstützt. Die Motivation zur Gründung von Regimen liegt also im Kosten-Nutzen Effekt.

Die Regimetheorie fordert eine "Balance of Power" und die Bereitschaft der Staaten, eine dauerhafte Kooperation einzugehen. Das kann bei Staaten dazu führen, dass deswegen auch mitunter eigene Interessen zurückstellt werden müssen. Im Gegensatz zum Neo-Realismus ist Macht zwar wichtig, aber nicht alles. Regime führen zu „win-win" Situationen, da sie einerseits die Kooperation von Staaten ermöglichen und andererseits versuchen als Katalysator die Interessen aller Kooperationspartner zu unterstützen.

2.2.3.2 Regimetheorie und der Untersuchungsgegenstand

Das Prinzip der Prävention, das sich beispielsweise sowohl in der USV als auch im Konzept von HLS als wesentliches Element findet, verlangt von einem Staat, sich an Kooperationen zu beteiligen, durch die er möglichst frühzeitig auf mögliche Bedrohungen Einfluss nehmen kann, so z.B. durch die Teilnahme an Sicherheitsregimen. Sicherheitsregime dienen der Handlungskoordination und der Konfliktbearbeitung zwischen Nationalstaaten, um die greifbaren Risiken einer unilateralen Selbsthilfepolitik zu mindern, wenn nicht zu beseitigen.

---

[63] Rittberger 1994, S.27
[64] Krasner 1983, S. 1

In Sicherheitsregimen wird von den Staaten eine vertragliche Vereinbarung über bestimmte Verhaltensregeln getroffen. Im Bereich der Sicherheitspolitik beruhen Regime auf formalen Vereinbarungen, da es in diesem Politikfeld letztlich um Krieg und Frieden, ja sogar um die Fortexistenz der beteiligten Staaten geht. Jedoch soll der Nutzen auf Dauer höher sein als die Kosten.[65]

Der neoliberale Institutionalismus gibt über die Entstehung und über das Beharren der Staaten an einmal etablierten Sicherheitsregimen vernünftige Erklärungen. Sicherheitsregime selbst eignen sich daher hervorragend das in HLS verankerte Prinzip der präventiven Sicherheit umzusetzen.

Als Beispiel für Regime ist unter anderem das multilaterale Vertragswerk zur Eindämmung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen, der Atomwaffensperrvertrag (NPT) aus 1968 zu nennen. Als Gegenleistung dafür, dass darin der Großteil der Staaten auf Atomwaffen verzichtet, haben sich die Atomwaffenstaaten grundsätzlich zu nuklearer Abrüstung verpflichtet.[66]

Weitere wichtige Instrumente zur Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sind die Chemiewaffenkonvention (CWC) und die Konvention über ein Verbot biologischer Waffen (BWC). Die Wirksamkeit der internationalen Instrumente zur Verhinderung der nuklearen Weiterverbreitung ist durch regionale Entwicklungen, insbesondere in Nord- und Südasien sowie im Nahen Osten, jedoch ernsthaft infrage gestellt. Hier zeigen sich die Grenzen von Regimen, wenn z.B. ein Staat unbeirrbar aggressive Absichten verfolgt.

2.2.4 Interdependenz

2.2.4.1 Grundannahmen

Bei Interdependenz handelt es sich nicht grundsätzlich um eine Theorie an sich sondern vielmehr um ein analytisches Konzept, das in der Regimetheorie und dem neoliberalen Institutionalismus eine Schlüsselposition einnimmt. So beschreibt Interdependenz die gegenwärtige Situation der internationalen Beziehungen, durch wechselseitige Abhängigkeiten, in der Ereignisse oder Entscheidungen in einem Staat oft Auswirkungen und Folgen für die Politik und Ökonomie bzw. andere Politikbereiche anderer Staaten

[65] Müller 2002, S. 93
[66] BMLV/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil 2001, S. 23ff

haben.[67] Die internationale Politik wird daher von der gegenseitigen Abhängigkeit (Interdependenz) der Akteure untereinander beeinflusst.

Robert O. Keohane und Joseph Nye haben in ihrem Buch „Power and Interdependence, World Politics and Transition" auf grundlegende Veränderungen in den Strukturen des internationalen Systems hingewiesen. Als ein Merkmal wurde die Beschränkung an politischen Steuerungsvermögen von Staaten für das Erreichen nationaler wirtschaftlicher und politischer Ziele aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten aufgezeigt.[68] Um das Verständnis des Interdependenzbegriffes zu schärfen, wurde über das Kriterium der Kosten versucht, den Terminus gegenüber dem Begriff der Verbundenheit abzugrenzen. Interdependenz liegt demnach nur dann vor, wenn Interaktionen wechselseitige Kosten verursachen. Ist das nicht der Fall besteht einfach eine wechselseitige Verbundenheit.[69]

Robert O. Keohane und Joseph Nye haben durch die Einführung von zwei Formen von Interdependenz noch eine Abstufung des Begriffes eingeführt: Interdependenz-Empfindlichkeit (sensitivity) und Interdependenz-Verwundbarkeit (vulnerability).[70] Durch diese zwei Begriffe wird versucht, die Staaten im Weltsystem einzustufen. Der erste Begriff bezieht sich auf Kosten, die einem Staat entstehen, wenn es keine politische Gegenreaktion eines Staates gibt, der von Veränderungen in einem anderen Staat betroffen ist. Interdependenz-Verwundbarkeit umfasst all jene Kosten die zu tragen sind, wenn politische Gegenmaßnahmen ergriffen werden, um wirksame Anpassungen an die Umwelt zu erreichen. Interdependenz erhöht gegenseitige Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten.[71]

Anhand von HLS in den USA lässt sich Interdependenz sehr gut veranschaulichen. Die umfassenden Reformen im Bereich der nationalen Sicherheitsvorsorge in den USA nach 9/11, haben auch einen Großteil der europäischen Länder veranlasst, bestehende Konzepte der Sicherheitsvorsorge auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen. Die Terroranschläge haben nämlich die traditionelle Unterscheidung zwischen „innerer und äußerer Sicherheit" durchbrochen und die darauf abgestützte Zuteilung der Kompetenzen der Sicherheitsakteure in Frage gestellt. Diese Entwicklung erfordert neue Ansätze der Zusammenarbeit von staatlichen

[67] Spindler 2006, S. 93
[68] Spindler 2006, S. 97
[69] Spindler 2006, S. 100
[70] Spindler 2006, S. 101
[71] Gärtner 2008, S.110

und nichtstaatlichen Akteuren auf der nationalen, europäischen und internationalen Ebene.[72]

HLS ist ein Ergebnis des „Lessons Learned Prozesses". In dem Konzept geht es um einem gesamtstaatlichen Ansatz, der auf der einen Seite den Ausbau von präventiven Maßnahmen in den verschiedenen Politikfeldern vorsieht und auf der anderen Seite die Fähigkeiten und Mitteln aus den verschiedenen Bereichen in einem Wirkverbund bündelt, mit dem Zweck, in Zukunft gegenüber möglichen Gefahren besser vorbereitet zu sein.

Der Realismus sieht das oberste Ziel des Staates in Macht und Sicherheit, Kooperationen spielen dabei eine Nebenrolle. Interdependenztheoretiker sehen in der Kooperation von Staaten eine „win-win" Situation für alle Akteure z.B. in Form von Wohlstand. Die westlichen Industriegesellschaften weisen einen hohen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungsgrad auf, der zum Teil als irreversibel dargestellt wird. Ein Krieg zwischen den Staaten sei wegen der dichten Vernetzung und der Interessensparallelität unvorstellbar geworden. Die neorealistische Gegenthese lautet, dass es keinen zwingenden Grund gibt anzunehmen, dass wirtschaftliche Verflechtung irreversibel sei. Es gibt keine noch so enge Verflechtung, die nicht aufgekündigt werden kann, vor allem dann, wenn der Input größer als der Output ist oder anders ausgedrückt „die Kosten den Nutzen" übersteigen. Beispiele aus dem Ersten Weltkrieg haben gezeigt, dass Mächte trotz intensiver wirtschaftlicher Verflechtungen, ähnlich den heutigen Wirtschaften, Krieg gegeneinander geführt haben.

Die Quintessenz von Interdependenz lässt sich wie folgt formulieren „Kooperation ist möglich aus Eigeninteresse". Es obliegt dem jeweiligen Staat zu beurteilen, ob es einer Kooperation z.B. zur Bewältigung der neuen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen, bedarf.

Die Grundannahmen von Interdependenz können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Welt besteht aus einem dichten Geflecht von Interaktionspartnern unterschiedlicher Qualität und Intensität
- Die Analyse- und Handlungseinheit „Staat" wird in viele staatliche und nicht-staatliche Handlungseinheiten aufgefächert (Behörden, Verbände, Firmen)

[72] Borchert/Pankratz 2004, S. 7

2.2.4.2 Interdependenz und der Untersuchungsgegenstand

Aussagen zur Interdependenz eignen sich für HLS insofern gut, da die breite Palette an sicherheitspolitischen Herausforderungen aufgrund der wachsenden Interdependenz der Gesellschaften und anderer globaler Entwicklungen (z.B. Klimawandel) entstanden sind. Der internationale Terrorismus als Kristallisationspunkt neuer Herausforderungen missbraucht die Interdependenz unserer Gesellschaften einerseits zum Aufbau von vernetzten Strukturen und andererseits für die Durchsetzung seiner Ziele. Terroristen nutzen die wachsende Verwundbarkeit moderner Gesellschaften aus und versuchen verstärkt Zerstörungsmittel einzusetzen, die früher nur Staaten zur Verfügung standen. In der Bekämpfung dieser Bedrohungen versagt die klassische Abschreckungspolitik und verlangt nach präventiven Mechanismen, um einen möglichen terroristischen Angriff zu verhindern. Prävention kann dabei auf den verschiedenen Ebenen verwirklicht werden. Auf internationaler Ebene zählt der Einsatz von militärischen Mitteln zur anspruchvollsten Form der Intervention im Kampf gegen den Terrorismus. Derzeit sind nur die USA aufgrund ihrer militärischen Überlegenheit in der Lage, sich einer solchen Herausforderung zu stellen und selbst sie sind zur Friedenserhaltung in strategisch wichtigen Räumen wie z.B. in Afghanistan auf den Beitrag anderer Staaten angewiesen.

Noch deutlicher wird die gegenseitige Abhängigkeit auf der untersten Ebene der allgemeinen grenzüberschreitenden Beziehungen, über die Regierungen keine Kontrolle haben: Kommunikation, menschliche Kontakte, Drogenhandel, Migration oder Terrorismus. In diesen Bereichen herrscht weder Unipolarität noch Hegemonie und es kommt auf die Bürger und Akteure darauf an einen angemessenen Beitrag zum Interdependenzsystem zu leisten.

Das europäische Verständnis von HLS ist ein interdependentes Konzept, das auf der umfassenden Sicherheit basiert. Das Prinzip der Umfassenden Sicherheit schließt neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche, wirtschaftliche, ökologische, wissenschaftliche und kulturelle Dimension von Sicherheit mit ein. Auschlaggebend für die Entwicklung dieses Sicherheitsbegriffs waren die terroristischen Anschläge zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die in dramatischer Art und Weise die wechselseitigen Abhängigkeiten der Politikfelder aufgezeigt haben.

2.2.5 Komplexe Interdependenz

In ihrem Werk „Power and Interdependence, World Politics and Transition“ verwenden Robert O. Keohane und Joseph Nye einen weiteren Interdependenzbegriff und zwar den der „komplexen Interdependenz“. Unter dem Begriff „komplexer Interdependenz“ werden von den Autoren die Grundannahmen des Realismus umgekehrt und eine analytische Behelfskonstruktion (Idealtypus) geschaffen, um politische Phänomene einzuordnen.

2.2.5.1 Grundannahmen der Komplexen Interdependenz

Daraus ergeben sich folgende Grundannahmen für den Idealtypus der komplexen Interdependenz:

(1) Staaten werden nicht als geschlossene Einheiten gesehen und sind nicht die alleinigen Akteure der Weltpolitik. Neben den klassischen zwischenstaatlichen Beziehungen spielen transnationale Beziehungen eine wichtige Rolle
(2) Militärische Macht ist nicht mehr das wirksamste Mittel der Politik und besitzt in komplexen durch Interdependenz gekennzeichneten Beziehungsrahmen nur eine untergeordnete Bedeutung
(3) Es gibt keine vorgegebene Hierarchie in der Rangfolge von Zielen in der internationalen Politik. Militärische Sicherheit ist nicht mehr a priori höherrangig als Ziele im Bereich Wohlfahrt. Es existiert eine Vielfalt unterschiedlicher Problembereiche.[73]

Für Robert O. Keohane und Joseph Nye fallen „reale Situationen“ in der internationalen Politik“ in der Regel irgendwo zwischen Grundannahmen des Realismus und dem Idealtypus „komplexer Interdependenz“. Komplexe Interdependenz wird von den Autoren auf die Beziehungen zwischen den westlichen Industriestaaten eingeschränkt und enthält die Unterscheidung von Teilbereichen der Weltpolitik (issue areas) wie Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt einen zentralen Stellenwert.

2.2.5.2 Komplexe Interdependenz und Untersuchungsgegenstand

Im HLS Konzept lassen sich Ansätze der komplexen Interdependenz anwenden. So hat sich die Weltordnung, in der die Staaten die alleinigen Akteure der Weltpolitik sind, durch die Globalisierung verändert. Die zunehmenden transnationalen Beziehungen haben zu wechselseitigen Abhängigkeiten geführt, die sich außerhalb des Einflussbereiches von

[73] Spindler 2006, S. 103

Regierungen entwickelt haben. Dadurch ist es zu einem Steuerungs- und Souveränitätsverlust der Staaten gekommen, weil z.B. die Gestaltung der Wirtschaftspolitik maßgeblich von Impulsen von „außen“ bestimmt wird. Die zunehmende Interdependenz hat auch nichtstaatliche Akteure (z.B. Terrorismus, Organisierte Kriminalität) auf den Plan gerufen, die das offene Gesellschaftssystem missbrauchen und gegen die traditionelle staatliche Verteidigungsmechanismen wirkungslos sind. Das untermauert die Grundannahme über die untergeordnete Bedeutung militärischer Macht sowie den Wegfall der Rangfolge von Zielen der internationalen Politik. Der Großteil der Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung spielt sich im nichtmilitärischen Bereich ab, weshalb es hier besonders auf die Kooperation unter Nachrichtendiensten, der Polizei und Sicherheitsunternehmen ankommt.

2.3 Organisationstheorien

2.3.1 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie

Das Organisationsverständnis der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie baut auf dem Bürokratiemodell von Max Weber auf, der Organisationen aus einer technisch-funktionalistischen Sichtweise interpretiert hat.[74] Kennzeichen der Bürokratie sind unter anderem Präzision, Eindeutigkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Hierarchie und Arbeitsteilung. Die Amtsführung ist hierarchisch geordnet und erfolgt nach festgelegten Regeln. Die Aufgabenerfüllung erfolgt nach Schriftlichkeit (Akte). Die Bürokratie bietet demnach das Optimum an Möglichkeit für die Durchführung des Prinzips der Arbeitszerlegung.[75]

Die Akteure sind meist hierarchisch aufgebaut und lösen komplexe Probleme, indem die überschaubaren Arbeitspakete für die jeweilige Ebene geschnürt und abgearbeitet werden. Der Zeitfaktor für rasches Handeln in hierarchischen Strukturen (Arbeitsebenen) ist um ein Vielfaches länger als in Netzwerkstrukturen.

2.3.1.1 Moderne Organisationen

Moderne Organisationen basieren zwar nach wie vor auf den Prinzipien der Bürokratie, spiegeln jedoch eine Vielzahl von standardisierten und rationalisierten Vorstellungen von Angemessenheit und Wünschenswerten in der Umwelt von Organisationen wieder, welche

[74] Walgenbach/Meyer 2008, S. 15
[75] Walgenbach/Meyer 2008, S. 16

die Elemente des Bürokratiemodells zum Teil untergraben, wie z.B. die Netzwerkorganisation. Organisationen erscheinen zunehmend weniger als kohärente soziale Gebilde, die geschaffen werden, um nur ein Ziel zu verfolgen, sondern konstituieren sich verstärkt aus dem sozialen und kulturellen Kontext ihrer Umgebung.[76] Institutionen überbrücken Raum und Zeit und wirken stabilisierend, indem sie Erwartungssicherheit bieten und Unsicherheiten reduzieren. Der Prozess der Deinstitutionalisierung kann nur durch dramatische Veränderungen der Umwelt ausgelöst werden.

Ansonsten weisen Institutionen eine hohe Beständigkeit auf und zeigen sich gegenüber Änderungsversuchen resistent. Diese Eigenschaften resultieren aus regulativen, normativen und kognitiven Elementen, durch die eine Institution gestützt wird.[77] Institutioneller Wandel kann durch unterschiedliche Faktoren in Gang gesetzt werden, die entweder von außen (exogen) auf die Institution einwirken oder auf endogenen Auslösern beruhen. Exogene Faktoren wären z.B. Kriege, Revolutionen, terroristische Anschläge gesamtstaatlichen Ausmaßes, Naturkatastrophen, technologische Innovationen.

2.3.1.2 Institutioneller Wandel als Voraussetzung für HLS Realisierung

In der Neoinstitutionalistische Organisationstheorie finden sich Erklärungsansätze für den Wandel von Institutionen, der sich wie bereits oben erwähnt, auf exogene oder endogene Auslöser zurückführen lässt und in kleinen Schritten oder abrupt erfolgen kann. Die Schockwirkung der Anschläge vom 11. September 2001 hat in den USA dazu geführt, dass über 40 Institutionen zu einer Superinstitution, dem DHS, zusammengeführt wurden. Durch die einseitige Ausrichtung der nationalen Sicherheitsinteressen wurden allerdings Vorkehrungen gegenüber anderen Bedrohungsszenarien vernachlässigt. Hurricane „Katrina“ hat die USA erneut wachgerüttelt und schonungslos aufgezeigt, dass in der bisherigen Sicherheitsstrategie Großschadensereignisse, dieser Art zu wenig berücksichtigt wurden. Hurricane „Katrina“ war demnach der exogene Auslöser für einen revolutionären Wandel innerhalb des DHS.

[76] Walgenbach/Meyer 2008, S. 17
[77] Walgenbach/Meyer 2008, S. 57

2.3.2 Ansätze aus den Netzwerktheorien

Auch in der Politikwissenschaft wird der Netzwerkbegriff verwendet, um das Zusammenwirken privater (Unternehmen, Interessensgruppen) und öffentlicher Akteure in bestimmten Politikbereichen zu erklären. Das Netzwerkkonzept wird oft auch für die Bezeichnung verschiedener Formen öffentlich-privater Kooperation, die nicht unbedingt dezentral organisiert sein muss, verwendet. In beiden Ansätzen geht es um den Austausch von Ressourcen zwischen den beteiligten Akteuren.

In dieser Arbeit wird vorwiegend auf netzwerktheoretische Ansätze eingegangen, die den Nutzen von Netzwerken erklären. Das Modell dazu wurde auch als unabhängige Variable „Effizienz von Netzwerken“ in dieser Arbeit formuliert und im Einleitungsabschnitt im Kapitel 1.4.2 „Bestimmung der Variablen“ vorgestellt.

Es wird als erwiesen angenommen, dass komplexe Problemstellungen in Netzwerken wesentlich effizienter bearbeitet werden können als dies im Vergleich hierarchische Strukturen zu leisten imstande sind. Dies wird damit begründet, dass in einem vernetzten System die oberste Führungsebene auf Informationen der jeweiligen Ebene direkt zugreifen kann und dadurch Führungsentscheidungen wesentlich rascher und effizienter stattfinden.[78] Die Einheiten von Netzwerken stehen in permanenten kommunikativen Austausch.

2.3.2.1 „Metcalfesches Gesetz“[79]

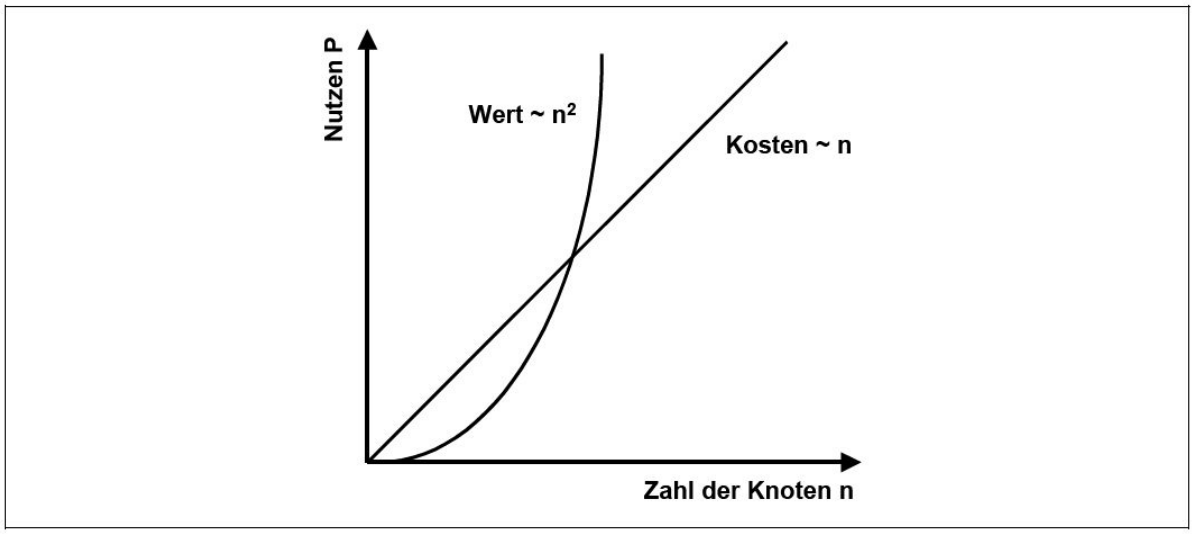
Der Nutzen der Vernetzung wurde von Robert Metcalfe, dem Erfinder des Ethernets analytisch dargestellt. Das Gesetz geht für den Nutzen einer Verbindung von n=1 aus und besagt, dass „der Wert eines Netzwerks gleich dem Quadrat der Zahl der Nutzer ist“.[80]

In dem formulierten Gesetz steigt der Nutzen eines Netzes proportional zum Quadrat der Zahl der Knoten. Das heißt, die Kosten eines Netzes steigen proportional zur Zahl der Knoten. Verdoppelt man die Zahl der Knoten, dann verdoppeln sich die Kosten bei einer Vervierfachung des Nutzens.

---

[78] Theile, 2004 S. 22
[79] ebenda
[80] ebenda

Abbildung 4: Nutzen und Kosten eines Netzes in Abhängigkeit der Knotenzahl



Quelle: Theile, 2004 S. 22

Kritisch ist zu dieser Darstellung anzumerken, dass der Nutzen aus dem Netzwerk für alle als „gleich" angenommen wurde und eventuelle Nutzenverluste (z.B. bei einer Überlastung des Netzwerkes bei zunehmender Teilnehmerzahl) nicht berücksichtigt wurden.[81]

Beim Transfer dieses ökonomischen Modells in den sicherheitspolitischen Bereich geht es neben den Skaleneffekten, die durch die Bildung des Netzwerkes entstehen und von denen jeder einzelne „User" profitiert, auch um den Mehrwert, der sich aus dem Wirkverbund für das „Gesamte" ergibt.

Als Beispiel dafür soll die Arbeit von Nachrichtendiensten herangezogen werden, die Daten und Informationen sammeln, analysieren und daraus ein sicherheitspolitisches Lagebild konstruieren. Die Qualität des Lagebildes hängt sehr stark von den zur Verfügung stehenden Quellen und Auswertekapazitäten ab. Die Fülle der zur Verfügung stehenden Informationen kann niemals zur Gänze ausgewertet werden und ist daher nur durch entsprechende Selektion zu bewerkstelligen. Die festgelegten Selektionskriterien führen automatisch zu Lücken im Lagebild. Ein Zusammenschluss von Nachrichtendiensten zu einem Netzwerk, in dem Daten untereinander seriös ausgetauscht werden, würde das Ergebnis um ein Vielfaches verbessern.

[81] Ökonomische Aspekte neuer Informationstechnologien im Agrarbereich, online verfügbar unter: http://www.agric-econ.uni-kiel.de/II/veroeffentlichungen.htm, download am 10.10.08

2.3.2.2 Netzwerktheorie und Untersuchungsgegenstand

Homeland Security gründet sich auf vernetzten Strukturen mit dem Zweck, die Kräfte auf ein Ziel, eine Herausforderung zu bündeln. Vernetzungserfordernisse ergeben sich durch den Mangel an Ressourcen der Einzelakteure, um die gegebenen sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen. Bei steigenden Steuerungsanforderungen und gleichzeitig sinkenden Steuerungskapazitäten sehen sich Nationalstaaten im Spannungsverhältnis ihrer eigenen Leistungsfähigkeit.[82] Probleme und ihre Lösungen werden zwar erkannt, können jedoch mangels bereitgestellter Ressourcen oder Pfadabhängigkeit nicht bearbeitet werden. Die Vernetzung von Sicherheit zielt deshalb auf ein kohärentes Denken und Handeln im Politikfeld Sicherheit ab, mit dem Zweck, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Die sicherheitsrelevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure stimmen auf Basis einer Gesamtstrategie ihre Prozesse, Strukturen und Fähigkeiten auf die gemeinsam formulierten Ziele ab. Durch gemeinsame Ausbildung, Training und Übung kommt es zunehmend zu einem systematisch und integrierten Handeln.[83] Durch die Vernetzung werden die präventiven und gestalterischen Fähigkeiten der Sicherheitsakteure stark forciert und man gelangt dadurch in eine bessere Position, mögliche Risiken erst gar nicht entstehen zu lassen.

In der Informations- und Wissensgesellschaft nehmen die Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse und die Vernetzung von Lebensbereichen erheblich zu, wodurch sich einerseits neue Chancen ergeben, anderseits aber auch vermehrt Risiken auftreten. In infrastrukturell vernetzten Systemen mit globaler Reichweite steigt die Gefahr, dass ein Risiko nicht mehr einzelne Komponenten eines arbeitsteiligen, mechanistischen Zusammenhanges betrifft, sondern durch die Vernetzung der Elemente zu einer systemischen Destabilisierung aufgeschaukelt wird, wie eine z.B. Cyberattacke auf Energieversorger.[84]

Für die Konzeption entsprechender präventiver Gegenmaßnahmen (Charakteristikum von HLS) bedarf es einer systematischen und laufenden Generierung von Wissen. Es kommt daher darauf an, das relevante Wissen, das über das gesamte Netzwerk dezentral verteilt ist, in einem eigenen Managementprozess, dem Wissensmanagement, so zusammenzuführen, dass es als die Gesamtheit des erforderlichen Wissens sowohl die

---

[82] Grande 2001, zitiert nach Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006 S.301
[83] Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006 S.301
[84] Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006 S.301

relevanten Führungs- und Entscheidungsprozesse sowie die jeweiligen Kernprozesse im Rahmen der Krisenprävention, des Krisenmanagements und der Krisennachsorge unterstützt.

2.4 Theoriengerüst

Die nach dem Ende des Kalten Krieges eingetretenen Veränderungen der weltpolitischen Situation haben zu einem grundlegenden Wandel der europäischen Sicherheitspolitik geführt und einen Prozess eingeleitet, der von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender, kooperativer Sicherheit führte.[85]

Die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen haben die strikte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit aufgebrochen und bestehende sicherheitspolitische Konzepte wurden dadurch in Frage gestellt. So handelt es sich bei den Akteuren des internationalen Terrorismus weder um staatliche Akteure im völkerrechtlichen Sinn, die man mit militärischen Mitteln erfolgreich bekämpfen kann, noch handelt es sich dabei um Akteure, die sich von den Grenzen eines Nationalstaates abschrecken lassen. Für die erfolgreiche Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind sowohl Instrumente der inneren und äußeren Sicherheit, die im Konzept der umfassenden Sicherheit zusammengeführt werden, gefragt. Die asymmetrische Kriegführung von Terrorgruppen hat den Vorteil, keinen dauerhaften militärischen Sieg erringen zu müssen. Die Stärke liegt vielmehr darin, zu jeder Zeit an jedem Ort, auch mit Selbstmordattentätern, zuschlagen zu können. Diesen Gegnern kann nur schwer militärisch nachhaltig begegnet werden, daher sind zivile Vorgehensweisen prioritär.[86] Handeln im zwischenstaatlichen und internationalen Bereich gewinnt nicht zuletzt aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zunehmend an Bedeutung und wird maßgeblich durch das Zusammenwirken von nationalen Institutionen, internationalen Organisationen und Regime bestimmt.

HLS ist eine Antwort auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, deren Reichweite nach außen sich zum Großteil mit Ansätzen aus dem neoliberalen Institutionalismus und der Regimetheorie erklären lässt. Im neoliberalen Institutionalismus

---

[85] BKA/ Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S. 3.ff, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794

[86] Hacke: Außen- und Sicherheitspolitik online verfügbar unter: www.uni-bonn.de/www/IPWS, ownload am 12.08.08

ist der Institutionenbegriff sehr weit gefasst und erbringt zusammen mit der neoinstituionalistischen Organisationstheorie auch wichtige Erklärungsansätze für Entwicklungen im Bereich der nationalen Institutionen. Eine erfolgreiche Umsetzung von HLS hängt sowohl von ressortübergreifenden Prozessen als auch vom Wandel von Institutionen ab. Da das HLS Konzept auch die traditionellen Herausforderungen der nationalen Sicherheit abdeckt, wurden in diesem Abschnitt auch die wichtigsten Erklärungsansätze des Neorealismus angeführt, jedoch nicht in den Theorierahmen aufgenommen, weil die Theorie aufgrund der Einschränkung auf die Akteursebene Staat für die Erklärung des Untersuchungsgegenstandes substantiell zu kurz greift. Wesentlich größere Bedeutung für den Untersuchungsgegenstand haben Grundannahmen der Theorie der komplexen Interdependenz, in denen der Souveränitätsverlust von Staaten, der Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren auf die Weltordnung sowie die untergeordnete Bedeutung militärischer Macht berücksichtigt sind. Die Dimension der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zwingt Staaten sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene die Ressourcen zu vernetzen und zu bündeln, um die Chancen einer wirkungsvollen Bekämpfung zu wahren. Erklärungsansätze dazu wurden den Netzwerktheorien entnommen.

3. Sicherheit im internationalen und nationalen System

3.1 Entstehungsgeschichte des Begriffs Sicherheit

Der Ausdruck „sicher“ wurde erstmals von Cicero und Lukrez verwendet, die damit die Freiheit von menschlichen Trieben und Gefühlswallungen beschrieben. Im ersten Jahrhundert vor Christus stand der Ausdruck „securitas“ für den vom Römischen Reich errichteten Frieden und wurde so zum politischen Begriff. Im Mittelalter wurde „Sicherheit“ im heutigen Verständnis als „Freiheit“ und „Frieden“ verstanden und im 14. Jahrhundert wurde erstmals zwischen innerer und äußerer Sicherheit unterschieden. In der Zeit nach dem westfälischen Frieden wurde Sicherheit auf den innerstaatlichen Kontext bezogen, wobei es vorwiegend um die „öffentliche und gemeine Sicherheit“ ging. Mit der Verfestigung des staatlichen Gewaltmonopols und die Entstehung von bürgerlich-konstitutionellen Territorialstaaten gewann die äußere Dimension des Sicherheitsbegriffs an Bedeutung und bezog sich nun verstärkt auf die Beziehungen zwischen Staaten. Als Folge der Weltwirtschaftskrise 1920 wurde der Begriff „Sicherheit“ mit der sozialen Komponente und in der Zeit des „Kalten Krieges“ mit der ökologischen Komponente erweitert. Bis weit in die 80er Jahre hinein dominierte ein staatszentrierter Sicherheitsbegriff, der primär auf die äußere Bedrohung von Staaten durch militärische Fähigkeiten anderer Staaten abstellte. Als am Ende des Ost-West Konflikts mehrdimensionale, vermehrt innerstaatlich bedingte Konfliktkonstellationen auftauchten, wurde nach einem breiten Konsens über die Überholtheit herkömmlicher Konzepte gesucht.[87] Neue Konzepte wie die der „umfassenden Sicherheit“ oder der „human security„ fügten den traditionellen Sicherheitskonzepten neue Bedrohungen und neue Handlungsmöglichkeiten externer Akteure sowie neue Schutzbedürfnisse auf den verschiedensten Ebenen hinzu.

Buzan und Waever sind bereits Anfang der 90er Jahre in ihren Forschungsergebnissen von dem traditionellen Ansatz „state security“ abgekommen und haben ihn durch den komplementären Begriff der „societal security“ ergänzt. Mit diesem Begriff werden sowohl die innere und äußere Gefährdung von Staaten erfasst, als auch die Bedrohungslage gesellschaftlicher Großgruppen. In diesem Ansatz werden globale Probleme nicht gleich als Bedrohung der Sicherheit aufgefasst, sondern auf die sehr unterschiedliche

[87] Debiel, Tobias: Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts, online verfügbar unter: ‚http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_3/Debiel _autorisiert.pdf download am 01.09.08

Adaptionsfähigkeit der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme in den unterschiedlichen Ländern und Regionen bezogen. So spielt sich die Konfliktdynamik von „fragile states“ in der Regel in einem subregionalen „Security complex“ ab.[88]

Für eine optimale Einordnung von „societal security“ wird im nächsten Abschnitt der Begriff „Sicherheit“ breiter dargestellt und strukturiert.

3.2 Verständnis und Strukturierung von Sicherheit

Der Großteil der Autoren die sich mit dem Begriff „Sicherheit“ beschäftigten, gehen von einem kleinsten gemeinsamen Nenner aus der Sicherheit, als einen Zustand bei dem die gemeinsamen Werte von Individuen und Gruppen keiner Bedrohung ausgesetzt sind, definiert.

3.2.1 Definition

Der Sicherheitsbegriff gehört zu den konstitutiven Begriffen der Friedens- und sicherheitspolitischen Forschung, wird aber seit Mitte der 90er Jahre auch von der Entwicklungsforschung und anderen Politikbereichen (z.B. Ökologie) aufgegriffen.

Ein moderner Begriff von Sicherheit ist mehrdimensional und umfasst zum einen die Unversehrtheit des Individuums (human security) in allen politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereichen, zum anderen umfasst er die Integrität des Staatsgebietes und des politischen Systems sowie die ökonomischen und ökologischen Belange des Staates.

Die Österreichische Akademie der Wissenschaften hat gemeinsam mit der Firma ARC system research ein Projekt über Sicherheitsforschung in Österreich durchgeführt und folgende allgemeine Definition von „Sicherheit“ vorgeschlagen:

> „Die durch ein politisches System den Individuen gewährte Sicherheit, d.h. die Unversehrtheit der Person, ihrer Würde und ihres Eigentums bei gleichzeitigem Bestehen von Meinungsfreiheit, Handlungs- und Bewegungsfreiheit. Auch die Gleichheit vor dem Gesetz kann nicht dazu führen, dass die Sicherheit des Individuums und insbesondere seines Eigentums in Frage gestellt wird. Das

[88] Debiel, Tobias: Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts, online verfügbar unter: ‚http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_3/Debiel_autorisiert.pdf download am 01.09.08

Individuum soll außerdem vor Missbrauch seitens der Autoritäten geschützt werden (Habeas-Corpus-Regel, wonach niemand ohne richterliche Überprüfung und Anordnung in Haft genommen und gehalten werden darf). Die individuelle Sicherheit hängt mit der inneren und äußeren Sicherheit des jeweiligen Staates zusammen, dessen Bürger das Individuum ist."[89]

Aufgrund der Komplexität des Begriffs „Sicherheit" wurde bei diesem Projekt erkannt, dass der Sicherheitsbegriff eher kontextbezogen verwendet werden sollte. Zum besseren Verständnis wurde die in Tabelle 1 dargestellte Übersicht[90] entwickelt, indem der Begriff Sicherheit durch Konzepte wie Risiko, Gefahr und Unsicherheit ersetzt wurde.

Tabelle 1: Substitute für den Begriff Sicherheit

	Abschätzbar	**Nicht abschätzbar**
Beeinflussbar	Risiko im engeren Sinn	va banque (hohes Risiko, Wagnis)
Nicht beeinflussbar (gegeben)	Unsicherheit	Gefahr

Quelle: Bieber, Ronald/ Brüggemann, Christian/ Gingerl Manfred/ Hörlesberger, Marianne/ Huemer, Thomas/ Korlath, Guido/ Koziol, Helmut/ Metzeltin, Michael/ Paschke, Fritz/ Seibt, Claus/ Tichy, Gunther/ Vogel, Alfred: Sicherheitsforschung, Begriffsfassung und Vorgangsweise in Österreich in: Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005, S. 30

3.2.2 Ebenen der Sicherheit

Der Begriff Sicherheit weist eine unbeschränkte Vielfalt auf und zeigt seine Komplexität auch bei dem Versuch die verschiedenen Ebenen darzustellen. Folgende Unterteilung wäre denkbar:[91]

- Individuelle Ebene
- Gesellschaftliche Ebene

---

[89] Bieber, Ronald/ Brüggemann, Christian/ Gingerl Manfred/ Hörlesberger, Marianne/ Huemer, Thomas/ Korlath, Guido/ Koziol, Helmut/ Metzeltin, Michael/ Paschke, Fritz/ Seibt, Claus/ Tichy, Gunther/ Vogel, Alfred: Sicherheitsforschung, Begriffsfassung und Vorgangsweise in Österreich in: Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005, S. 25

[90] Bieber, Ronald/ Brüggemann, Christian/ Gingerl Manfred/ Hörlesberger, Marianne/ Huemer, Thomas/ Korlath, Guido/ Koziol, Helmut/ Metzeltin, Michael/ Paschke, Fritz/ Seibt, Claus/ Tichy, Gunther/ Vogel, Alfred: Sicherheitsforschung, Begriffsfassung und Vorgangsweise in Österreich in: Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005, S. 30

[91] Feichtinger/Kautny:Vortragsunterlagen über Sicherheit im Internationalen und Nationalen System

- Staatliche Ebene (nach Innen und nach Außen).

Die individuelle Ebene: Jeder Einzelne sorgt für sich in seinem Umfeld für das nötige Maß an Sicherheit, abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen. Das beginnt bei Alarm- und Schließanlagen, um potentielle Eindringlinge fern zu halten, bis zur Versicherung gegen Schäden, Verlust, Krankheit, Unfall und Tod. Für das Individuum ist zudem von ausschlaggebender Bedeutung, dass es Verantwortung für sich und sein Handeln übernimmt, denn dadurch schafft es für sich und seine Umgebung Sicherheit.

Die Gesellschaftliche Ebene ist geprägt durch ein abgestimmtes Regelwerk bestehend aus Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften etc. mit dem Zweck, ein reibungsloses Zusammenleben der Menschen in der Gesellschaft zu ermöglichen.

Diese Regeln, Vorschriften und Gesetze greifen auf die nächste Ebene über – nämlich den Staat in seiner Funktion den Schutz der Bevölkerung und seiner Institutionen zu gewährleisten. Der Staat stellt in seiner legislativen Funktion die Regeln auf und sorgt als Träger der exekutiven Gewalt für deren Einhaltung bzw. bei Verstoß für entsprechende Ahndung wie z.B. im Strafrecht und Verwaltungsrecht.

Das Interesse des Staates gegenüber anderen Staaten und Internationale Organisationen zu vertreten, ist Aufgabe der Außenpolitik. Das friedliche „Miteinander Auskommen“ auf internationaler Ebene ist mit Regeln, dem Völkerrecht und der Diplomatie abgesichert.[92]

Fazit: Sicherheit wird heute durch „Verregelung“ und Sanktionsandrohung hergestellt und es bedarf einer trans-individuellen Autorität, die über Ordnungskräfte verfügt.[93] Zu berücksichtigen ist auch, dass hinter dem alltäglichen Gebrauch dieser Begriffe durch die Gesellschaft auch klare Kosten-Nutzen Überlegungen stehen.

3.3 Internationale Sicherheit versus Nationale (staatliche) Sicherheit

Die staatliche oder auch nationale Sicherheit wird im sozialwissenschaftlichen Bereich definiert als „die Fähigkeit einer Nation, ihre inneren Werte vor äußerer Bedrohung zu

---

[92] Feichtinger/Kautny: Vortragsunterlagen über Sicherheit im Internationalen und Nationalen System

[93] Bieber, Ronald/ Brüggemann, Christian/ Gingerl Manfred/ Hörlesberger, Marianne/ Huemer, Thomas/ Korlath, Guido/ Koziol, Helmut/ Metzeltin, Michael/ Paschke, Fritz/ Seibt, Claus/ Tichy, Gunther/ Vogel, Alfred: Sicherheitsforschung, Begriffsfassung und Vorgangsweise in Österreich in: Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005, S. 22

schützen“.[94] Der Begriff wurde von Richard Löwenthal insofern erklärt, da es um die Bewahrung der Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung eines Volkes vor einem direkten militärischen Angriff, äußeren Druck oder der Drohung mit einem Angriff als das oberste Interesse eines Staates geht. Insofern ist es nicht unbedingt Ziel des Staates, einen Konflikt zu vermeiden, sondern vielmehr die durch den Staat geschützte „gesellschaftliche Substanz“ zu wahren, auch wenn dazu militärische Mittel notwendig sind.[95] Kurz gesagt steht die Fähigkeit des Staates, Angriffe abzuwehren sowie Druck, Drohung oder Erpressung widerstehen zu können, im Mittelpunkt. Für die staatliche Sicherheit sind also die Sicherheits- und Militärpolitik von ausschlaggebender Bedeutung.

Dieses traditionelle Konzept staatlicher Sicherheit wird in Fachkreisen als zu ethnozentrisch und zu eng definiert gesehen und weist zwei konzeptionelle Schwächen auf. Zum einen ist es im Wesentlichen an zwischenstaatlichen Konflikten orientiert und zum anderen orientiert es sich an einer Welt, in der Einzelstaaten eine relative Verwundbarkeit gegenüber Krisenentwicklungen in benachbarten oder strategisch bedeutsamen Regionen aufweisen.[96] Das Konzept trägt daher wenig zur Analyse neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen bei.

Barry Buzan bezieht in seine 1983 veröffentlichte Studie „People, States and Fear“ in den Begriff Sicherheit die ökonomische, wirtschaftliche, soziale, umweltbezogene und militärische Dimension mit ein. Für ihn wird Sicherheit im internationalen System vorwiegend durch die funktionale Integrität von Staaten und Gesellschaften gewährleistet, in dem die Staaten ihre unabhängige Identität behalten. In den westlichen Demokratien wird die Wahrscheinlichkeit von einem anderen demokratisch orientierten Staat angegriffen zu werden als äußerst gering eingeschätzt.[97] Das hat in den westlich geprägten Gesellschaften dazu geführt, dass der Stellenwert der militärischen Dimension der Sicherheit gegenüber der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen, politischen und ökologischen abgenommen hat. Das Verständnis von Sicherheit ist umfassender geworden und hat sich vom

---

[94] Woyke 2006, S. 288
[95] Woyke 2006, S. 288 ff.
[96] Debiel, Tobias: Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts, online verfügbar unter: ‚http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_3/Debiel_autorisiert.pdf download am 01.09.08
[97] „Die These des demokratischen Friedens besagt, dass demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander führen und Konflikte friedlich lösen würden. Von einigen Grenzfällen abgesehen, ist diese Theorie empirisch/statistisch seit 1815 sehr gut belegt.“ [Gärtner 2008, S. 57]

kriegerischen Gewaltgedanken zu einer mehrdimensionalen, zunehmend auf den Menschen ausgerichteten, durch Prävention zu erreichenden Größe entwickelt.

Die nach dem Ende des Kalten Krieges eingetretene Veränderungen der weltpolitischen Situation hat zu einem grundlegenden Wandel der europäischen Sicherheitspolitik geführt und einen Prozess eingeleitet, der von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender, kooperativer Sicherheit führte.[98] Auf die Begriffe der umfassenden und kooperativen Sicherheit wird in diesem Kapitel noch näher eingegangen.

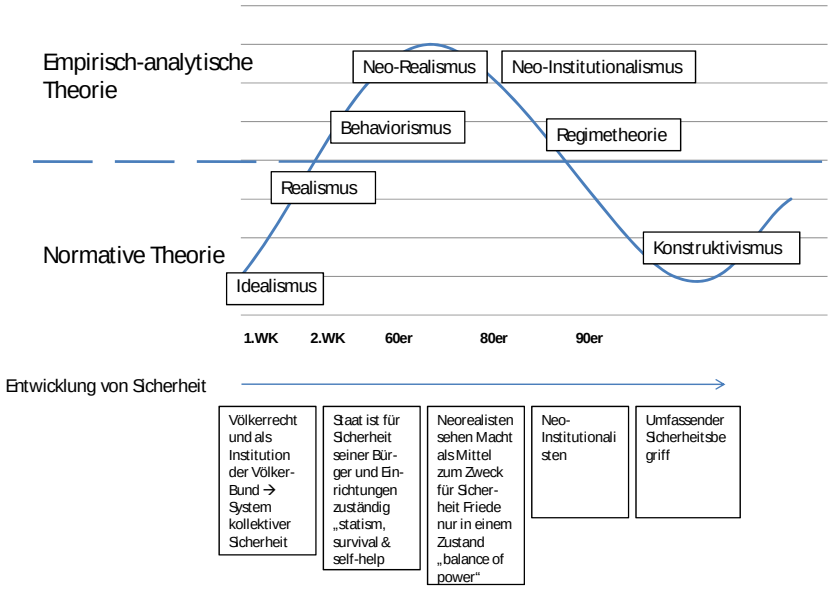
Institutionellen Ausdruck findet dieses kooperative Sicherheitsdenken in Sicherheitsgemeinschaften und Regimen. Als Beispiele dieser Entwicklung stehen die Europäische Union, OSZE und NATO genauso wie der Zusammenschluss der skandinavischen Staaten zu einer Sicherheitsgemeinschaft sowie ASEAN in Südostasien. Sicherheitsregime wie der Non-Proliferation Vertrag von 1968 zeigen, dass Staaten oft Verhaltensregeln und -normen akzeptieren, um die Gefahren des Wettstreites zu überwinden.

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Verbreitung von demokratischen und gemeinsamen Werten, der Prozess der Globalisierung und die generellen kooperativen Effekte der internationalen Institute eine wichtige Rolle gespielt haben, um Sicherheitsdilemmatas und den damit verbundenen übermäßigen Ausbau militärischer Fähigkeiten der Staaten möglichst gering zu halten.

[98] BMLV/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S. 3.ff, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794

3.4 Vergleichender Überblick über Ansätze und Konzepte im Internationalen System

Abbildung 5: Theorien und Sicherheit



Quelle: Vgl. PPP Grundzüge der Internationalen Politik online verfügbar unter: www.jaeger.uni-koeln.de, download am 12.03.2008, modifiziert durch Verfasser

Sicherheit ist kein statisches Element sondern verschiedenen endogenen und exogenen Entwicklungen unterworfen. Zur gleichen Zeit hat diese Entwicklung wiederum Auswirkung auf die konzeptionelle Erfassung von Sicherheit selbst.

Abbildung 5 zeigt die Konvergenz der Entwicklung von Theorien der Internationalen Beziehungen zu derjenigen des Sicherheitsbegriffes. Der Bogen spannt sich auf der Theorieebene vom Idealismus bis zum Konstruktivismus und beim Begriff Sicherheit von der „Kollektiven Sicherheit" bis zum Konzept der „Umfassenden Sicherheit". Nachstehend folgt eine chronologisch geordnete Kurzbeschreibung der einzelnen Phasen, wobei nur auf jene Theorieansätze eingegangen wird, die im Theorieteil dieser Arbeit bisher vernachlässigt wurden.

3.4.1 Kollektive Sicherheit

Entwürfe über ein System „kollektiver Sicherheit" wurden seit dem 16. Jahrhundert in mehr oder minder detaillierter Form von einer Vielzahl von Politikern und Denkern entwickelt, wobei dazu Immanuel Kant (1724-1804) den wohl einflussreichsten Beitrag mit dem Konzept

des „Friedenbundes“ lieferte. Die meisten Entwürfe hatten eine Reihe von Kernelementen gemeinsam und es ging letztlich darum, Gewalt zu ächten, die gemeinsame Organisation stark und die Staaten militärisch möglichst schwach zu machen, das heißt jene strukturelle Nichtangriffsfähigkeit herzustellen, die eine der Voraussetzungen für ein funktionierendes System kollektiver Sicherheit darstellt.[99]

Obwohl einzelne Elemente des Konzeptes schon seit dem 19. Jahrhundert verwirklicht waren, kam es erst nach dem Ersten Weltkrieg zur Realisierung. Die Idealisten schrieben nach dem Ersten Weltkrieg in der Satzung des Völkerbundes ein relatives Kriegsverbot fest und führten darin als konstitutives Prinzip das System der „kollektiven Sicherheit“ ein, das in der Satzung mit folgenden drei Voraussetzungen verankert wurde:

- sämtliche dem System der „kollektiven Sicherheit“ angehörenden Staaten müssen den einmal festgelegten Status quo akzeptieren
- alle Mitgliedsstaaten müssen den einmal festgelegten Status quo verteidigen, unabhängig von Angreifer und Angegriffenen
- die Begriffe „Aggressor“ und „Aggression“ müssen eindeutig definiert und von allen Teilnehmerstaaten verbindlich anerkannt werden.[100]

Im Unterschied zum Militärbündnis kann es beim Prinzip der kollektiven Sicherheit auch zu einem Vorgehen gegen Mitglieder kommen, es besteht also eine Sanktionsgewalt nach innen. Das war unter anderem der Grund, warum die USA dem Völkerbund nie beigetreten sind.

Spätestens mit Ausbruch des Zweiten Weltkrieges war jedoch deutlich geworden, dass das neue Sicherheitssystem den Erwartungen nicht gerecht geworden war. Das System selbst geriet einerseits von außen durch den Aufstieg aggressiver totalitärer Mächte (Deutschland, Italien, Russland, Spanien usw.) unter Druck und begann andererseits durch unklare Bestimmungen im „Inneren“ (z.B. Mängel im Bereich der Bestimmung von Friedensverletzungen, die nicht obligatorische Beteiligung der Mitglieder an Sanktionsmaßnahmen) an innerer Kohärenz zu verlieren. Damals hat sich sehr klar herauskristallisiert, dass Staaten nur dann zur Teilnahme an kollektiven Maßnahmen bereit sind, wenn eigene Interessen auf dem Spiel stehen, ansonsten aber die mit einem eigenen Engagement verbundenen Kosten und Opfer scheuen und damit die kollektive Aktion als

[99] Oppitz 2002, S. 53
[100] Woyke 2000, S.197

solche gefährden. An dieser Einstellung hat sich bis heute im Wesentlichen nichts geändert und stellt daher eines der prinzipiellen Probleme von Systemen kollektiver Sicherheit dar.[101]

3.4.2 Nationale/Staatliche Sicherheit

Im Realismus sind die Staaten die dominierenden Akteure im internationalen System und zu ihren Hauptaufgaben zählen der Schutz und die Sicherheit der Bevölkerung. Für die staatliche Sicherheit ist der Staat verantwortlich und beschafft sich hiezu Mittel und baut Fähigkeiten auf, um sein Volk, seine Institutionen und Grenzen zu schützen. Wie bereits im Kapitel über Theorien ausgeführt, versuchen Realisten vom natürlichen Machtstreben der Menschen angetrieben die Position des Staates gegenüber anderen Staaten auszubauen, wodurch sie sich zugleich einen „Mehrwert" an staatlicher Sicherheit versprechen. Da sich dieses Prinzip auch die anderen Staaten zu eigen machen, entsteht ein „Sicherheitsdilemma", das die Staaten ständig veranlasst, aufzurüsten. Durch Aufrüstung und Vorbereitungen zur Abwehr von Gefahren weckt ein Staat die Sicherheitsbedenken eines anderen, der wiederum seine Bemühungen zur Erweiterung seines Verteidigungspotentials verstärkt. Die Staaten werden durch ihr gegenseitiges Misstrauen über die Fähigkeiten der anderen Staaten in einen Mechanismus der gegenseitigen Aufwiegelung getrieben, was zu einem erheblichen Eskalationspotential führt.

In den 60er Jahren taucht erstmals der Begriff „innere Sicherheit" auf und wird, obwohl bis heute rechtlich nicht klar definiert, aus traditionell-nationalstaatlicher Sichtweise als ein Element der staatlichen Sicherheit neben der äußeren Sicherheit gesehen.[102] „Innere Sicherheit bedeutet ein Minimum an Risiken im öffentlichen Raum eines nach außen hin begrenzten Gemeinwesens."[103] Zur inneren Sicherheit zählen der Schutz der Bevölkerung und wichtiger staatlicher Einrichtungen. Alle Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit unterliegen den Normen der Verfassung und sollen nur von Einrichtungen ausgehen, die legitimiert sind, öffentliche Gewalt im Rahmen der Verfassung und anderer rechtlicher Regelungen exekutiv auszuüben, wenn nötig durch die Anwendung von Zwangsgewalt.

---

[101] Opitz 2002, S. 55
[102] Bukow 2005, S. 43
[103] Glaeßner/Lorenz 2005, S. 7

Tabelle 2: Staatliche Gewährleistung von Sicherheit

	Innere Sicherheit	**Äußere Sicherheit**
Rechtliche Grundlagen	Verfassungsstaat Freiheitsgarantien Schutz vor staatlichen Übergriffen	Völkerrecht Verträge Konventionen Regime, IOs
Materielle Politik	Innenpolitik Justizpolitik Prävention als gesellschaftliches Paradigma	Außenpolitik Sicherheits- und Verteidigungspolitik Bündnispolitik

Quelle: Glaeßner/Lorenz 2005, S. 7

Die innere und äußere Sicherheit haben eine rechtliche und eine materielle Dimension. Die Verfassung und die Grundrechtsgarantien sind die rechtlichen Grundlagen für politisches Handeln im Inneren, nach Außen sind es das Völkerrecht und bilaterale bzw. multilaterale Verträge. Die Innenpolitik, Justizpolitik und Prävention stehen z.B. für die materielle Politik im Inneren, während Außenpolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik respektive Bündnispolitik die Instrumente der äußeren Sicherheit sind.[104]

Diese traditionelle und strikte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit befindet sich in einem dynamischen Prozess des Wandels. Staatliches Handeln im zwischenstaatlichen und internationalen Bereich gewinnt nicht zuletzt aufgrund der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zunehmend an Bedeutung und wird bestimmt durch das Völkerrecht, internationale Organisationen und Regime.

3.4.3 Kooperative Sicherheit

Kooperative Sicherheit betont die Zusammenarbeit innerhalb internationaler Organisationen. Die Staaten, die eine Bedrohung als solche wahrnehmen, gehen gemeinsam dagegen vor, angefangen bei den völkerrechtlichen Regelungsmechanismen. Hierbei ist die Zusammenarbeit nicht unbedingt in einem Bündnis oder Ähnlichem erforderlich, sondern beginnt bereits als allgemeine Form sicherheitspolitischer Zusammenarbeit. Zudem werden die Maßnahmen auf freiwilliger Basis gesetzt. [105]

[104] Glaeßner/Lorenz 2005, S. 7
[105] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 35

3.4.4 Umfassende Sicherheit

Der Begriff der umfassenden Sicherheit geht auf das Konzept der „Gemeinsamen Sicherheit“ zurück, welches sich auf die Zuspitzung der nuklearen Konfrontation zurückführen lässt. In diesem Ansatz wird versucht, ein Netz von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zu spannen, das als Alternative zum konfrontativen Umgang mit der nuklearen Bedrohung steht und Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien usw. einbindet.

Das Konzept der umfassenden Sicherheit (Comprehensive Security) wird auch als Fortsetzung des Gedankens der erweiterten Sicherheit gesehen, das die Mannigfaltigkeit von Konfliktursachen und Sicherheitsbedrohungen behandelt. Dieses schließt neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche wirtschaftliche, ökologische, und kulturelle Dimension von Sicherheit ein.

Der Begriff bzw. das Konzept entstand Ende der 80er Jahre geprägt durch den Zusammenbruch der UdSSR und einem veränderten Bedrohungsbild. Im Zuge der Beendigung der Blockkonfrontation erweiterte sich das Konzept Sicherheit über die militärische und staatliche Ebene hinaus, wobei sich Aktionsmöglichkeiten auf mehrere Handlungsfelder, -ebenen und -optionen erstrecken können.[106]

Unter dem breiten Ansatz der umfassenden Sicherheit lassen sich die „innere“ und „äußere“ Sicherheit subsumieren, die aufgrund der neuen Bedrohungen immer stärker miteinander verschmelzen.

Weiters wird immer deutlicher, dass Sicherheit am ehesten durch Prävention erreicht werden kann. Präventiv heißt, mögliche Sicherheitsrisiken bereits im Ansatz zu erkennen und deren Entstehen durch das Zusammenspiel aller Politfelder zu vermeiden.

Das Prinzip der umfassenden Sicherheit als Basis des in Europa verbreiteten HLS-Verständnisses, eröffnet die Möglichkeit, den Heimatschutz über die militärische und staatliche Ebene hinaus zu denken, wodurch sich neue Chancen im Kampf gegen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen ergeben würden.

3.4.5 Menschliche Sicherheit (human security)

„Human Security“ basiert auf der Erkenntnis, dass globale Sicherheit über den Schutz von Grenzen und der herrschenden Eliten und dem exklusiven Staatsinteressen hinausgeht und der

---

[106] Gärtner 2008, S. 217

Mensch als schutzbedürftig betrachtet wird. Der Schutz des Menschen umfasst den Schutz vor Krankheit, sozialer Not, Armut (freedom of want) sowie vor physischen Bedrohungen, wie systematischer Verfolgung, massiver Unterdrückung oder direkter Gewaltanwendung (Freedom from fear).

Konkret geht es um folgende Bedrohungsgruppen, die vom „High-level Panel on threats, challenges and change" ausgemacht wurden:

- Wirtschaftliche und soziale Bedrohungen (Armut, Infektionskrankheiten, Umweltverschmutzung etc.)
- Zwischenstaatliche Konflikte
- Interne Konflikte inkl. Bürgerkriege, Genozid und andere Massenverbrechen
- Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen
- Terrorismus
- Transnationale organisierte Kriminalität.

Diese Bedrohungen gilt es im Kollektiv präventiv vor allen an ihren Ursprüngen zu bekämpfen. Besonderer Bedeutung wird der Entwicklungshilfe zugemessen, denn durch diese wird Armut reduziert, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung vorgebeugt, die bisher Millionen Menschen das Leben kosteten.[107] Gewaltanwendung zur Wahrung der menschlichen Sicherheit muss durch den UN Sicherheitsrat legitimiert sein und folgenden fünf Richtlinien entsprechen:

- Ernsthaftigkeit der Bedrohung
- Angemessener Zweck
- Letzte Möglichkeit
- Verhältnismäßige Gründe
- Ausgewogenheit der Konsequenzen.[108]

Hierzu verlangt der Bericht auch ein „real commitment", damit ist gemeint, dass die Staaten bei der Unterstützung entgegenkommender sein sollten.

---

[107] A more secure world: our shared responsibility, Report of the High-level Panel on threats, challenges and change.
[108] Feichtinger/Kautny: Vortragsunterlagen über Sicherheit im Internationalen und Nationalen System

Der Unterschied zum Begriff der erweiterten Sicherheit liegt darin, dass Sicherheit nicht nur auf horizontale Weise, sondern auch vertikal vertieft wird.[109] Substaatliche Akteure werden als Subjekt mit dem Schutzbedürfnis Sicherheit wahrgenommen. Somit wird aus dem Staat als primärem Objekt von Sicherheit ein Instrument, das dem Menschen Sicherheit geben soll.

[109] Debiel, Tobias: Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts, online verfügbar unter: ‚http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_3/Debiel _autorisiert.pdf download am 01.09.08

Tabelle 3: Konzepte von Sicherheit

KONZEPTE				
	Weltbild/ Voraussetzung	**Akteur**	**Ziel**	**Ansätze/Methoden**
Menschliche Sicherheit/ Human Security Concept	Individuen, Gemeinschaften von zahlreichen Bedrohungen umgeben	Regionale u. Internationale Organisationen, NGO´s u. Zivilgesellschaft	Das menschliche Leben vor Bedrohung zu schützen, ebenso die Würde des Einzelnen zu wahren und die volle Entfaltung des Individuums zu ermöglichen	Prävention, Ursachen der zahlreichen Bedrohungen bewältigen, Multi-Ebenen Zusammenarbeit, aber auch humanitäre Interventionen (z.B.Genozid)
Umfassende Sicherheit/ Comprehensive Sec.	Umschließt militärische, politische, soziale, gesellschaftliche, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Dimensionen, → verändertes Sicherheitsgefühl der Bevölkerung	Horizontal und vertikal in alle Richtungen ausgedehnt: z.B. NGO´s, öffentliche Meinung, Marktkräfte	Den neuen sicherheits- und verteidigungs-politischen Heraus-forderungen im Wirkverbund von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien zu begegnen	Zivil-militärischer Ansatz Auslandseinsatzkonzept für Internationales Krisenmanagement (IKM) **HLS für Aufgaben der „inneren Sicherheit“**

Erweiterte Sicherheit[110]	Analyse der sicherheits-politischen Lage wird durch innenpolitische Faktoren erweitert (Inneres und Äußeres steht im Austausch)	Vorwiegend der Staat und seine Institutionen Einbindung von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft usw.	Schaffung eines Netzes vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen als Alternative zum konfrontativen Umgang mit der nuklearen Bedrohung	Ursachenorientierte Politik; Erweiterung militärischer Einsätze
Präventive Sicherheit	Mittels Trendanalyse mögliche sicherheits- und verteidigungs-politische Entwicklungen respektive Bedrohungen erheben	Staaten, Gemeinschaften von Staaten, Institutionen	Bedrohungen vor ihrem Wirksamwerden erfolgreich bekämpfen	frühzeitiger Einsatz von modular organisierter und flexibel kombinierbarer Kräfte

Quelle: Feichtinger/Kautny: Vortragsunterlagen über Sicherheit im Internationalen und Nationalen System S. 11, modifiziert durch Verfasser

[110] Debiel, Tobias: Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts, online verfügbar unter: ‚http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_3/Debiel _autorisiert.pdf download am 01.09.08

Beim umfassenden Sicherheitsbegriff wurde in der Spalte „Ansätze/Methoden“ HLS angeführt, weil darin sowohl der Schutz, als auch die präventive Wirkung gegenüber den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen Berücksichtigung findet. Die im HLS-Konzept zusammengeführten Methoden, ermöglichen eine Vernetzung der militärischen, politischen, sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Dimension, unabhängig ihrer vertikalen und horizontalen Ausdehnung.

Die dargestellten Dimensionen von Sicherheit beinhalten sieben Dimensionen und eine Zusammenführung mit den Ebenen der Sicherheit führt zu folgender tabellarischen Darstellung:

Tabelle 4: Dimensionen und Ebenen der Sicherheit

	Elemente	**Ebene**
S I C H E R H E I T	***Äußere Sicherheit*:** Wahrung der territorialen und politischen Integrität des Staates sowie dessen ökologische und ökonomische Belange.	Staat
	Innere Sicherheit: Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, Schutz der der gesellschaftlichen Entwicklung gegen Eingriffe Dritter, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit.	
	Ökonomische Sicherheit: Wirtschaftliche Freiheit, Recht auf Eigentum, Schutz des Wirtschaftssystems vor Störungen und Krisen sowie Garantie der Eingliederung in int. Arbeitsteilung	Gesellschaft/Staat
	Soziale Sicherheit: Sicherung eines Mindestlebens-standards sowie der materiellen und medizinischen Versorgung.	
	Psychisch-emotionale Sicherheit: Förderung mentaler Stabilität bei der Bewältigung lebenspraktischer Probleme.	Individuum/Staat
	Gesellschaftliche Sicherheit: Verlässlichkeit der Erfüllung von Erwartungen und des angemessenen Verhaltens gegenüber Dritten.	
	Ökologische Sicherheit: umwelt- und sozialverträgliches Wirtschaften, Zugang zu Ressourcen.	Alle

Quelle: Meyers 1994, S. 53

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass der Begriff Sicherheit nun mehr nicht mehr rein geographisch sondern funktional begriffen wird, welcher nicht mehr auf Verteidigung oder Eroberung eines bestimmten Territoriums ausgerichtet ist, sondern auf Stabilisierung, Prävention und humanitäre Aufgaben.[111]

[111] Gärtner 2007, Neutralität und der Vertrag von Lissabon, nicht zur Veröffentlichung bestimmte interne Studie des BMLV

4. Neues sicherheitspolitisches Umfeld

Veränderungspotenziale herauszufiltern und zu verstehen, ist die Voraussetzung dafür, zukünftige Gefahren abzuwehren, Risiken der Zukunft zu begrenzen und die sich bietenden Chancen der Zukunft besser zu nutzen.

Drei Veränderungspotentiale sind für die Entwicklung der gegenwärtigen Sicherheitspolitik dabei von entscheidender Bedeutung:

1. Der Wechsel von der Industrie- zur post-industriellen Gesellschaft
2. Die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften
3. Der Wandel des Kriegsbildes

4.1 Der Wechsel von der Industrie- zur post-industriellen Gesellschaft

Die Informationsrevolution gilt als Treiber für den Wechsel von der Industrie- zum post-industriellen Gesellschaftssystem. Unternehmenstheoretisch wurden die klassischen Produktionsfaktoren Arbeit sowie Kapital und Rohstoffe von der Ressource Wissen bereits überflügelt.[112] In der modernen Gesellschaft rückt die Erzeugung, Verteilung, Verwaltung und Bewahrung von Wissen in den Mittelpunkt. Wissen bezeichnet die Gesamtheit der Kenntnisse und Fähigkeiten, die Individuen zur Lösung von Problemen einsetzen. Das Wissen bestimmt zunehmend alle gesellschaftlichen Prozesse, soziale Organisationen und Unternehmen. Dadurch wird der Zugang zu Wissen und der Austausch von Informationen immer universeller: für Einzelne, gesellschaftliche Gruppen, politisch und wirtschaftlich relevante Akteure, Staaten und Bündnisse.[113] Macht wird durch den Trend zur Wissensgesellschaft grundsätzlich gestärkt nach dem Motto „Wissen ist Macht“, aber auch diversifiziert, das heißt, es wird zu Machtverschiebungen, zu gesellschaftlichen Verwerfungen und zur Bildung von neuen Strukturen kommen.[114] Diese Diversifikation wird sich auf nicht-staatliche Organisationen und Gruppen, Einrichtungen der Weltwirtschaft und auf die Staaten selbst auswirken, in die die gesellschaftliche Macht institutionalisiert ist. Dieses gilt besonders dort, wo das „Phänomen der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ (Ernst Bloch) auftritt, womit

---

[112] BMLV Wissensmanagement im Österreichischen Bundesheer, Operatives Querschnittkonzept, Februar 2008
[113] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/, download am 12.07.2007
[114] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/, download am 12.07.2007

gesellschaftliche Entwicklungen gemeint sind, die sowohl auf globaler, regionaler als auch auf nationaler (innergesellschaftlich) feststellbar sind. Innergesellschaftlich könnte dies zu einer Spaltung der Bevölkerung führen und zwar in eine Gruppe, die der schnellen Entwicklung zu modernen Gesellschaftsformen folgen kann und eine zweite, die der Zugang zu dieser Dynamik versagt bleibt (mangels Möglichkeiten sich daran zu beteiligen oder mangels Willen).

Die Konsequenzen der Weiterentwicklung der Industrie- in eine post-industrielle Gesellschaft werden auch zur Anpassung der Sicherheitsakteure an die Prinzipien der neuen Gesellschaftsentwicklung führen. Die gesellschaftlichen Veränderungen sind erkennbar im Aufstieg von Wissen zum dominierenden Produktionsfaktor, in der Entstehung von flexiblen, vernetzten und aufgabenorientierten Strukturen und Organisationen sowie in der Dematerialisierung aller Produktionsvorgänge. Diese Entwicklung führt mehr und mehr zu einer Entgrenzung der Welt mit enormen Entwicklungspotentialen. Die Revolution der Informationsverarbeitung und der Wissensgenerierung werden das neue Gesellschaftssystem prägen.[115]

Ob Wirtschaft oder Streitkräfte, alle müssen früher oder später auf die Möglichkeiten der neuen Informationstechnologie (IT) zur Unterstützung ihrer Kernaufgaben zurückgreifen. In der Wirtschaft geht es dabei vorwiegend um Business-Strategien zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen in vernetzten und damit „echtzeitnahen" Märkten (Real-time-Enterprise) und um die Überlegenheit über die Entscheidungsprozesse der Mitbewerber mittels eines eigenen Aufklärungs- Führungs- und Wirkungsverbundes basierend auf Echtzeitinformationen.[116] Sowohl in der Wirtschaft als auch in den Streitkräften rückt man von der Vorstellung ab, hierarchische Strukturen mit IT auszustatten, vielmehr wird IT als integraler Bestandteil der organisationsübergreifenden Kernprozesse in der Organisation verstanden. Es geht um die Bereitstellung eines ganzheitlich betrachteten IT Service, um Arbeits- und Führungsprozesse bedarfsgerecht zu ermöglichen.[117]

---

[115] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/, download am 18.08.2008
[116] Strategie & Technik Juni 2008 S. 57 ff.
[117] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/, download am 18.08.2008

4.2 Die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften

Nach dem Zweiten Weltkrieg wuchsen die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren wie Individuen, Gruppen, Verbänden, Parteien oder Firmen in geradezu dramatischem Ausmaß, was eine zunehmende Vernetzung der Gesellschaften zur Folge hatte und heute unter dem Überbegriff der „Globalisierung" stattfindet. Globalisierung hatte ihren Ursprung in den marktwirtschaftlichen Demokratien, breitete sich jedoch zunehmend auf andere Regime und den Rest der Welt aus. Ein Phänomen der Globalisierung ist die Tatsache, dass der Außenhandel schneller wächst als die Weltproduktion und grenzüberschreitende Investitionen – derzeit über 400 Milliarden Dollar im Jahr – wiederum schneller als die Produktion, wodurch die Gesellschaften noch intensiver vernetzt werden.[118]

Die Veränderungen von offenen demokratischen Gesellschaften, welche durch eine große Zahl von Phänomenen gekennzeichnet sind (Abhängigkeit von der Informationstechnik, Bildung transnationaler Unternehmen), bringen aber nicht nur Vorteile mit sich, sondern machen diese aufgrund der enormen Entwicklungsgeschwindigkeit und ihrer hochgradigen Vernetzung extrem verwundbar.[119]

Die komplexen Ressourcen und Strukturen der post-industriellen Gesellschaften bieten Gewaltakteuren eine breite Angriffsfläche. Die räumliche und zeitliche Aktionsfreiheit (Entgrenzung) möglicher Aggressoren sowie ihr Wissen über die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften, erschweren es Sicherheitskräften wirksame Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

Die Verwundbarkeit von Gesellschaften ergibt sich aus der Summe verschiedener Aspekte:

- Zugänglichkeit des Wissens
- Komplexität der Versorgungsstrukturen
- Konzentration des Managements
- Vernetzung
- Entgrenzung
- Abhängigkeit von der modernen Informations- und Kommunikationsstrategie.

---

[118] Kaiser, Karl: Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg, online verfügbar unter: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/zeitenwende--dominanz-und-interdependenz-nach-dem-irak-krieg.html, download am 27.08.07

[119] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/02DB040000000001/W272TEHG308INFODE/0704+Sipol+ZuKa+ZTransfBw.pdf?yw_repository=youatweb, download am 18.08.2008

4.3 Der Wandel des Kriegbildes

Das moderne Staatensystem wie auch das gegenwärtige Völkerrecht haben ihren Ursprung im Westfälischen Frieden von 1648. Der Friedensschluss von Münster und Osnabrück wurde zum Ausgangspunkt des modernen, durch Grenzen abgeschotteten Territorialstaats. Der Westfälische Frieden begründete die Souveränität über innere und äußere Politik und damit auch das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Das „westfälische System" geht von einem Leitbild ihre Souveränität gegenseitig respektierender und im Prinzip gleicher Staaten aus, die nach innen allein bestimmen und nach außen frei im Handeln sind, so wie es auch die Charta der Vereinten Nationen vorsieht.[120]

Im westfälischen System wurden sechs Grenzziehungen definiert:

1. Territoriale Grenzen mit der präzisen Trennung von „innen und außen", der klaren Unterscheidung von Innen- und Außenpolitik sowie deren Instrumente Polizei und Streitkräfte inklusive deren Zuständigkeitsbereiche
2. Regeln über zulässige Gewaltanwendung und der Kategorisierung in „kriegerische Handlung" oder „krimineller Akt"
3. Die klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden, wobei der Krieg mit einer Kriegserklärung eingeleitet und mit einem Friedensschluss beendet wird
4. Der Staat erhebt den Anspruch festzustellen, wer als Freund und wer als Feind zu bezeichnen ist
5. Als Folge ergibt sich daraus eine klare Unterscheidung in Kombattanten und Nicht-Kombattanten
6. Durch die klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden kann eindeutig zwischen Erwerbsleben als Friedensaktivität und Gewaltanwendung im Sinne der Kriegsführung differenziert werden.[121]

Krieg war der direkten staatlichen Kontrolle unterworfen und wurde als ein Instrument der Politik begriffen. Clausewitz' viel zitierte Definition des Krieges als „bloße Fortsetzung der

---

[120] Kaiser, Karl: Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg, online verfügbar unter: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2003/mai03/zeitenwende--dominanz-und-interdependenz-nach-dem-irak-krieg.html, download am 27.08.07

[121] Eggenberger 2004, S. 116

Politik mit anderen Mitteln“[122] ist in dieser Form die Definition des klassischen Krieges, des Staatenkrieges.

Die Geschichte der europäischen Staatenkriege zwischen 1648 und 1918 ist jedoch keineswegs immer so geradlinig verlaufen, wie es aus dem westfälischen System hervorgeht. Der Krieg kann aber als Angelegenheit der Kabinette zugeordnet werden, die immer dann darauf zurückgreifen, wenn die Mittel der Diplomatie versagen.[123]

Der Krieg wurde als eine größere militärische Auseinandersetzung verstanden, der nach kodifizierten Regeln abläuft und die im Kriegsrecht und Kriegsvölkerrecht niedergeschrieben und immer weiter ausdifferenziert wurden. Der Konflikt wurde unter den Streitkräften ausgetragen. Die Zivilbevölkerung galt nicht als legitimes Ziel militärischer Operationen. Dieses System und das damit verbundene Sicherheitsdenken hat bis zum Ende des „Kalten Krieges“ gehalten, obwohl mit der Globalisierung und ihren Begleiterscheinungen (z.B. Migration, Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologie), in wachsendem Maß, die ehemals harten Grenzen der westeuropäischen Staaten aufgeweicht wurden und sich das globale Agieren von nicht-militärischen Akteuren abzeichnete.

Dieses Kriegsbild blieb bis heute weitestgehend auf die Beziehungen zwischen europäischen und atlantischen Staaten beschränkt.[124] Spätestens nach den Terroranschlägen des 11. Septembers wurde der internationalen Staatengemeinschaft bewusst, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine veränderte Natur des Krieges festzustellen ist, die bisher nie im Mittelpunkt strategischer Überlegungen stand. Diese Gewaltform zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die oft auch als „kleiner“ oder „neuer“ Krieg bezeichnet wird, steht hinsichtlich ihrer Intensität, Zerstörungskraft und Wirkung den großen zwischenstaatlichen Konflikten an nichts nach. Diese Art von Krieg ist quasi die Urform des Krieges, die keine Regeln kennt und prozessimmanent versucht, bestehende Konventionen zu brechen. Damit ist der Krieg de facto zu seinen Ursprüngen zurückgekehrt und diese Konflikte werden wegen ihrer grenzüberschreitenden Austragung auch oft als „transnationale Kriege“ bezeichnet. Charakteristika sind die überlange Dauer, kein deklarierter Anfang, kein deklariertes Ende,

---

[122] Clausewitz, Vom Kriege, S.210 zitiert nach Münkler: Der Wandel des Krieges, Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Velbrück Wissenschaft, Weilerswist 2006 S. 52

[123] Münkler 2006, S. 51ff

[124] Martin Hoch: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert, in: Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift “Das Parlament” 20/2001, Berlin 2001, S.2 zitiert in Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21.Jahrhundert, Strategische Zukunftsanalyse, online verfügbar unter: www.zentrum-transformation.bundeswehr.de, download 18.8.2008

die massive Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und eine starke Privatisierung der Gewaltakteure.

Durch die Entwicklung der „transnationalen Kriege“ und das Auftreten privater nicht-staatlicher Akteure wird die im Westfälischen Frieden festgelegte Trennung von „innen und außen“ zunehmend aufgeweicht. Die genauen Ursachen werden in diesem Kapitel noch näher erläutert.

Heute sind die neuen Konfliktformen dadurch gekennzeichnet, dass sie einerseits mit ihrer globalen Kraft, von jedem Ort der Welt über Grenzen in die Staaten hineinwirken, um die nationale Sicherheit zu beeinflussen, sowie andererseits, dass es aufgrund der offenen Grenzen schwieriger wird, Akteure von der Anwendung neuer Formen der Konfliktaustragung auch im Staatsinneren abzuhalten. Dieses Phänomen führt zu einer Vermischung von militärischen mit polizeilichen Aufgaben und bedarf einer Regelung auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene.

Im Sinne des „umfassenden Sicherheitsbegriffs“ gilt auf der strategischen Ebene nicht mehr die trennscharfe Unterscheidung zwischen militärischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mitteln der Konfliktlösung, sehr wohl jedoch noch immer auf operativer Ebene. Daher sollte der Einsatz aller zur Verfügung stehender Mittel auf gesamtstaatlicher Ebene in den verschiedensten Phasen der Konfliktverhütung und -bewältigung koordiniert werden.

Um Sicherheit im Sinne des Schutzes der staatlichen Handlungsfähigkeit und des Schutzes der persönlichen Grundrechte effektiv und effizient garantieren zu können, sollte zunehmend die Kategorisierung in innerer und äußerer Sicherheit überdacht werden und durch einen neuen gesamtstaatlichen Ansatz so wie er z.B. in dem HLS-Modell angedacht ist, ersetzt werden.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass sich der Krieg in Zukunft durch die Dominanz von nicht-staatlichen Akteuren deutlich verändern wird, wobei auf „nicht-staatliche Akteure“ unter anderem folgende Aspekte zutreffen:

- diese verfügen über eine enorme Finanzkraft (z.B. Bin Laden, Mafia)
- diese haben als Folge technologischer und politischer Entwicklungen und der damit zusammenhängenden Durchlässigkeit von Grenzen einen relativ einfachen Zugang zur Wirtschaft
- für diese sind die völkerrechtlichen Normen nicht verbindlich

- diese agieren besonders dort, wo das staatliche Gewaltmonopol schwach ausgeprägt ist und auf ideologischer / religiöser Basis die öffentliche Meinung für sich und gegen die Staatenwelt mobilisieren können.[125]

4.4 Terrorismus

Die Gefahr des internationalen Terrorismus war auch in Europa der Anstoß für maßgebliche Veränderungen im Sicherheitssektor, wodurch HLS-Aufgaben wieder mehr ins Zentrum des Interesses der Sicherheitsplaner rückten.

Gegen die Akteure eines zu allem entschlossenen neuen internationalen Terrorismus richtet eine Strategie der klassischen Abschreckung nur wenig aus, weil es sich dabei um vorwiegend nicht-staatliche Akteure handelt, die über kein eigenes Territorium verfügen, gegen das sich militärische Gegenmaßnahmen richten könnten.[126] Der internationale Terrorismus als neue Herausforderung hebt die Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit auf, weil er die betroffenen Staaten zu „Counterterrorism" zwingt, eine offensive Maßnahme, die über die Grenzen der betroffenen Nationen hinausgeht und das Übel an der Wurzel bekämpfen soll. Zur gleichen Zeit stellt der Internationale Terrorismus eine Herausforderung in dem Sinn dar, dass er sich, obwohl die Wurzeln nicht im eigenen Land liegen, sich in diesem in verschiedenster Form manifestieren kann (z.B. Radikalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen, Rekrutierung oder Anschläge). Die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus, der als nichtstaatlicher Akteur die traditionellen Sicherheitsmechanismen umgeht, muss zu einer engeren Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste und -organisationen wie Nachrichtendienste sowie Polizei, Diplomatie und Justiz führen. Die Strukturen zur Bekämpfung der neuen Bedrohungen müssen überdacht und transformiert werden, damit entlang der sogenannten Sicherheitskette (Kap. 5.2) alle erforderlichen Maßnahmen getroffen sowie die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden können.

4.4.1 Definition von Terrorismus

Es gibt eine Vielzahl an Definitionen über Terrorismus, wobei die am häufigsten verwendeten Definitionen insofern unklar sind, weil sie auch auf Kriegshandlungen anwenden lassen, bei

---

[125] Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/, download am 18.08.2008
[126] Ferdowsi 2002, S. 10

denen bewusst zivile Opfer in Kauf genommen werden. Gärtner beispielsweise definiert Terrorismus wie folgt:

> „Terrorismus ist politische Gewalt, die sich bewusst und wahllos gegen Zivilisten richtet".[127]

Das Problem an diesen Definitionen ist, dass zwischen einem Krieg, der gegen einen Staat gerichtet ist, und Gewalt, die von meist nicht-staatlichen Akteuren aus Rache oder für politische Zwecke gegen Zivilisten angewandt wird, nicht unterschieden wird.[128]

Grundsätzlich kann man zwischen konfliktbezogenen Terrorismus und Terrorismus als Selbstzweck unterscheiden. Erstere bezieht sich auf einen bestimmten bewaffneten Konflikt mit begrenzten politischen Zielen und zum Einsatz kommender Mittel. Zweiter hat vage und unbegrenzte Ziele und verwendet auch Mittel mit unbegrenzter Wirkung, um in der Zivilbevölkerung entsprechend viele Menschen zu töten und großen Schaden an der Infrastruktur anzurichten.[129] Aus dieser Sicht ergeben sich weitere Definitionen von Terrorismus:

> „Terrorismus bedeutet vorsätzliche, politisch motivierte Gewalt gegen nicht am Kampf Beteiligte (unbewaffnet oder nicht im Einsatz) durch substaatliche Gruppen oder Aktivisten, die gewöhnlich auf Bevölkerungsgruppen Einfluss ausüben wollen."[130]

> „Die rechtswidrige Anwendung von Gewalt oder Gewalttätigkeit gegen Personen oder Eigentum, um eine Regierung oder Zivilbevölkerung bzw. einen Teil davon einzuschüchtern oder Druck auf sie auszuüben, um politische oder soziale Ziele voranzutreiben."[131]

Die größte Bedrohung dürfte im Moment von islamistisch-extremisitischen Gruppierungen ausgehen, die ihre Ideologie vom Islam ableiten. Die Religion muss für sie Grundlage des Staates sein, eine Abkoppelung der Politik ist undenkbar. Ihre Auslegung des Korans ist

---

[127] Gärtner 2008, S. 234
[128] Gärtner 2008, S. 235
[129] ebenda
[130] Die englische Originalfssung lautet: „ The term „terrorism" means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience." (U.S. State Department, Patterns of Global Terrorism 1999, 6; weitere Berichte bis 2003) zitiert in Gärtner 2008, S. 238
[131] Dengg/Braumandl, Terrorismus, Geißel des 21.Jahrhunderts, in: IFK aktuell Februar 2006, S. 1

jedoch umstritten und führt zu einer Ablehnung innerhalb der islamischen Glaubensgemeinde selbst.[132]

Islamistische Extremisten wollen ihre Ziele kompromisslos durchsetzen, ihr vorrangiges Ziel ist die Vernichtung der Gegner.

4.4.2 Dimensionen von Terrorismus[133]

Die Dimensionen von Terrorismus können anhand der Reichweite, dem Zweck und der Zielsetzungen unterteilt werden, aber auch in einer Mischform auftreten. Nimmt man die Reichweite für die Kategorisierung, dann wird unterschieden zwischen:

4.4.2.1 Nationaler Terrorismus

Terroristen üben Gewalt gegenüber Bürger ihres Staates aus, d.h. Täter und Opfer unterliegen derselben staatlichen Autorität. Ausländer sind keine Anschlagsziele, sondern höchstens zufällige Opfer.[134]

4.4.2.2 Internationaler Terrorismus

Beim internationalen Terrorismus richtet sich die Gewalt von Terroristen gegen die Bürger oder das Territorium eines anderen Staates, d.h. Täter und Opfer sind in der Regel nicht Angehörige desselben Landes.[135]

4.4.2.3 Transnationaler Terrorismus

Dieser Terrorismus richtet sich gegen die internationale Weltordnung und insbesondere gegen Staaten, die eine quasi hegemoniale Stellung innehaben. Sie werden oft mit Netzwerken von multinationalen Unternehmen verglichen, die in der Regel aus mehreren Ebenen bestehen.

- Einer Führungsebene für die Koordinierung der Gesamtplanung
- Einer Planungs- und Unterstützungsebene (für Logistik, Finanzen, Kampfmittel etc.)
- Einer ausführenden Ebene (den handelnden Personen), z.B. Attentäter.[136]

„Die Charakterisierung des Terrorismus als „transnational/international“ gilt sowohl für Terrorismus der grenzüberschreitend agiert, als auch für die Gegenmaßnahmen, den Terrorismus zu bekämpfen.“[137]

---

[132] Dengg/Braumandl, Terrorismus, Geißel des 21.Jahrhunderts, in: IFK aktuell Februar 2006, S. 1
[133] Eggenberger 2004, S. 121
[134] Dengg/Braumandl, Terrorismus, Geißel des 21.Jahrhunderts, in: IFK aktuell Februar 2006, S.2
[135] ebenda
[136] ebenda

Transnationaler und Internationaler Terrorismus sind strategische und keine taktischen Bedrohungen. Taktischer Terrorismus erfordert Vorkehrungen im Bereich der Polizei, des Verfassungsschutzes und von nachrichtendienstlichen Instituten (Österreich z.B. das Abwehramt im BMLVS). Internationaler Terrorismus hingegen verlangt gemeinsame Gegenmaßnahmen von Polizei und Militär. So sind z.B. Kooperationen auf nachrichtendienstlicher Ebene unerlässlich.

Terrorismus kann nicht nur nach dessen Reichweite eingeteilt werden, sondern auch nach der Motivation von Terroristen. Dabei kann man die folgenden Arten von Terrorismus unterscheiden:[138]

- Sozialrevolutionärer Terrorismus: Zweck ist die Umwälzung der Besitz- und Herrschaftsverhältnisse (z.B. Rote Armee Fraktion RAF)
- Ethnisch-nationalistischer Terrorismus: Hinter den Anschlägen stehen militante Organisationen von Minderheiten, z.B. baskische ETA
- Religiöser Terrorismus: Religiöser Terrorismus kommt in unterschiedlichsten Glaubensgemeinschaften vor. Der international operierende islamistische Terrorismus ist die größte Bedrohung für europäische Demokratien, weil dabei der tief schlummernde Hass gegen den Westen in Form eines asymmetrischen Konfliktes ausgetragen wird. Die Anschläge der Terroristen richten sich nicht gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen, sondern es geht vielmehr darum, eine möglichst hohe Zahl beliebiger Opfer zu treffen, um damit Panik in der Bevölkerung zu stiften.[139] Bezeichnend für islamistische Terroristen ist, dass sie sich schwer einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zuordnen lassen
- Vigilantistischer Terrorismus: Diese Art von Terrorismus ist eine Mischform zwischen „Terror von oben“ (staatliche Schreckensherrschaft) und „Terrorismus von unten“ (Kampf gegen die Machthaber); hier geht es nicht um die Untergrabung der staatlichen Autorität, sondern um eine Stärkung der staatlichen Ordnung z.B. durch „Säuberungsaktionen[140]

---

[137] Eggenberger 2004, S. 121
[138] Dengg/Braumandl, Terrorismus, Geißel des 21.Jahrhunderts, in: IFK aktuell Februar 2006 S. 2
[139] Hanning, August: Die Herausforderung der Inneren Sicherheit durch Islamismus und Terrorismus, in: Politische Studien, Themenheft 1/2008, 59.Jahrgang, April 2008, S. 33
[140] ebenda

4.4.3 Internationaler Terrorismus als unkonventionelle Bedrohung

Internationaler Terrorismus als unkonventionelle Bedrohung stellt für industrialisierte Demokratien, wie z.B. Österreich, eine direkte Gefahr der territorialen Integrität dar. Terroristen können bei ihren Anschlägen Massenvernichtungswaffen oder unkonventionelle Mittel zur Massenvernichtung wie Passagierflugzeuge, Tanker etc. einsetzen.

Den identifizierten Bedrohungen wird in Zukunft nur durch vernetzte sicherheitspolitische Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu begegnen sein. Die klassische Landesverteidigung im Sinne der Verteidigung der Grenzen und damit Sicherheit für seine Bewohner hat an Bedeutung verloren. Das klassische Verständnis des Begriffes der Landesverteidigung wird in Zukunft mit den Facetten „Schutz der Bevölkerung bzw. Schutz der kritischen Infrastruktur“ zu erweitern sein. Welche Rolle Militär, Polizei und andere Organisationen übernehmen sollen, wird noch zu bestimmen sein.

Die bewusste Kriminalisierung des Terrorismus des letzten Jahrhunderts als „traditioneller (alter) Terrorismus[141]“, hat dessen Bekämpfung ganz klar als innerstaatliche Aufgabe betrachtet und ihn der Polizei und dem Verfassungsdienst zugesprochen. Mit dem Auftreten des „neuen Terrorismus“ mit seinen globalen Ansprüchen und Einsatzgebieten, dem Verzicht auf eine klare politische Forderung und auf die damit verbundene Verweigerung zur Verhandlungsbereitschaft und seiner sich ständig wandelnden Strukturen, hat diese klare Zuordnung an ein Sicherheitsinstrument unmöglich gemacht.

Terrorismusabwehr ist auch eine öffentliche Aufgabe, sie schließt auch den Bürger mit ein z.B. durch öffentlich geführte Diskussionen, durch Vermitteln von Einsichten in erforderliche Notwendigkeiten oder durch die Teilnahme an einem virtuellen public private partnership (vPPP) .[142]

4.4.4 Terrorismus als gewalttätige Durchsetzungsform eines politischen Willens

Terroristische Organisationen operieren im Verborgenen und sind durch Netzwerkstrukturen gekennzeichnet. Terroristische Strategien zielen sowohl auf die unmittelbaren physischen, als

---

[141] das ist jene Art von Terrorismus, der sich bei der Durchsetzung der politischen Ziele mit Gewalt auf das Innerstaatliche beschränkt z.B. IRA, Bader-Meinhof

[142] Matthew J. Simeone, Integrating Virtual Public Private Partnerships into Local Law Enforcement for Enhanced Intelleigence-Led Policing

auch auf die psychischen Folgen der Gewaltanwendung ab. Sie liegen in der Verbreitung von Angst und Schrecken und dem Aufzeigen der Verletzbarkeit eines übermächtigen Gegners, d.h. des Staates als Garant für Sicherheit. Terrorismus wird damit zu einer Kommunikationsstrategie, durch die auf eine besonders spektakuläre Art und Weise Botschaften verbreitet werden sollen. Terroristische Angriffe sind gekennzeichnet durch einen minimalen Einsatz physischer Kräfte, die sich gegen die moralischen Potenzen der Gegenseite richten. Infolge der interdependenten Strukturen der modernen Welt reichen asymmetrische Störungen – in der Regel einfach zu beschaffende Mittel (z.B. Sprengstoff) sowie eine umfassende Medienpräsenz – aus, um große Wirkungen zu erzielen. Terroristen meiden prinzipiell militärische Konfrontationen und setzen auf die psychischen Folgen der angewandten Gewalt.

Fast immer sind die von terroristischen Aktionen ausgehenden Botschaften doppelt adressiert. Zunächst wenden sie sich an den Angegriffenen, um ihm seine Verwundbarkeit vor Augen zu führen und andererseits sind sie an den sogenannten „interessierenden Dritten“ gerichtet, also denjenigen, für dessen Interessen die Terroristen behaupten zu kämpfen. Ein religiös fundamentalistischer Terrorismus wendet sich an keinen Dritten, an die Stelle des Dritten tritt Gott.[143]

Gegenüber asymmetrischen Angriffen lassen sich Schutz- und Verteidigungserfordernisse der Gesellschaft auch nicht mehr den traditionellen Kategorien innere und äußere Sicherheit, Krieg und Frieden, Kombattanten und Nicht-Kombattanten zuordnen.[144] Die bisherigen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, bezogen auf die Begriffe der inneren und äußeren Sicherheit, decken die neuen Bedrohungen nicht mehr ausreichend ab. Daraus leitet sich die Notwendigkeit ab den Einsatz der Sicherheitskräfte neu zu überdenken und eine Sicherheitsarchitektur zu entwickeln, die der Gesellschaft ausreichend Sicherheit und Schutz bietet.

4.4.5 Terroranschläge mit Massenvernichtungswaffen

Unter dem Begriff Massenvernichtungswaffen sind grundsätzlich ABC-Waffen und deren Verbreitungsmechanismen gemeint. Dazu kommen Befürchtungen über potenzielle radiologische Waffen oder elektronische Kriegführung, zusammengefasst als ABCRE-Bedrohungen.

---

[143] Münkler 2004, S. 189f.
[144] ebenda

Der deklarierte Besitz atomarer Waffen ist durch internationale Verträge z.B. den Atomwaffensperrvertrag oder dem Verbot nuklearer Tests[145] streng geregelt. Die Systeme sind relativ schwer (illegal) zu erwerben oder technisch kompliziert, langwierig und teuer in der Herstellung. Dennoch wird vermutet, dass neben den deklarierten Atommächten, eine Reihe von Staaten an den Kapazitäten zur Herstellung von A-Waffen und Trägersystemen arbeiten, allen voran als jüngstes Beispiel der Iran.

Sowohl B- als auch C-Waffen werden seit Jahrhunderten eingesetzt, wobei eine potenzielle BC-Bedrohung von Umweltbedingungen, der Möglichkeit ihrer Beschaffung, Produktion, Lagerung und Verbreitung sowie im B-Fall der potenziellen Seuchengefahr abhängig ist. Die Auswirkungen können bei entsprechenden Umweltbedingungen die Größenordnung einer Wasserstoffbombe erreichen.

Nach Einschätzung US-amerikanischer und britischer öffentlicher Stellen ist es keine Frage, ob wir mit BC-Terroranschlägen konfrontiert werden, sondern nur mehr eine Frage des „Wann". Auch in der europäischen Sicherheitsstrategie wird erwähnt, dass eine der größten Gefahren davon ausgeht, dass Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kommen könnten. In den vergangenen Jahrzehnten kam es immer wieder zu vereinzelten terroristischen BC-Vorfällen. Allerdings stellen die Anthraxfälle des Jahres 2001 dabei den bisher spektakulärsten Fall dar. In einigen Fällen hat man bereits Hinweise auf BC-Waffenmaterial in den Händen von Terroristen. Große Mengen von Chemikalien wurden Mitte April 2004 in Jordanien sichergestellt. Man nimmt an, dass es sich dabei um einen Versuch handelte, eine C-Bombe herzustellen. Rizin, ein pflanzliches Gift, relativ leicht aus Kastorbohnen herzustellen, ist in den letzten Jahren sowohl in London als auch im Senatsgebäude in Washington gefunden worden, wobei Rizin im Kontext eines Terroranschlages wohl potenziell gefährlich, aber nicht hochpotent im Sinne von Massenvernichtungsmitteln ist. Ausschlaggebend ist jedoch nicht die „Qualität" der Versuche BC-Waffen zu erlangen, sondern die Tatsache, dass dies versucht worden ist.[146]

4.4.6 Zur Situation des internationalen Terrorismus 2009

Seit 9/11 wurde im Kampf gegen den Terrorismus eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen ergriffen, deren Erfolge nur schwer messbar sind. Dennoch lassen sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre einige Entwicklungstendenzen und Erkenntnisse ableiten.

---

[145] Comprehensive Test Ban Treaty aus dem Jahr 1996
[146] Kaldas „Grundsätzliche Unterschiede zwischen konventionellem und BC-Terrorismus" in:ÖMZ 4/2004 S.412

Betrachtet man die bereits erwähnte Reichweite des Terrorismus (national, international, transnational) so ist festzustellen, dass insbesondere im Bereich des islamistischen Terrorismus Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ebenen bestehen, die dennoch unterschiedliche Herausforderungen an die Terrorismusbekämpfung stellen.[147]

Bei den Anti-Terror-Strategien haben sich zwei Strategieansätze herauskristallisiert, zum einen die Maßnahmen zur Verminderung des Organisations- und Gewaltpotentials einer Terrorgruppe und zum anderen Maßnahmen zur Schwächung der Motivation von Terroristen. Der erste Ansatz setzt auf Zwangsmittel, während der zweite hauptsächlich auf Anreiz- und Überzeugungsstrategien sowie auf vorbeugende Maßnahmen zur Minderung von Kollateralschäden beruht. Für eine erfolgreiche Terrorbekämpfung bedarf es stets einer Kombination beider Strategieansätze, die je nach spezifischer Herausforderung, eines abgestimmten Strategiemix bedürfen.

Auf globaler Ebene gelang es die Operations- und Ausbildungsstätten in Afghanistan zu zerstören und hochrangige Führer der Terrororganisation zu eliminieren. Zudem konnten wichtige Finanzierungsquellen von al-Kaida unterbunden werden, sodass in Summe die Fähigkeit der Terrororganisation in Europa Anschläge auszuführen, erheblich reduziert wurde. Al-Kaida stellt aber nach wie vor eine wesentliche Bedrohung für die internationale Sicherheit dar, weil durch den Irak-Krieg die Organisation wieder erstarkt ist und sich mittlerweile zu einer mächtigen ideologischen Bewegung gewandelt hat, die andere Gruppierungen zu terroristischen Aktionen anstiftet und inspiriert. Der Dschihadismus gewann im Zuge der US-Intervention im Irak viele Anhänger und ist heute ein globales Phänomen, das institutionell weit weniger fassbar ist als die Kern al-Kaida.[148]

Bisher haben die USA in der Bekämpfung von al-Kaida überwiegend Zwangsmaßnahmen eingesetzt, die auch künftig eine wichtige Rolle einnehmen werden, jedoch muss angesichts der Transformation der Organisation zu einer Bewegung verstärkt auf eine Schwächung der terroristischen Motivation abgezielt werden. Die Delegitimierung al-Kaidas und des Dschihadismus sollte zum vorrangigen Ziel der Terrorbekämpfung werden, sodass dschihadistische Aktionen und ihre Rechtfertigung staatenübergreifend auf normative, ideologische und religiöse Ablehnung stoßen. Dadurch müsste es möglich sein, die zunehmende ideologische Anziehungskraft al-Kaidas, auf regional operierende islamistische

---

[147] Möckli, Daniel: Kampf gegen den Terrorismus: Eine Zwischenbilanz, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Nr. 48 Februar 2009, S.1
[148] ebenda

Gruppen zu schwächen. Oberstes Ziel muss es daher sein, den globalen Dschihadismus einerseits von regionalen islamistischen Gruppierungen zu entkoppeln und andererseits muss ihm in der lokalen Bevölkerung, durch die Verbesserung sozioökonomischer Lebensumstände, der Nährboden entzogen werden.[149]

4.4.7 Lage in Österreich

Österreich hat einen hohen Anteil an zugewanderter Bevölkerung aus islamischen Ländern. Es besteht zumindest die Möglichkeit unser Land als Rückzugsgebiet oder logistische Basis zu nutzen, aus dem sich in einigen Städten, als Folge eines Radikalisierungsprozesses, ein „Homegrown-Terrorismus“[150] entwickelt könnte. Wie in anderen europäischen Staaten, besteht auch in Österreich die Gefahr, dass schlecht integrierte Jugendliche in das Täternetzwerk extremistischer Gewalt geraten. Die Radikalisierungsbereitschaft hat viele Ursachen so z.B.:

- Abschottung von der Gesellschaft
- Sprachprobleme
- Geringe Bildung
- Begrenzte Partizipationsmöglichkeit

In Kooperation mit mehreren europäischen und internationalen Sicherheitsbehörden werden durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) intensive Ermittlungen im Umfeld junger, radikaler MuslimInnen zweiter Einwanderergeneration geführt. Die bisherigen Ermittlungsergebnisse verdeutlichen die Existenz islamistischer Zentren in Österreich, in denen zunehmend junge MuslimInnen religiös extremistisch ideologisiert und radikalisiert werden. Einige dieser jungen RekrutInnen hielten sich nachweislich mehrere Monate in terroristischen Schwellenländern auf. Die erkannten Zentren bilden auch in Europa ein radikales Rekrutierungsreservoir, motiviert für eine Beteiligung am militanten Jihad. Diese Zentren können sich zu einer mittel- bis langfristigen Gefährdung entwickeln.[151] Die beste Vorbeugung gegen Radikalisierung und Gewaltbereitschaft ist Integration.

---

[149] Möckli, Daniel: Kampf gegen den Terrorismus: Eine Zwischenbilanz, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, ETH Zürich, Nr. 48 Februar 2009, S.3

[150] BMI/Bundesamt für Verfassungsdienst und Terrorismusbekämpfung: Verfassungsschutzbericht 2007, S. 90 ff.

[151] BMI/Verfassungsschutzbericht 2007, S. 90 ff.

Ein verstärktes Engagement Österreichs beim internationalen Krisenmanagement vor allem im islamischen Krisenbogen könnte generell auch Terrorakte gegen österreichische Einrichtungen im In- und Ausland provozieren.[152]

Aus den einschlägig publizierten Berichten geht hervor, dass Österreich derzeit kein primäres Ziel terroristischer Gruppierungen darstellen soll. Auswirkungen des internationalen Terrorismus werden daher Österreich nicht alleine, sondern Europa insgesamt treffen.

Trotz aller Bemühungen fehlt auf nationaler Ebene eine umfassende Strategie für die Terrorismusbekämpfung. Es gibt Vorkehrungen, die sich überwiegend auf den taktisch operativen Bereich konzentrieren. Zu einem nationalen, strategischen Konzept, wie es im HLS Modell angedacht ist mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen, konnte man sich bisher nicht entschließen. Dieses müsste umfassen:

- Schutz kritischer Infrastruktur, vor allem in den Bereichen der Energieversorgung, Information und Telekommunikation, Verkehr, Wirtschaft, Banken und Finanzmärkte, Kernkraftwerke, Trinkwasserversorgung, Staudämme, Datenzentralen oder internationale Einrichtungen (Vienna International Center, Botschaften).
- Schutz vor Cyber-Risiken
- Schutz der Behörden und Organisationen des Sicherheitssektors
- Schutz bei Großveranstaltungen und Großereignissen
- Schutz des eigenen Territoriums und der Lufthoheit sowie Raketenabwehr
- Schutz vor Angriffen mit nuklearen, radiologischen, biologischen oder chemischen Stoffen und Substanzen (ABC-Abwehr)
- Grenzkontrolle und -überwachung
- Noch zu definierender Beitrag im Bereich der Europäischen Solidarität.

Aus dieser Auflistung geht die Komplexität dieser Bedrohung hervor und lässt die Notwendigkeit zu ressortübergreifenden koordinierten Gegenmaßnahmen erkennen.

[152] Gustenau 2004, S. 136

5. Konzepte von Homeland Security

Um die Konzepte von HLS besser zu verstehen, wird am Beginn dieses Abschnittes auf das unterschiedliche Verständnis von HLS in den USA und Europa eingegangen. Danach werden zentrale Herausforderungen für den Aufbau einer HLS-Sicherheitsstruktur vorgestellt, denen Konzepte und Methoden für eine mögliche Sicherheitsarchitektur folgen. Das Kapitel schließt mit dem von Borchert und Pankratz entwickelten Prozessmodell.

5.1 Verständnis von HLS

Das Verständnis und die Umsetzung von HLS in den USA unterscheiden sich wesentlich von der europäischen Sichtweise.

5.1.1 Das amerikanische Verständnis von HLS

Die USA verstehen unter Homeland Security ganz allgemein den Schutz des US Territoriums und der Souveränität sowie den Schutz der heimischen Bevölkerung und wichtiger Infrastruktur gegen äußere Bedrohungen und Aggression. Nach 9/11 dominierte der Krieg gegen den internationalen Terrorismus (war against terrorism) die sicherheitspolitischen Anstrengungen der USA, was dazu führte, dass die Koordinierung, Führung und Steuerung aller Schutzmaßnahmen einem neu geschaffenen „Super Innenministerium (DHS)“ übertragen wurden.

Der Name des Ministeriums „Department of Homeland Security (DHS)“ und der Zeitpunkt seiner Schaffung legen die Sichtweise nahe, dass die Bildung der Behörde nicht nur den tatsächlichen Notwendigkeiten Rechnung trägt, sondern auch eine aktionistische Maßnahme der Regierung darstellte, um der Bevölkerung Sicherheit zu suggerieren und den angeschlagenen Selbstwert zu heben. Der dahinter vermutete Aktionismus könnte auch die Begründung dafür sein, dass sich europäische Politiker in sehr auffälliger Weise von dem Begriff „Homeland Security“ distanzieren.

Nichtsdestotrotz wurde der Begriff „Homeland Security“ weltweit bekannt und veranlasste viele westeuropäische Staaten, die nationalen Sicherheitsvorsorgen neu zu überdenken.

Auf ihre einseitige Ausrichtung der nationalen Sicherheitsinteressen und der Vernachlässigung von Vorkehrungen gegenüber anderer Bedrohungsszenarien wurden die USA erst durch den Hurrikan Katrina aufmerksam. Hurricane „Katrina“ (2005) hat gezeigt, dass in der bisherigen Sicherheitsstrategie Großschadensereignisse wie Naturkatastrophen zu

wenig berücksichtigt wurden, was zu einer Überarbeitung der „National Strategy for Homeland Security“ führte. Die überarbeitete Strategie trat im Oktober 2007 in Kraft und bezieht sich auf zwei Herausforderungen:

- Terroristische Anschläge und
- Katastrophen, die entweder durch die Natur oder durch den Menschen verursacht werden.

Die zentrale Botschaft dieser Strategie liegt im übergreifenden Sicherheitsbegriff und umfasst defensive (z.B. USVISIT[153], Bioshield[154], Schutz kritischer Infrastruktur) und offensive Maßnahmen (Einsatz der US-Streitkräfte in Afghanistan) der inneren und äußeren Sicherheit. Das Prinzip der Strategie ist es, die Kräfte aus einer gesamtheitlichen Perspektive auf ein gemeinsames Ziel zu bündeln, um mögliche Gefahren wirksam zu bekämpfen.[155]

Dieses Verfahren setzt eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur voraus, die auf drei zentralen Herausforderungen basiert:

1. einer übergeordneten Sicherheitsstrategie
2. effizienten Informationsnetzwerken
3. der Einbindung der Privatwirtschaft über Public Private Partnership (PPP)[156]

Der „Patriot Act“[157] und der „Homeland Security Act“ bilden die gesetzlichen Grundlagen für die umfassende Reform der Zivilverteidigung in den USA.

5.1.1.1 USA Patriot Act[158]

Das Gesetz hat den Zweck, Amerika möglichst rasch im Kampf gegen die neue Form des Terrorismus zu vereinen und zu stärken und wurde am 24. Oktober 2001 im Kongress verabschiedet. Der PATRIOT Act enthält Neuerungen in folgenden Bereichen:

- Einrichtung eines Anti-Terrorismus Fonds

---

[153] Ist ein Programm das die Aufnahme biometrischer Merkmale bei der Einreise in die USA vorsieht.
[154] Ist ein Programm zur Entwicklung von Impfstoffen.
[155] Echterling, Jobst: Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr in: DGAP-Analyse, Juni 2004, S. 19
[156] ebenda
[157] HLS Strategie http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, [download am 05.04.06]
[158] „USA PATRIOT = Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (Act of 2001).“

- Erweiterung der Abhörbefugnis (enhanced surveillance): es wird eine generelle Ermächtigung zum Abfangen jeglicher Telekommunikation erteilt, die für die Terrorismusbekämpfung von Relevanz ist. Die Befugnis erstreckt sich auch auf Computerbetrug bzw. Computermissbrauch
- Geldwäscherei/Bankgeheimnis: die Weitergabe verdächtiger Geldbewegungen an die (LEA=Law Enforcement Agencies) ist erlaubt bzw. erwünscht
- Einreisebestimmungen und Ausländerrecht: Befugnisse zum Hintergrundcheck für Visaantragsteller werden erhöht
- Erweiterung des Strafrechts in Terrorismusfragen: Neben der Neufestlegung der Höchststrafmaße für Terrorismus bzw. terroristische Verschwörung wird die materielle Unterstützung von Terroristen als Strafbestand eingeführt.[159]

5.1.1.2 Homeland Security Act

Der Hauptteil des Homeland Security Act, der am 23. Jänner 2002 im Kongress verabschiedet wurde, befasst sich mit der Einrichtung des Ministeriums für Heimatschutzaufgaben „Department of Homeland Security (DHS)", das sich in mehrere Direktionen[160] unterteilt wie z.B.:

- Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection[161]
- Directorate of Science and Technology[162]
- Directorate of Border and Transportation Protection
- Directorate of Emergency Preparedness and Response.[163]

Als weitere unmittelbare Reaktion des US-Verteidigungsapparates auf die Anschläge des 11. September 2001 wären noch die Formulierung des War on Terrorism und der „Achse des Bösen" zu erwähnen. Letztere ist eine umstrittene Formulierung von ehemaligen Präsidenten der USA Bush aus dem Jahr 2002 unter der Nordkorea, der Iran und Irak zusammengefasst und verdächtigt werden, Terrororganisationen und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen Vorschub zu leisten.

---

[159] HLS Strategie http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, [download am 05.04.06]
[160] Auf die Teilstrategien beziehungsweise Hauptaufgaben der Direktionen kann nicht näher eingegangen werden. Siehe unter: http://www.whitehouse.gov/homeland
[161] umfasst die Ressourcen zur Analyse und Auswertung von Informationen, die Identifikation von potenziellen Bedrohungen und die Warnung vor Anschlägen.
[162] ist die Forschungs- und Entwicklungsabteilung des DHS.
[163] umfasst die Planung und Durchführung von Zivilschutzübungen und die daraus gelernten Lektionen.

5.1.2 Das europäische Verständnis von HLS

Auf europäischer Ebene existiert noch kein einheitliches Verständnis von HLS, weshalb sich sehr unterschiedliche Vorstellungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beobachtet werden können.

Da in der weiteren Bearbeitung des Themas ein Grundverständnis von HLS unerlässlich ist, wurden als Basis für diese Arbeit die Überlegungen von Borchert und Pankratz zugrunde gelegt, die sie aus der Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrages sowie aus bestehenden Konzepten des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes hergeleitet haben.

Für Borchert/Pankratz ist Homeland Security „….ein gesamtstaatlicher und ressortübergreifender, auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis basierender Ansatz, der alle verfügbaren Mittel und Fähigkeiten des öffentlichen und des privaten Sektors einsetzt…“[164]

Homeland Security soll,

- das Entstehen symmetrischer und asymmetrischer Risiken verhindern bzw. unterbinden
- den Schutz der Bevölkerung, der demokratischen Institutionen, der kritischen Infrastruktur und deren Funktionen möglichst präventiv (der präventive Ansatz heißt: Einsatz von Kräften über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg), vor dem Eintritt potentieller Risiken und Konsequenzen schützen und
- ein adäquates Instrument für „consequence management“ darstellen, um Folgen von Krisenereignissen einzudämmen, zu bewältigen und zu lindern und in weiterer Folge die Rückkehr zum Ausgangszustand zu bewerkstelligen.[165]

In dieser Konzeption stellt Homeland Security eine entsprechende Antwort auf die territoriale, funktionale und organisatorische „Entgrenzung“ der neuen Bedrohungen dar. HLS orientiert sich weniger, woher im territorialen Sinne das Risiko stammt, sondern bezieht sich mehr auf dessen Wirkung. Aus funktionaler Sicht geht es um den Dreischritt Krisenvorsorge, Krisenmanagement und Krisennachsorge sowie der Koordinierung ziviler und militärischer Fähigkeiten und Mittel. Was die Organisation betrifft, geht es um die Schaffung von netzwerkartigen Strukturen, die ressortübergreifend angelegt sind. Mit HLS als

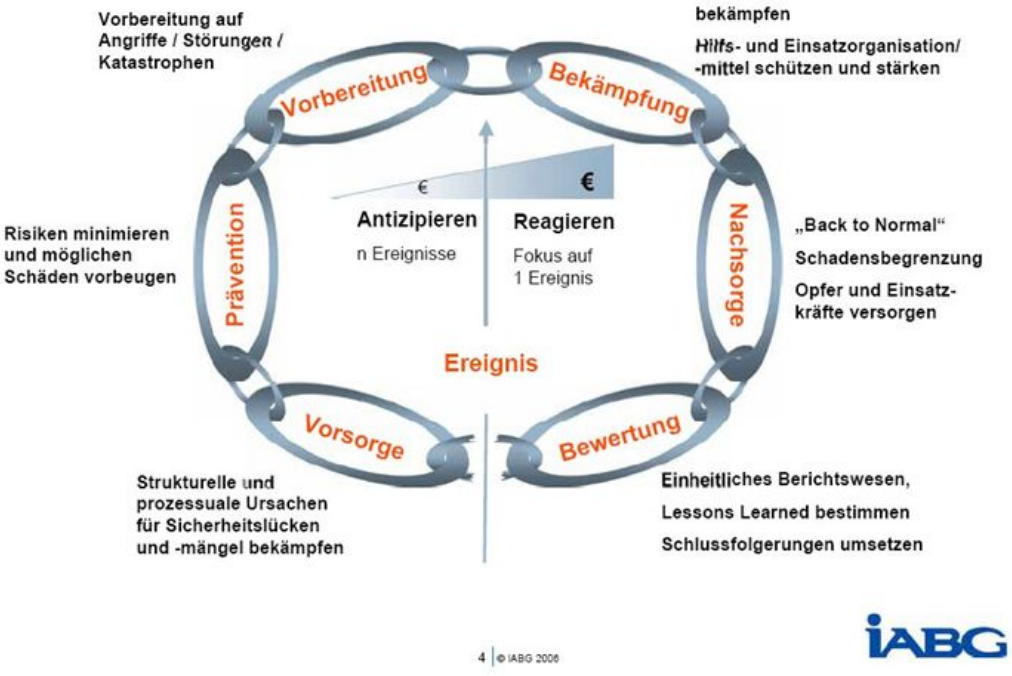
[164] Borchert/Pankratz 2004, S. 21
[165] Borchert/Pankratz 2004, S. 21

ressortgemeinsamer Wirkverbund ist die ausgeprägte und bewusst geförderte Vernetzung zwischen verschiedenen Bereichen, Akteuren, Fähigkeiten, Instrumenten und Mittel gemeint.[166] Dieses Grundverständnis eröffnet die Möglichkeit, HLS im Sinne der vernetzten Operationsführung zu gestalten. Kennzeichnend für die vernetzte Operationsführung sind der Verbund von Sensoren, Effektoren und Führungs- und Unterstützungselementen in einem integrierten Informations- und Kommunikationsnetzwerk. Die Ausrichtung der Sicherheitsarchitektur auf Basis der vernetzten Operationsführung bringt den Vorteil der konzeptionellen Kongruenz mit den militärischen Transformationsprozessen und schafft die Möglichkeit, die dort entwickelten Methoden sinngemäß auf den HLS Bereich anzuwenden.[167]

5.2 Sicherheitskette

Die sogenannte Sicherheitskette stellt mit den sechs Glieder einen konzeptionellen Rahmen für die Bekämpfung neuer Bedrohungslagen dar.

Abbildung 6: Sicherheitskette



Quelle: online verfügbar unter: http://www.landesmuseumkoblenz.de/veranstaltungen/2006_dual_use/referate/neurath.pdf [download am 12.06.2006]

[166] Borchert/Pankratz 2004, S. 25
[167] ebenda

In Abbildung 6 teilt das Ereignis die Sicherheitskette in zwei Hälften. In den Bereich des Antizipierens fallen die Vorsorge, die Prävention und die Vorbereitung. Die zweite Hälfte betrifft die Reaktion auf ein Ereignis und wird in der Sicherheitskette mit den drei Begriffen, Bekämpfung, Nachsorge und Bewertung dargestellt. Abbildung 6 zeigt auch, dass die Maßnahmen, die im Bereich des Antizipierens gesetzt werden wesentlich kostengünstiger sind als die in der Hälfte des Reagierens. Die folgenden Bausteine von HLS orientieren sich an der Sicherheitskette.

5.3 Bausteine von Homeland Security

Die drei zentralen Bausteine für HLS, auf die in diesem Kapitel näher eingegangen wird, haben die USA aus dem Prinzip „die Kräfte aus einer gesamtheitlichen Perspektive auf ein gemeinsames Ziel zu bündeln“ abgeleitet.

5.3.1 Übergeordnete Sicherheitsstrategie

Die gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur muss auf einer übergeordneten Sicherheitsstrategie basieren. In den USA stellen die „National Security Strategy“ und die „National Strategy for Homeland Security“ übergeordnete Sicherheitsstrategien dar. In der Europäischen Union wäre dies vergleichsweise die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS).

Tabelle 5: Sicherheitsstrategien und institutionelle Verankerung

	USA	**EU**	**Österreich**
Strategie	National Strategy for HLS, NSS	ESS; Haager Programm	SVD, USV und Teilstrategien
Organisation	DHS	2. und 3. Säule	Interministeriell

Quelle: eigene Darstellung

Die Bewältigung von HLS Aufgaben, so wie es in den USA mit dem DHS realisiert wurde, wird es weder in der Europäischen Union noch in den Mitgliedsstaaten geben. Die Gründe dafür liegen einerseits in der unterschiedlichen Entwicklung der Sicherheitsvorsorgen in den europäischen Mitgliedstaaten und andererseits in den enormen Kosten, die ein „Sicherheitsministerium“ verschlingt. Vorrangig wird es darum gehen, eine umfassende ressortübergreifende Sicherheitsarchitektur zu entwickeln, die über ein zentrales Steuerelement zur Koordinierung des gesamtstaatlichen Ansatzes verfügt.

Die linearen Eskalationsmuster für den Mitteleinsatz sind in Frage zu stellen und an dessen Stelle sollte ein fähigkeitsbezogenes, vernetztes und zentral geführtes System errichtet werden. Je nach Art der Bedrohung sind differenzierte Fähigkeiten aufzubauen, die sowohl Umfang, Anforderung an das Personal und die Ausrüstung direkt betreffen.

5.3.1.1 Komponenten einer HLS Strategie

Die HLS Strategie muss eine defensive und offensive Komponente enthalten und in ihrer Gesamtheit direkt und kooperativ ausgerichtet sein.

Defensiv in Bezug auf Infrastruktur und Schutz der Gesellschaft, offensiv in Bezug auf „aktive Nachrichtenbeschaffung“ und der gewaltsamen militärischen und polizeilichen sowie zivilen Ursachenbekämpfung mit dem Ziel der Austrocknung der Konfliktpotentiale (präventiver Ansatz). Die Ausrichtung der Strategie kann als direkt bezeichnet werden, weil sie sich gegen die Netzwerke richtet, von denen die asymmetrische Bedrohungen ausgehen.

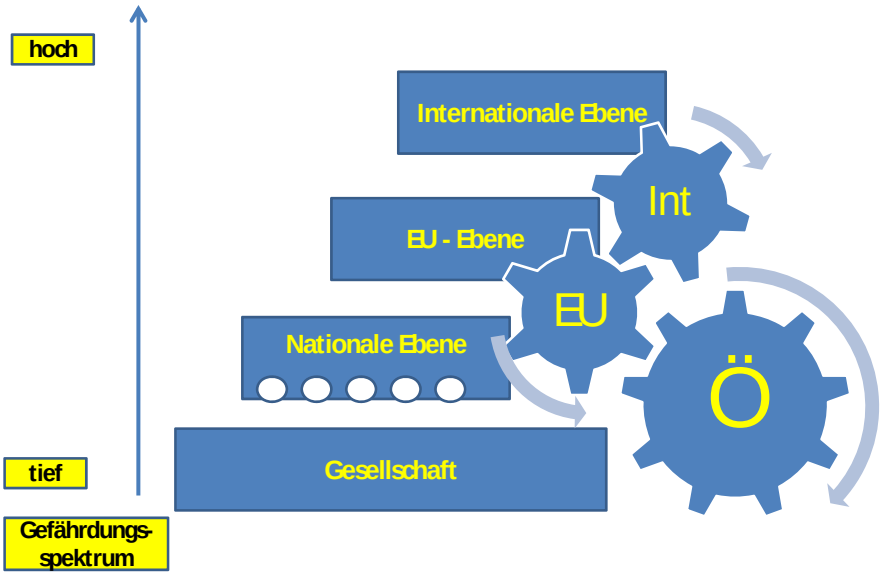
5.3.1.2 Vernetzung

HLS-Aufgaben sind erstens durch die gesamte Gesellschaft zu tragen, zweitens in eine nationale und internationale Ebene zu teilen und zu koordinieren und drittens ressortübergreifend zu vernetzen.[168]

a. International
b. National /Interministerielle Vernetzung
c. Gesellschaft

[168] Eggenberger 2004, S. 125

Abbildung 7: Vernetzungsmodell



Quelle: eigene Darstellung

Die notwendige Anpassung staatlicher Sicherheitsvorsorge vollzieht sich im Rahmen der internationalen Verflechtung (EU, NATO, VN, bilaterale Abkommen usw.), das zur Folge hat, dass Verantwortungen auf unterschiedlichen Ebenen und Akteuren angesiedelt sind, jedoch wie ein Räderwerk zusammenwirken müssen, um Ressourcen und Prozesse optimal aufeinander auszurichten.[169] In einer umfassenden Sicherheitsstrategie muss diese Vernetzung Berücksichtigung finden, um ein Konglomerat aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen zu schaffen, die für die Sicherheit der Bürger sorgen. Auf nationaler Ebene muss es zwischen den staatlichen Zentren zur Bildung eines flexiblen, besonders gegen Angriffe von außen geschützten Netzes kommen, die für Aufklärung, Frühwarnung und Sicherheit zuständig sind. Alle relevanten Informationen in diesem Netzwerk laufen in einem gemeinsamen Lagezentrum zusammen und ergeben das „big picture", anhand dessen Entscheidungen aufbereitet werden. Die unmittelbare Kommunikation bis auf die untersten exekutiven Ebenen muss sichergestellt sein.[170]

---

[169] Frank Hans, Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Krisenvorsorge, Notfallplanung und Zivilschutz: Notwendige Reaktionen auf neue Herausforderungen, online verfügbar unter: http://.....
[170] http://www.bmlv.gv.at/miliz/milizinfo/artikel.php?id=394, download am 17.07.2008

Besondere Bedeutung für den Aufbau eines umfassenden Schutzes kommt dabei der Kooperation von Wirtschaft und der Bevölkerung in Form von Public Private Partnership (PPP) zu.

5.3.2 Informations- und Wissensmanagement

Erfolgreiches Handeln in einer krisenhaften Situation fordert vom Handelnden die Fähigkeit, strategisch und analytisch zu denken. Strategisch Denken heißt, die langfristige, strukturelle Bedeutung von Veränderungen, Chancen und Gefahren frühzeitig zu erkennen und daraus Konsequenzen analytisch zu bestimmen. Die Zeithorizonte im strategischen Management bewegen sich dabei zwischen zwei und fünf Jahren. Im operativen Bereich spricht man hingegen bei der vernetzten Operationsführung von „real time“ Entscheidungen. Dem Informations- und Wissensmanagement kommt in beiden Fällen eine entscheidende Bedeutung zu.

5.3.2.1 Systemische Wissensmanagement

Das systemische Wissensmanagement nach Willke bietet Ansätze, aus denen heraus sich die notwendige Wissensüberlegenheit gegenüber den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen erklären lässt. Für die Konzeption entsprechender präventiver Gegenmaßnahmen (Charakteristikum von HLS) bedarf es einer systematischen und laufenden Generierung von Daten, Information und Wissen. Es kommt daher darauf an, das relevante Wissen, das über das gesamte Netzwerk dezentral verteilt ist, in einem eigenen Managementprozess, dem Wissensmanagement, so zusammenzuführen, sodass es als die Gesamtheit des erforderlichen Wissens sowohl die relevanten Führungs- und Entscheidungsprozesse als auch die jeweiligen Kernprozesse im Rahmen der Krisenprävention und des Krisenmanagements unterstützt.

Informations- und Wissensmanagement gehört zur Routine sicherheitspolitischer Organe in der Erfüllung des Auftrages sowohl in der Lagefortschreibung als auch in Krisensituationen. Das permanent wachsende Informationsaufkommen bedingt etablierte und bewährte Arbeitsprozesse und Zyklen für die Sammlung, Bearbeitung, Analyse, Synthese und visualisiere Präsentation einer großen Menge an Daten.

Erfolgreiche Strategien basieren auf einem überlegenen Wissens- und Informationsmanagement. Die Beschaffung von Information und neuen Erkenntnissen stellt dabei zumeist nicht das vordringlichste Problem dar. Die Schwierigkeit besteht vielmehr darin, dieses Wissen zur rechten Zeit und in richtig aufbereiteter Form verfügbar zu haben.

Wissensüberlegenheit ist eine unerlässliche Voraussetzung für ein Handeln, das dem Gegner bzw. der Gefahr immer einen Schritt voraus ist.

In einem Staat gibt es zahlreiche staatliche und nichtstaatlichen Akteure, die sich mit Lagebilder und Zukunftsprognosen beschäftigen. Es existieren diverse Lagezentren, die nicht nur im Falle eines krisenhaften Ereignisses tätig werden, sondern auch langfristige Entwicklungen, die sicherheitsrelevant werden können, beobachten und analysieren. Viel wertvolles Wissen wird zusammengetragen, aber nur selten wird dieses unter synergetischen Gesichtspunkten weitergegeben und ausgetauscht.

Auch wenn das Erkenntnisinteresse staatlicher und nichtstaatlicher Akteure unterschiedlich sein mag, so kann dennoch das Wissen des einen auch für den anderen von Nutzen sein. Das aus diesem Prozess entstandene sicherheitspolitische nationale Lagebild müsste einem europäischen Lagezentrum zur Verfügung gestellt werden, das über die Fähigkeiten und technischen Mittel verfügt, die nationalen Ergebnisse zu einem noch schärferen Gesamtbild zusammenzuführen.

5.3.2.2 Effiziente Informationsnetzwerke

Bei HLS kommt es darauf an, gezielte Informationen über sichere Netzwerke auszutauschen. Der wirksame Austausch von Informationen „zur richtigen Zeit und am richtigen Ort“ hängt einerseits von der Technologie und andererseits von klar definierten Bedrohungsszenarien ab, um aus der gebündelten Information Muster zu erkennen.

Der Austausch von Information über effiziente Netzwerke erhöht die Sicherheit, verringert die Bedrohung und ist dabei ein wesentlicher Bestandteil von HLS. Als Beispiel dafür wie wichtig der gezielte Austausch und die Vernetzung von Information sind, lässt sich aus den Geschehnissen vor 9/11 aufzeigen. Zwei Jahre vor den Anschlägen haben die amerikanischen Geheimdienste vor Selbstmordanschlägen auf das Pentagon und Weißen Haus gewarnt. Im Juli 2001 berichtet das FBI über das Training von al-Kaida Terroristen in amerikanischen Flugschulen. Das FBI warnt den amerikanischen Präsidenten über die Möglichkeit, dass Terroristen Flugzeuge in den USA entführen und Anschläge verüben könnten. Im August 2001 erfolgte die Verhaftung eines Extremisten, der in einer Flugschule in Minnesota

Flugstunden zum Fliegen einer Boeing 747 angefragt hatte, bemerkenswert dabei war, dass er sich weder für den Start noch für die Landung interessiert hatte.[171]

Das Beispiel zeigt, dass zwar eine beachtliche Anzahl an Fakten bekannt war, die auf einen möglichen Anschlag hindeuteten, die Hinweise aber von keiner Behörde zu einem Gesamtbild verdichtet wurden. Wäre dies der Fall gewesen, so hätten entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können, um die Anschläge zu verhindern. Es geht praktisch um einen wirksamen Austausch von Information, um sie zur richtigen Zeit am richtigen Ort für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zur Verfügung zu stellen. Gebündelte Daten und Informationen alleine sind nicht das Allheilmittel, denn es müssen auch entsprechende Bedrohungsszenarien ausgewählt werden und mit den vorliegenden Datensätzen verglichen werden, um eventuelle Handlungsmuster erkennen zu können. Die Weitergabe bzw. das „Information sharing" ist nach wie vor ein Problem zwischen und innerhalb den Behörden einschließlich der Nachrichtendienste.

Im Bereich der Informationsbeschaffung, der Analyse und Bewertung muss sich in Summe eine Wissensüberlegenheit ergeben, die den Entscheidungsprozess der Führungsverantwortlichen optimal unterstützt. Die Errichtung und der Ausbau von Führungszentralen auf europäischer und nationaler Ebene sind mit höchster Priorität voran zu treiben. Die Schaffung der technischen Voraussetzungen für den Austausch von Information (information sharing) ist sicherzustellen, wobei der Zusammenführung in gemeinsamen Lagebildern eine vorrangige Bedeutung zukommt. Aufgrund der beträchtlichen Anzahl an Sicherheitsakteuren, die im HLS-Kontext berücksichtigt werden müssen, stellt die Definition von offenen Standards für die Informations- und Kommunikationsarchitektur eine zwingende Erfolgsvoraussetzung dar.[172]

5.3.3 Public-Private-Partnership (PPP)

Den größten Mehrwert liefert das Konzept Homeland Security jedoch bei der Einbindung der Wirtschaft und der Bevölkerung in die Sicherheitsvorsorge. Diese so genannte Public-Private-Partnership (PPP) ist aus mehreren Gründen relevant:

---

[171] Bernnant, Rainer: „Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security", in: DGAP-Analyse, Juni 2004, S. 19

[172] Karen Walker, Seeking Net-Centric Standards", Defense News 19.Juli 2004, S. 52 in Borchert/Pankratz 2004, S. 37

Die Wirtschaft kann durch maßgebliche Verhaltensänderungen (z.B. Einhalten von Mindeststandards, Verzicht auf Schmiergeldzahlungen, Mithilfe beim Aufbau lokaler Strukturen) vor allem in instabilen Regionen eine sehr hohe präventive Wirkung entfalten. Jedoch müssten dazu das ökonomische und das sicherheitspolitische Handeln besser aufeinander abgestimmt werden.[173]

Wesentliche Bereiche der kritischen Infrastruktur befinden sich mittlerweile in privater Hand. Es liegt daher an den Unternehmen selbst, für Krisenfälle entsprechende Vorkehrungen zu treffen, was nicht immer leicht fällt, weil Investitionen in die Sicherheit Kostenfaktoren darstellen, die es im Wettbewerb zu minimieren gilt. Der Staat hat daher Anreize in Form von Steuerbegünstigungen, Investitionszuschüssen, Förderungen zu schaffen, um Investitionen von Unternehmen in ihre eigene Sicherheit attraktiver zu machen. Zur Vermeidung eines „Investitions-Wildwuchses" legt der Staat Mindeststandards fest. Es wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen der Privatwirtschaft am besten selbst einschätzen können, welche Systeme und Subsysteme besonderen Schutz bedürfen. Die Investitionen in die Sicherheit und die zu erreichenden Standards sind von staatlicher Seite entsprechend zu überwachen.[174] Über den Schutz kritischer Infrastruktur gibt es auf europäischer und nationaler Ebene einen fortgeschrittenen Konzeptstand, der soweit gediehen ist, dass bereits eine Vielzahl von zu entwickelnder Schutzmechanismen auch in den europäischen und nationalen sicherheitspolitischen Forschungsprogrammen abgebildet wurde.

Ein sehr interessanter Ansatz zur Vorbeugung und zum Schutz der kritischen Infrastruktur gegen terroristische Anschläge ist die Nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung über virtuelle Public Private Partnerships (VP3s).[175]

Aus Kostengründen sind Alternativen anzudenken, wie man sich gegen terroristische Anschläge und den damit verbundenen Bedrohungen schützen kann. Die Einbeziehung des privaten Sektors über die lokalen Behörden scheint ein sinnvoller Ansatz zu sein, da sich aus diesem Bereich wertvolle Information generieren lässt. Dazu zählen private Sicherheitsunternehmen und die Einbindung der Bevölkerung.

Die Einbindung von privaten Sicherheitsfirmen ist deshalb so wichtig, weil diese einen Großteil der kritischen Infrastruktur bewachen und deren Mitarbeiter daher zur Gruppe der „Erst-Verhinderer" von kriminellen Machenschaften und terroristischen Anschlägen zählen.

---

[173] Borchert/Pankratz 2004, S. 21
[174] ebenda
[175] eine Möglichkeit für die Bürger sicherheitsrelevante Beobachtungen über das Internet an die Behörden zu melden

Kriminelle und Terroristen leben und bewegen sich zur Vorbereitung ihrer Anschläge in der Gesellschaft und bieten einer wachsamen, sensibilisierten Bevölkerung die Chance, auffälliges Verhalten diverser Personen an die Behörden weiterzugeben. Die Bevölkerung hat somit Zugang (bewusst oder unbewusst) zu wertvoller Information, die zur Abwendung von kriminellen Machenschaften und terroristischen Anschlägen erheblich beitragen kann.

Es hängt im Wesentlichen von den Behörden ab, wie stark sie Privatunternehmen und die Bevölkerung in die Wahrnehmung ihrer Sicherheitsaufgaben einbinden.

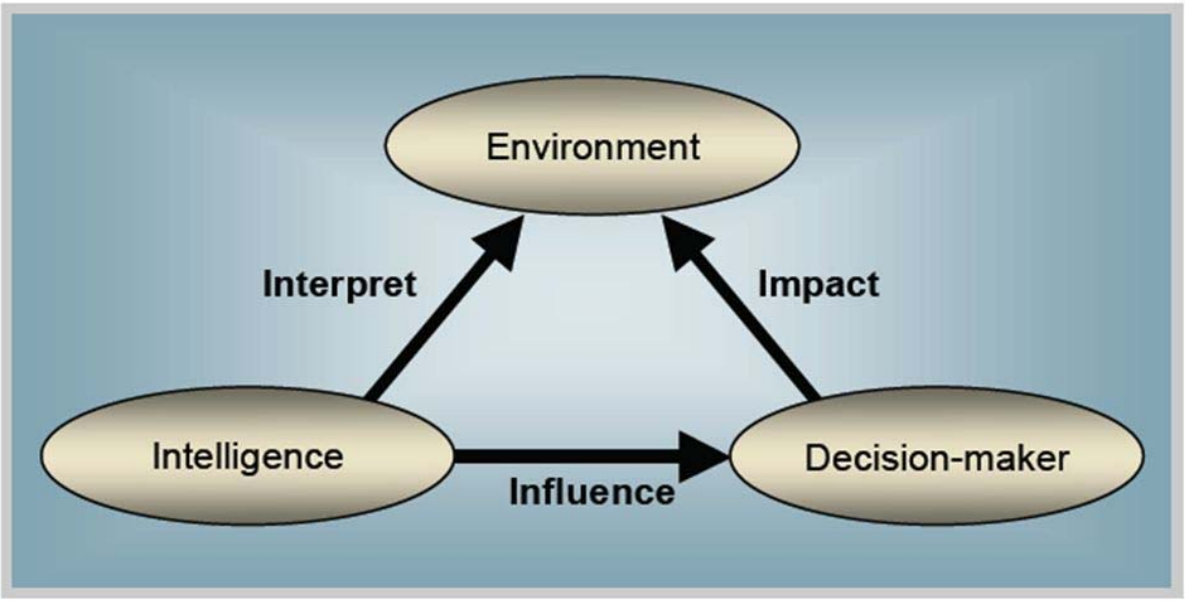
Die Internet Technologie hat die Art und Weise, wie miteinander kommuniziert wird, revolutioniert und ermöglicht jedem, der über einen Internetanschluss verfügt, den Zugang zu unermesslichen Informationen und Ideen.

Die Technologie unterstützt aber auch kriminelle und terroristische Gruppierungen, die meist über ein ausgezeichnetes Netzwerk verfügen und sich über dieses gut austauschen können. Die lokalen Sicherheitsbehörden sind aufgrund dieser Entwicklung gut beraten, Gegenmaßnahmen zu entwickeln, dazu zählt unter anderem:

- Aufbau von nachrichtendienstlichen Kapazitäten auf der lokalen Ebene
- die Vernetzung mit anderen lokalen und nationalen Sicherheitskräften
- die Einbindung der Bevölkerung in das Netzwerk
- Verteilen und Sammeln von Informationen und Daten

9/11 brachte für die USA die Erkenntnis, dass zeitgerechte und verfolgbare Nachrichten für die Verhinderung von terroristischen Attacken wichtig sind. Dies war Anlass für die Einführung der „Intelligence-led policing (ILP)“ und des 3i Modells.

Abbildung 8: Ratcliffe's 3i Model of Intelligence-Led Policing



Quelle: Vgl. Ratcliffe's 3i Model of Intelligence-Led Policing, online verfügbar unter: http://www.hsaj.org/?special: fullarticle=supplement.2.8, download 13.09.2008

Die erste Stufe dieses Modells involviert die Aufklärung und Analyse des kriminellen und terroristischen Umfeldes durch Nachrichtendienste. In der Annahme, dass es sich dabei um ein fließendes Umfeld handelt, sammelt die vorhandene Nachrichtenstruktur sowohl innerhalb ihrer Agenturen als auch außerhalb Daten, um ein möglichst kompaktes nachrichtendienstliches Produkt zu kreieren.

In der Beschreibung des 3i Models als einen Verbrechen- und Terrorismus-Reduzierungsprozess weist Ratcliffe auf die Bedeutung von lokalen Partnerschaften und auf Erkenntnisse hin, wonach Entscheidungsträger auch außerhalb von politischen Agenturen/Parteien existieren können. Er meint ein umfassendes nachrichtendienstliches System kann das erkennen und beeinflusst weitreichend interne und externe Entscheidungsträger. Das spricht für den Bedarf einer nachrichtendienstlichen Einheit innerhalb einer Behörde, die fähig ist, nachrichtendienstliche Produkte für einen breit gefächerten Konsumentenkreis zu produzieren. Vergleicht man virtual public-private partnerships (VP3) und nachrichtendienstliche Überwachung miteinander, so sind VP3 besser geeignet, um Behörden mit der Gesellschaft zu verbinden, für die sie zuständig sind. Dabei kommt es vor allem darauf an, das nachrichtendienstliche Netzwerk auf den privaten Bereich auszudehnen, um dadurch die Möglichkeiten der Datengenerierung und Datenweitergabe zu erweitern.

Ganz allgemein gilt, dass je höher die Anzahl der Datenlieferanten und je robuster das nachrichtendienstliche Netzwerk ist, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass Analysten ein möglichst genaues nachrichtendienstliches Bild über den Sachverhalt produzieren.

5.4 Überlegungen zur HLS-Sicherheitsarchitektur

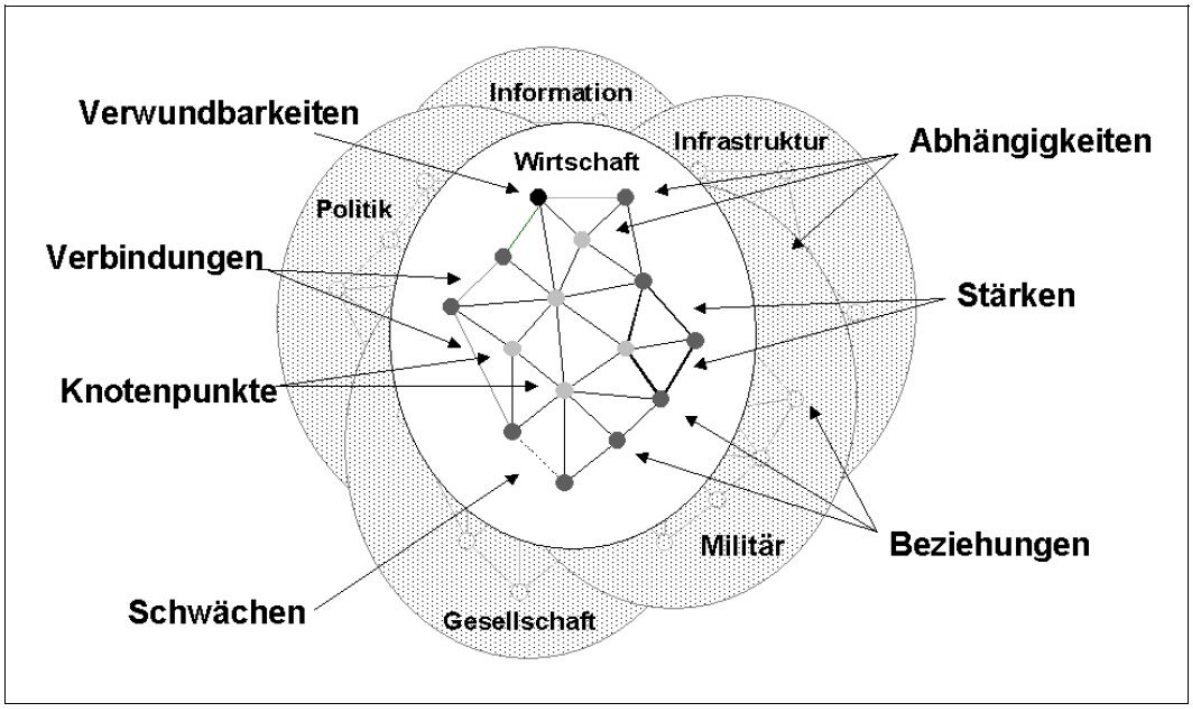
Bei den Überlegungen zur Neugestaltung der nationalen Sicherheitsarchitektur besteht die Gefahr, dass altes durch neues Ressortdenken ersetzt wird und keine Struktur und prozessorientierten Adaptierungen stattfinden. Angesichts dieses Risikos ist es unerlässlich, das HLS als Wirkverbund interpretiert und konzipiert wird, den es ressortgemeinsam zu gestalten gilt. Wirkverbund bedeutet, dass eine Fülle von Teilleistungen aufeinander abgestimmt werden muss, um gezielte Wirkungen in der Krisenvorsorge, Krisenmanagement und Krisennachsorge zu erzielen.

Zur Analyse der Fähigkeiten und Schwachstellen der im Sicherheitssystem relevanten Akteure soll das Prinzip des Operational Net Assessment (ONA) in Form einer Verwundbarkeitsanalyse angewandt werden.

5.4.1 Operational Net Assessment (ONA)

ONA ist Teil der militärischen vernetzten Operationsführung und versucht, die politischen, militärischen, ökonomischen, gesellschaftlichen, infrastrukturellen und kommunikativen Schwachstellen eines zu bekämpfenden Ziels zu analysieren.

Abbildung 9: ONA



Quelle: Theile 2004, S. 26

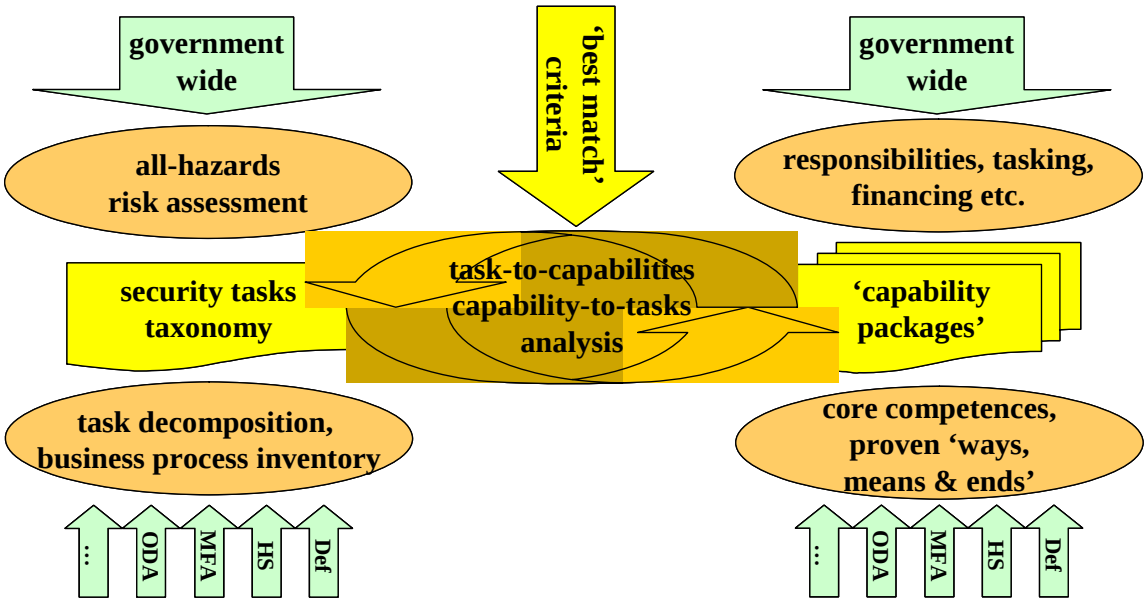
Dieser Ansatz kann im HLS-Kontext dahingehend adaptiert werden, im Sicherheitssystem (Netzwerk aus Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik) die Knoten und die kritischen Pfade bzw. Verbindungen herauszufiltern, die als kritisch und schwach einzustufen sind. Die festgestellten Defizite lassen auch Rückschlüsse auf mögliche Strategien eines Gegners zu, weil es dieser auf jene Knoten abgesehen hat, die er mit geringem Aufwand und hohen negativen Folgewirkungen beeinträchtigen kann (Kosten-Nutzen-Wirkung). Für die wirkungsorientierte Verwundbarkeitsanalyse ist daher ein ressortübergreifender Ansatz unerlässlich. Das hat zur Folge, dass sich die gesamte Betrachtungsweise von den einzelnen Ressorts zum HLS Gesamtverbund verschiebt.

Das Hague Center for Strategic Studies in Den Haag hat für die Zusammenführung von Aufgaben und Fähigkeiten einen überzeugenden Ansatz entwickelt, der im nächsten Kapitel kurz vorgestellt wird.

5.4.2 Methode des Hague Centre for Strategic Studies

Das Haager Zentrum für Strategische Studien (HCSS) hat für die Planung der nationalen Sicherheit eine Methode entwickelt, bei der über einen „Top down“ Ansatz die Aufgaben aus den identifizierten Risiken und Gefahren abgeleitet wurden und in einem „bottom up“ Prozess die Fähigkeiten der Sicherheitsakteure dazu erfasst wurden.

Abbildung 10: Capability to tasks analysis



Quelle: HCSS

In Abbildung 10 ist im linken Bereich der „Top down“ Prozess dargestellt, bei dem es in einer gesamtstaatlichen Gefahrenabschätzung (Risikoanalyse) zu einer schrittweisen Identifizierung von Aufgaben kommt, die benötigt werden, um die lokalisierten Risiken und Gefahren zu entschärfen bzw. abzuschwächen. Die aus den Bedrohungen abgeleiteten Aufgaben werden kategorisiert und dem Ergebnis des Prozesses auf der linken Seite, bei dem die vorhandenen Fähigkeiten der Sicherheitsakteure erhoben wurden, gegenübergestellt. Das Ziel des „bottom up“ Vorganges auf der rechten Seite besteht darin, eine Vielzahl von Optionen für die Bildung und Formierung von Fähigkeitspaketen zu produzieren, die dann, den zu lösenden Sicherheitsaufgaben gegenübergestellt werden. Für den Prozess des Zusammenführens von Aufgaben und Fähigkeiten wird die Metapher des „Marktplatzes“ verwendet, auf dem es zum Aufeinanderprallen von Angebot (Fähigkeiten) und Nachfrage (Aufgaben) kommt. Im Prozess einer optimalen Bedarfsdeckung kommt es zum Wechselspiel in der Beantwortung der beiden Fragen: „Welche Fähigkeiten eignen sich am besten zur Lösung einer gestellten Sicherheitsaufgabe (Aufgaben- zu Fähigkeitsanalyse) und vice versa zu welcher

Sicherheitsaufgabe kann ein modelliertes Fähigkeitspaket etwas sinnvolles beitragen (Fähigkeits- zu Aufgabenanalyse). Durch diesen Prozess werden die effektivsten, effizientesten und robustesten „Fähigkeits-Pakete“, die den bestmöglichen Beitrag zur nationalen Sicherheitskette[176] liefern, ausgewählt.

Das vorgestellte Modell der Aufgaben- und Fähigkeitsanalyse, könnte einen brauchbaren Ansatz, bei der Operationalisierung des von Borchert und Pankratz entwickelten gesamtstaatlichen ressortübergreifenden HLS-Prozessmodell, das im nächsten Kapitel vorgestellt wird, liefern.

5.5 Homeland Security Prozessmodell

In dem von Borchert und Pankratz beschriebenen HLS Verständnis nehmen die Methoden aus der Transformation der Streitkräfte einen hohen Stellenwert ein. Es wird die Idee aus den USA übernommen, die vernetzte Operationsführung als Katalysator für die Vernetzung aller sicherheitsrelevanten Akteure zu verwenden (Prozessmodell siehe Abbildung 12).

Die Streitkräfte haben sehr schnell auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen reagiert und im Zuge der Transformation wurden Plattformen, Sensoren und Effektoren mittels moderner Technologien der Kommunikations- und Informationstechnik vernetzt. Für dieses Netzwerkkonstrukt verwenden die USA den Begriff des Network Centric Warfare (NCW). Die Niederlande hingegen verwenden dafür den Terminus Network Centric Operations (NCO). Transformierte Streitkräfte sind vernetzte teilstreitkräfteübergreifende Truppen, die für schnelle entscheidende Operationen zu Verfügung stehen. Ihr übergeordnetes Handlungsprinzip ist das der wirkungsorientierten Operationen (Effects Based Operations EBO).[177]

Nach den verheerenden Terroranschläge des 11. September 2001 setzte sich in den USA, während der Konzeptionierung von Homeland Security die Erkenntnis durch, dass es sich bei dieser Transformation um einen wesentlich bedeutenderen Schritt in die Zukunft handeln könnte, als die bloße militärische Dimension dies zunächst vermuten lässt. Mittlerweile wird

---

[176] Vorsorge, Prävention, Vorbereitung Bekämpfung, Nachsorge, Bewertung

[177] Effects-based operations (EBO) are defined as operations conceived and planned in a sys-tems framework that considers the full range of direct, indirect, and cascading effects - effects that may, with different degrees of probability, be achieved by the application of military, diplomatic, psychological, and economic instruments. http://www.rand.org/pubs/monograph_ reports/MR1477 [7.6.2006 14:20 Uhr]

NCW als Katalysator für die Vernetzung des gesamten sicherheitsrelevanten Staatsapparates gesehen.

Die Idee der vernetzten Operationsführung „Network Centric Warfare“ zielt auf eine Informationsüberlegenheit gegenüber den Gegnern ab und wird durch Operational Net Assessment (ONA) erreicht.

Heiko Borchert führt die Notwendigkeit eines Übergangs zur vernetzten Sicherheitspolitik, die sich durch konsequente Prozess- Fähigkeits- und Wirkungsorientierung anstelle der bisherigen Ressortorientierung auszeichnet, auf drei Entwicklungen zurück:

Erstens wurde das staatliche Gewaltmonopol zunehmend von internationalen Komplexen erodiert, was ein Aufstreben von nichtstaatlichen Gewaltakteuren zur Folge hatte, von denen eine Gefahr für die internationale Sicherheit und Stabilität ausgeht. Diese neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken wirken grenzüberschreitend, wodurch die Grenze zwischen „innerer“ und „äußerer“ Sicherheit mehr und mehr verschwimmt.

Zweitens kommt es bei der Bekämpfung dieser neuen Risiken, aufgrund des zunehmenden Auflösungsgrades in innere und äußere Sicherheit, zu einer Vermischung von militärischen und polizeilichen Aufgaben, für deren Steuerung und Koordinierung eine übergelagerte Einrichtung fehlt.

Drittens gibt es sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene erhebliche Defizite hinsichtlich der Abstimmung der Sicherheitsinstrumente in den verschiedenen Phasen eines Konfliktes. Inhaltlich müssen die vielfältigen und teilweise neuen Instrumente der EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik besser mit den vorhandenen Instrumenten der Außenwirtschafts- und der Entwicklungs- sowie Justiz- und der Innenpolitik abgestimmt werden.

Als vierter Aspekt tritt neben die drei erwähnten politischen Treiber der technologische Aspekt der Vernetzung hinzu, der eine technische Verknüpfung der Sicherheitsministerien und der Sicherheitsakteure tatsächlich möglich macht. [178]

[178] Borchert/Thiele 2004. S. 54

Abbildung 11: Treiber der sicherheitspolitischen Vernetzung

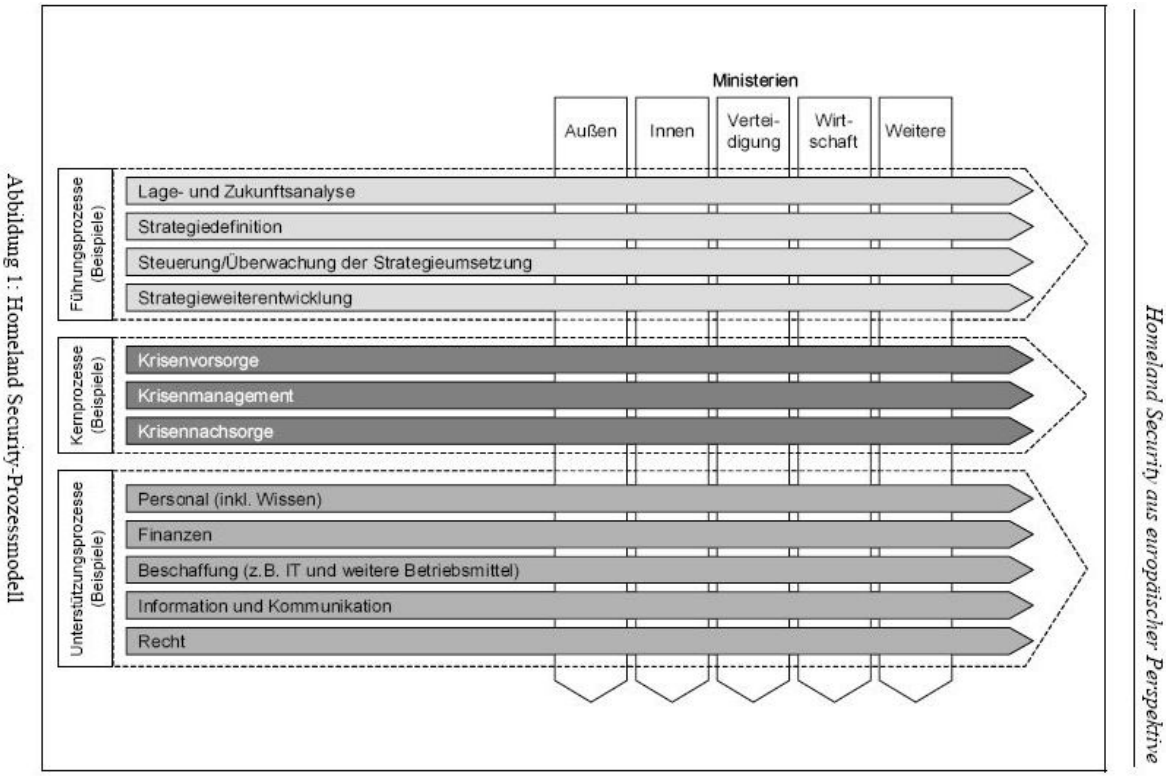
Quelle: Borchert 2004, S. 55

Nach den eben beschriebenen Entwicklungen lässt sich die Forderung nach einer sicherheitspolitischen Vernetzung der sicherheitsrelevanten Akteure ableiten (BOS=Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben), die aktuelle und künftige Herausforderungen nur dann erfolgreich meistern können, wenn sie ihre Ziele, ihre Prozesse und Strukturen sowie Fähigkeiten und Mittel bewusst miteinander verknüpfen bzw. aufeinander abstimmen.[179]

Aus diesen Überlegungen heraus entwickelten Heiko Borchert und Thomas Pankratz ein ressortübergreifendes Homeland Security-Prozessmodell.

[179] Borchert/Thiele 2004. S. 54

Abbildung 12: Homeland Security-Prozessmodell



Quelle: Vgl. Borchert/Pankratz 2004, S. 27

In Abbildung 12 ist das HLS-Prozessmodell nach Borchert und Pankratz dargestellt, in dem die horizontal ausgerichteten Pfeile die Prozesse und die vertikal nach unten verlaufenden Pfeile die Schlüsselressorts darstellen. Die Prozesse wurden in drei Prozessstränge unterteilt und zwar in Führungsprozesse, Kernprozesse und Unterstützungsprozesse. Die Kernprozesse wurden unterteilt in Krisenvorsorge, Krisenmanagement und Krisennachsorge und stellen im Modell den Hauptstrang der Prozesse dar. Im Wesentlichen spiegeln die Kernprozesse die sogenannte Sicherheitskette wider (siehe hierzu Kapitel 5.2) Die Kernprozesse funktionieren nur dann optimal, wenn die Begleitstränge, nämlich die Führungs- und Unterstützungsprozesse entsprechend auf diese abgestimmt sind. Durch den 90° Shift wird ein Querverlauf der Prozesse über die Ressorts hinweg erreicht, wodurch das säulenhaft angelegte Ressortsystem aufgebrochen wird und sich dadurch Ressourcen und Fähigkeiten aus den Ressorts entlang des Prozessverlaufes entsprechend bündeln lassen. Die hierarchischen Systeme, die man sich bildhaft als Pyramide vorstellen kann, werden durch den quer angelegten Prozessverlauf umgangen.

Das Prozessmodell selbst erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller Beteiligten, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, primär auf nationaler Ebene unter Einbeziehung jener

Stellen, die sich auf europäischer und internationaler Ebene mit Themen der inneren Sicherheit befassen. Für die Verwirklichung eines ressortübergreifenden Sicherheitsansatzes bedarf es einer Gesamtstrategie, der das Ergebnis einer vorher durchzuführenden Verwundbarkeitsanalyse und Fähigkeitsanalyse zugrunde zu legen ist.

Homeland Security ist, wie bereits erwähnt, geprägt durch einen sehr hohen präventiven Charakter. Das betrifft auch den Bevölkerungsschutz, jedoch eher im Hinblick auf die Gefahrenabwehr (z.B. Bevorratung, Schutzmaßnahmen für kritische Infrastruktur etc.). Im HLS-Konzept sollen die bestehenden Konzepte der Verteidigung und des Bevölkerungsschutzes mit Maßnahmen aus anderen Politikfeldern in Form eines Metakonzeptes zusammenfügt werden, um so die Ursachen der jeweiligen Risiken zu bekämpfen (z.B. Gesetze zur Verhinderung der Geldwäsche, Strategien zur Verhinderung der Radikalisierung und Rekrutierung etc.).[180] Homeland Securtiy hat jedoch nicht den Anspruch, bisherige Konzepte der Verteidigungspolitik und des Bevölkerungsschutzes zu ersetzen.

[180] Borchert/Pankratz 2004, S. 23

6. HLS in der Europäischen Union

Wie bereits im Kapitel 5 erwähnt, existieren in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Vorstellungen über Homeland Security, weshalb für den Begriff eine klare Definition fehlt. Im Allgemeinen ist zu beobachten, dass die Einbeziehung aller möglichen Bedrohungen und Risiken in Form eines „all hazard approach" sehr verbreitet ist.

6.1 Nationale Sicherheit und die Rolle der EU

Die europäische Union als supranationales Gebilde beeinflusst den Handlungsspielraum für nationale Politik durch die Vergemeinschaftung der Politik mit der Folge, dass immer mehr Entscheidungen auf die europäische Ebene verlagert werden. Europäisierung wird vor allem als negative Integration verstanden, wenn die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten durch die Normensetzung der Europäischen Union und den damit verbundenen Ausschluss bestimmter Entscheidungen eingeschränkt werden. Positive Integration hingegen bedeutet, dass die europäische Politik detaillierte Vorgaben macht, wie die nationale Politik auszurichten ist.[181] Auf nationaler Ebene kann dies zu Änderungen des Institutionengebildes und eingespielter Abläufe führen. Aufgrund der Vielfalt und der Komplexität europäischer Politik werden einfache Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in Frage gestellt.

Mit der „Einheitlichen Europäischen Akte (1986)" drücken die Mitgliedsstaaten bereits ihren Wunsch aus, eine politische Union zu erreichen, die weit über eine Wirtschaftsgemeinschaft hinausgeht und sich auch für Politikfelder öffnet, die weit in die nationalstaatliche Souveränität hineinreichen (z.B. vergemeinschafteter Bereich der Justiz- und Innenpolitik).[182]

Auch die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) zeigen die Erkenntnis, dass eine im nationalen Rahmen operierende Sicherheitspolitik nicht ausreichend ist, um den anstehenden neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wirkungsvoll Paroli zu bieten. Den Kern der Politik innerer Sicherheit bildet die „dritte Säule" des Maastricht Vertrages, das Schengen Abkommen und Europol. Der Bedarf an Lösungen für regionale sicherheitspolitische Herausforderungen (z.B. Terrorismus) hat zu Integration und Kooperation in Bereichen geführt, die bisher als Kernbereiche staatlicher Machtausübung

[181] Glaeßner/Lorenz 2005, S. 9
[182] ebenda

angesehen worden waren. Gerade weil im Bereich der inneren Sicherheit durch den Terrorismus der Kern staatlicher Souveränitätsrechte betroffen ist, gestalten sich institutionelle Antworten auf veränderte Bedrohungslagen schwierig und sind fragil.[183] Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wird erschwert durch die unterschiedlichen Rechtssysteme, Rechts- und Verwaltungskulturen sowie Gefahrenwahrnehmungen. Die Einigung auf kompatible Handlungsmaximen, Verfahren und Kodifikationen ist daher anzustreben bzw. auszubauen. Es herrscht auch eine Diskrepanz über die Vorstellungen, welche Aufgaben den Sicherheitsapparaten übertragen werden, wie weit ihre Kompetenzen reichen und wer sie kontrollieren soll. Konkurrierende politische Zielsetzungen und Partnerschaften, kulturelle Unterschiede und mangelnde Bereitschaft gemeinsame Entscheidungen umzusetzen, führen dazu, dass trotz aller Entgrenzungsprozesse die nationale Ebene eine relevante Analyseebene bleibt.[184]

6.2 HLS-Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union

Die EU wird in der Regel mit einem Tempel- bzw. Säulenbau/-konstruktion verglichen, wobei die erste Säule die Europäische Gemeinschaft darstellt, die zweite die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und es in der dritten um polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) geht. Die erste Säule der Europäischen Union ist vorwiegend in Kompetenz der Europäischen Kommission, während die zweite und dritte Säule mit Masse in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten liegt (obwohl es hier auch gemischte Zuständigkeiten gibt, z.B. EUROPOL).[185]

Themen, die in der dritten Säulen behandelt werden, sind ganz allgemein die Sicherheit innerhalb der EU, die Harmonisierung des Strafrechtes, der Europäische Haftbefehl, das Schengener System (SIS) für die Außengrenzen etc.

Alles, was sich unter den Begriff „Border Controll“ der EU-Außengrenze subsumieren lässt, fällt in die dritte Säule. Besonders zu erwähnen sind die Initiativen in der zweiten Säule, GASP und ESVP, die in den Gesamtkomplex HLS hineinreichen. Seit 9/11 wurde die Bekämpfung des internationalen Terrorismus als wichtige Aufgabe der ESVP angesehen,

[183] Glaeßner/Lorenz 2005, S. 9
[184] Glaeßner/Lorenz 2005, S. 11
[185] Gustenau 2006, S. 63

sodass die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beim Gipfel in Sevilla (2002) die Aufgaben der ESVP mit der Terrorismusbekämpfung erweiterten.[186]

In den Zuständigkeitsbereich der ersten Säule fällt die Verkehrspolitik mit den Teilbereichen „Transport", Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie alle jene Maßnahmen, die sich mit der Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus befassen.

Die EU betätigt sich in weiteren Rollen und Feldern als internationaler Akteur: Außenwährungspolitik, gemeinsame Handelspolitik/Kooperations- und Assoziierungspolitik/ Stabilisierungs- und Erweiterungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, andere Politiken mit außenpolitischen Komponenten (z.B. Umweltpolitik).[187]

6.2.1 Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)

6.2.1.1 Die Grundzüge der ESS

Eine Art Meilenstein stellt die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Sommer 2003 dar, die vom Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana (auch „Solana-Papier"), formuliert wurde.

Im Dezember 2003 wurde die ESS durch den Europäischen Rat angenommen, die den Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" trägt. In der Strategie werden erstmals der Umfang und die Reichweite der ESVP definiert. Das Ziel der Strategie ist es, die europäische Politik aktiver, kohärenter und handlungsfähiger zu machen, was auch im Titel bereits zum Ausdruck kommt.

Gleich eingangs wird festgestellt, dass die EU – mit 25 Mitgliedern und ca. 450 Millionen Einwohnern – zwangsläufig ein globaler Akteur ist, der bereit sein sollte, Verantwortung für die globale Sicherheit zu übernehmen.

Die Europäische Sicherheitsstrategie basiert auf einem umfassenden oder erweiterten Sicherheitsbegriff, der neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Dimension von Sicherheit mit einschließt. Bei der Erarbeitung des Konzeptes war die Berücksichtigung der unterschiedlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Traditionen der EU-Mitgliedstaaten notwendig. Es kam zu einem Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessenslagen der einzelnen EU-Staaten und den verschiedenen EU-Institutionen. Die ESS ist in weiten Teilen nicht viel mehr als eine

[186] Schermann/Stimmer/Thöndl 2007, S. 189
[187] Woycke 2006, S. 112

politische Absichtserklärung mit dem Ziel, politische Einigkeit zu symbolisieren und das gegenüber der USA verspielte Vertrauen wieder herzustellen.[188]

Die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union gliedert sich in drei Teile:

I. Das Sicherheitsumfeld: Globale Herausforderungen
II. Strategische Ziele
III. Auswirkungen auf die europäische Politik[189]

I. Das Sicherheitsumfeld: Globale Herausforderungen

Im ersten Kapitel werden fünf zentrale Sicherheitsrisiken für Europa angeführt:

- Terrorismus
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Regionalkonflikte
- gescheiterte Staaten und
- organisierte Kriminalität.

Europa soll diesen vielfältigen Sicherheitsrisiken aktiv mit einer Reihe von diplomatischen, entwicklungspolitischen, humanitären und militärischen Maßnahmen begegnen. Die fünf Hauptbedrohungen stellen auf Grund ihrer Komplexität und Interdependenz eine besondere Herausforderung dar. Ein Staat alleine ist nicht mehr in der Lage den Gefahren wirkungsvoll zu begegnen. Die größten Erfolgsaussichten liegen in der Bündelung der Ressourcen unter Bildung eines Wirkverbundes[190].

II. Strategische Ziele

Das Spektrum der strategischen Zielausrichtung ist breit und wird in drei Bereiche dargestellt:

- Präventives Vorgehen gegen die Bedrohungen ("we should be ready to act before a crisis occurs");
- Sicherheit in Europas unmittelbarer Nachbarschaft ("geography is still important");

---

[188] Luhde/Schmidt, Formulierung europäischer Sicherheitsinteressen für ein strategisch handelndes Europa in: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Büro für Sicherheitspolitik im BMLV, Februar 2007, S. 7ff
[189] Europäische Sicherheitsstrategie, online verfügbar unter: www. auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf /friedenspolitik/ess.pdf, download am 27.02.08
[190] Europäische Sicherheitsstrategie, online verfügbar unter: www. auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf /friedenspolitik/ess.pdf, download am 27.02.08

- Stärkung einer in effektivem Multilateralismus begründeten Weltordnung mit den Vereinten Nationen (VN) im Zentrum ("rulebased international order");

Durch die EU-Erweiterung sind neue Nachbarschaften entstanden, die selbst noch instabil und krisenanfällig sind. Um negativen Tendenzen entgegenzuwirken, werden die Anrainerstaaten in ihren Reformbemühungen unterstützt. Dadurch soll das in der ESS formulierte Ziel, einen Ring an Staaten im Osten und an den Mittelmeergrenzen aufzubauen, verwirklicht werden. Als weitere Zielregionen der europäischen Außenpolitik gewinnt die Golfregion und die „Sub-Sahara Afrika Region" an Bedeutung.[191]

Die Vereinten Nationen bilden laut der Sicherheitsstrategie den Rahmen der internationalen Beziehungen und bilden gemeinsam mit anderen internationalen Institutionen die Grundlage für einen effektiven Multilateralismus. Ziel der EU ist es eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen.

III. Auswirkungen auf die europäische Politik

Im dritten Teil werden die Zusammenarbeit mit den EU-Partnern und Maßnahmen für eine aktive, handlungsfähigere und kohärentere Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik dargestellt. Durch verschiedene Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter Aufbringung von politischen, diplomatischen, zivilen, handels- und entwicklungspolitischen und militärischen Instrumenten soll die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in die Praxis umgesetzt werden. Die EU soll durch die Aufbietung geeigneter Instrumente befähigt werden, frühzeitig, rasch und wenn nötig robust bei ersten Anzeichen einer Krise zu reagieren. Dieses robuste Eingreifen soll aber nur auf der Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und nicht im Alleingang stattfinden.[192]

Der Ausbau von zivilen und militärischen Fähigkeiten soll das Einsatzspektrum der EU erweitern. Eine wichtige Voraussetzung für die militärischen Einsätze der EU-Eingreiftruppe ist nach der Sicherheitsstrategie die „Berlin plus Vereinbarung" zwischen NATO und EU, die einen Rückgriff der EU auf Mittel der NATO sichern soll.

---

[191] Europäische Sicherheitsstrategie, online verfügbar unter: www. auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf /friedenspolitik/ess.pdf, download am 27.02.08

[192] Europäische Sicherheitsstrategie, online verfügbar unter: www. auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf /friedenspolitik/ess.pdf, download am 27.02.08

6.2.1.2 Fazit

Aufgrund ihrer globalen Verflechtungen und ihrer geostrategischen Lage begreift sich die EU als internationaler Akteur, dessen Sicherheit in einem interdependenten Verhältnis mit globalen Entwicklungen steht.[193] In der ESS werden die grundsätzlichen Sicherheitsinteressen der EU benannt und klare Prinzipien festgelegt, die das zukünftige sicherheitspolitische Auftreten der EU umschreiben. Die EU sieht sich mit einer Reihe spezifischer Bedrohungen konfrontiert, für die in der ESS ordnungspolitische und geostrategische Ziele sowie konkrete Handlungsparameter formuliert sowie die Werkzeuge aufgezählt werden, die für die Erreichung der Ziele notwendig sind.

Kritisch anzumerken ist, dass die ESS äußerst vage bleibt, was den Einsatz militärischer Mittel zur Sicherung der europäischen Interessen und die Flexibilisierung der bestehenden Entscheidungsstrukturen betrifft. Weiteres besteht der Bedarf an der Formulierung von allgemeinen Richtlinien in denen die nationalstaatlichen Politiken koordiniert werden.

6.2.1.3 Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)

Am 11. Dezember 2008 wurde von den Staats- und Regierungschefs der „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie“[194] mit dem Titel „Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“, angenommen. Der Bericht ist das Ergebnis eines über einjährigen Evaluierungsprozesses, bei dem versucht wurde, den Implementierungsgrad der ESS festzustellen. Man einigte sich bereits vor Beginn der Evaluierung darauf, dass der Bericht die ESS nicht ersetzen, sondern vielmehr verstärken soll.

Aus dem Bericht geht hervor, dass die im Rahmen der ESS aufgezeigten Bedrohungen und Herausforderungen nach wie vor vorhanden sind und sich lediglich der Grad der Bedeutung verschoben und bei allen die Komplexität zugenommen hat. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wird weiterhin als größte Bedrohung eingestuft, wobei das Risikopotential in den vergangenen fünf Jahren erheblich zugenommen hat. Die EU hat ihre Arbeit auf die 2003 verabschiedete Massenvernichtungswaffen-Strategie (MVW), deren Schwerpunkt auf der Prävention liegt, gestützt und sich für die Verbesserung der Fähigkeiten von Organisationen und Drittländern zur Verhinderung der Verbreitung von MVW eingesetzt. Terrorismus und organisierte Kriminalität werden in dem Bericht als ein „Bedrohungsfeld“

[193] Algieri/Bauer in: „Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007, S. 138
[194] S407/08 vom 11.Dezember 2009 online verfügbar unter:

dargestellt, in dem die bisherigen Fortschritte aufgrund von Koordinierungsproblemen zwischen verschiedenen Stellen der nationalen und europäischen Ebene als schleppend und nicht ausreichend beurteilt wurden. In dem Bedrohungsfeld wurde auch explizit die „Sicherheit im Internet“ angesprochen, für die die EU, 2006 eine eigene Strategie verabschiedet hat, um die Internetkriminalität in den Griff zu bekommen. Durch Angriffe auf private und staatliche IT-Systeme hat diese Form der Kriminalität eine neue Dimension als potentielle neue wirtschaftliche, politische und militärische Waffe erhalten. In diesem Bereich besteht dringender Handlungsbedarf, daher will man die Möglichkeiten für ein umfassendes Konzept der EU ausloten.

Im letzten Teil des Berichtes werden Optionen aufgezeigt, die es der EU in Zukunft ermöglichen sollen, auf ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld mit mehr Effektivität zu reagieren. Dazu zählen unter anderem:

- der eigene Zusammenhalt soll durch eine bessere institutionelle Koordinierung und eine strategischere Beschlussfassung gestärkt werden
- die frühzeitige Prävention muss im Mittelpunkt stehen, damit Bedrohungen nicht zu Konfliktquellen werden
- die sicherheitspolitischen Herausforderungen verlangen einen kohärenten Einsatz aller zur Verfügung stehender Instrumente
- der Zivilgesellschaft und den Nichtregierungsorganisationen kommt eine vitale Rolle als Akteur und Partner zu
- im Rahmen der ESVP muss die Prioritätensetzung unter Bedachtnahme der verfügbaren Ressourcen verbessert werden, sowie die zivil- militärischen Planungs- und Führungsfähigkeiten ausgebaut werden.

6.2.2 EU Initiativen gegen den „Internationalen Terrorismus“

In der ESS wurde die Bedrohung des Terrorismus besonders hervorgehoben, weil er eine zentrale Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellt. Die Priorisierung des Terrorismus in der ESS einerseits und die Anschläge von Madrid (2004) und London (2005) andererseits waren mit ausschlaggebend, dass im Dezember 2005 der Europäische Rat eine EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung verabschiedete, mit der die Vernetzung mitgliedstaatlicher

Außen- und Innenpolitik vorangetrieben werden sollte.[195] In Abbildung 18 wurden die wesentlichen Initiativen und Programme auf EU-Ebene erfasst und der Säulenstruktur der EU zugeordnet (einige davon sind säulenübergreifend). Im Anschluss an die Tabelle wird auf einige Konzepte näher eingegangen.

Tabelle 6: Ausgewählte EU-Programme gegen den Terrorismus

<table>
<tr><th></th><th>1. Säule</th><th>3. Säule</th><th>2. Säule</th></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Clearing House, säulenübergreifend</td></tr>
<tr><td>Kampf gegen den Terrorismus</td><td></td><td>„Artikel 36“ Ausschuss</td><td>Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)</td></tr>
<tr><td rowspan="11"></td><td></td><td>Terrorism Working Group (TWG)</td><td>GASP-Ratsgruppe „Terrorismus (internationale Aspekte)“ COTER</td></tr>
<tr><td></td><td>Task Force Police Chiefs (TFPC)</td><td>Hoher Repräsentant GASP, EU-Terrorbeauftragter, Situation Centre (SitCen), Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ)</td></tr>
<tr><td></td><td>Europol, Eurojust, Frontex</td><td>European Union Satellite Centre (EUSC)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Aktionsplan gegen die Finanzierung des Terrorismus</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Aktionsplan gegen Rekrutierung und Radikalisierung</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Check the Web[196]</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Action Plan on Combating Terrorism</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Conceptual Framework „The Contribution of ESDP in
the Fight against Terrorism“</td></tr>
<tr><td colspan="3">Deklaration zur Solidaritätsklausel</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>EUMC Datenbank</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>CBRN Program rev.</td></tr>
<tr><td>Haager-Programm</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

[195] Benedieck, Annegret: Die Terrorismusbekämpfung in der EU, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)-Studie, August 2006, S.5

[196] Überwachung von Internetnutzern im Rahmen der Terrorismusbekämpfung

EPCIP			EPCIP
ESRP/ESRIF			
Prümer Vertrag		Teil Prümer Vertrag	

Quelle: Büro für Sicherheitspolitik, modifiziert durch Verfasser

6.2.2.1 Action Plan on Combating Terrorism

Der ursprünglich Action Plan on Terrorism umfasste eine Vielzahl von Maßnahmen, um die innere Sicherheit der EU maßgeblich zu erhöhen. Diese Maßnahmen zielten einerseits auf die Bekämpfung des Terrorismus ab, andererseits haben die darin enthaltenen Maßnahmen eher allgemeinen Charakter. Beispiele für solche Maßnahmen wären: Der Europäische Haftbefehl, gemeinsame Ermittlungsteams, die Einrichtung von EUROJUST (europäische Justizbehörde mit Sitz in Den Haag), die Verstärkung von EUROPOL (europäisches Polizeiamt – die europäische Polizeibehörde mit Sitz in Den Haag), die Bildung einer integrierten Grenzschutzagentur (FRONTEX) und Verbesserungen in der Sicherheit von Reisedokumenten und anderen Maßnahmen.[197]

Nach den Anschlägen von Madrid (2004) wurde der Revised Action Plan on Terrorism (AP II) durch den Rat der Europäischen Union angenommen. Im Wesentlichen umfasst dieser AP II sieben strategische Ziele bei der Terrorbekämpfung:

- Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit
- Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung
- Stärkung der Mechanismen zum Schutz und zur Vermeidung von Terrorattacken
- Verbesserung der Grenzschutzkontrollen und Schutz der Verkehrssicherheit
- Hilfeleistung nach terroristischen Anschlägen (Konsequenzmanagement)
- Bekämpfung der Radikalisierung und Rekrutierung
- Verbesserung der Außenbeziehungen zu Drittstaaten.

Dieser AP II enthält unter jedem dieser strategischen Ziele eine Vielzahl von Maßnahmen, auf die hier nicht mehr näher eingegangen wird.[198]

---

[197] Gustenau 2006, S. 64
[198] Revised Action Plan on Terrorism, online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/en /05/st10/st10694.en05.pdf, am 10.08.07

6.2.2.2 Framework „The Contribution of ESDP in the fight against Terrorism"

Dieser konzeptionelle Rahmen soll an dieser Stelle deshalb kurz behandelt werden, weil dieses Programm eines der wenigen ist, das die Beteiligung der zweiten Säule an der Bekämpfung des Terrorismus (und somit am Konzept Homeland Security) darstellt. Dieses Dokument ist eine wichtige Grundlage für die Einbeziehung von militärischen Kräften in den Bereich der Bekämpfung des Terrorismus und behandelt die ESVP-Dimension im Kampf gegen den Terrorismus.

Dieses Dokument basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Solidarität zwischen den MS
- Freiwilligkeit der Beiträge
- Klares Verständnis der terroristischen Bedrohung; säulenübergreifende Koordination
- Zusammenarbeit mit relevanten Partnern
- Komplementäre Natur des ESVP- Beitrages unter voller Anerkennung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus

Die ESVP trägt direkt oder in Umsetzung von anderen Instrumenten zum Kampf gegen den Terrorismus bei, wobei insbesondere vier Hauptbereiche umfasst sind:

- Prävention
- Schutz
- Konsequenzmanagement
- Unterstützung von Drittstaaten im Kampf gegen den Terrorismus.[199]

6.2.2.3 EU Counter-Terrorism Strategy

Diese relativ neue Strategie[200] wurde am 01.12.2005 durch den Rat der EU angenommen und soll den Terrorismus weltweit bekämpfen und dabei die Menschenrechte achten, Europa sicherer machen und seinen Bürgern ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben.

---

[199] Revised Action Plan on Terrorism, online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/en /05/st10/st10694.en05.pdf, am 10.08.07

[200] EU Counter Terrorism Strategy, online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/en/ 04/st14/st14797.en04.pdf, download am 10.08.07

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung besteht aus vier Arbeitsfeldern[201], die sich in das strategische Engagement der Europäischen Union einfügen:

Arbeitsfeld 1: PRÄVENTION

In Europa und über Europa hinaus soll verhindert werden, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden. Es geht also vorwiegend darum, bei jenen Faktoren und Ursachen anzusetzen, die zur Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für den Terrorismus führen können.

Arbeitsfeld 2: SCHUTZ

Die EU-Bürger und Infrastrukturen sind zu schützen und der Verwundbarkeit gegenüber Anschlägen ist entsprechend vorzubeugen, so durch verbesserten Grenzschutz, durch Verbesserung der Transportschutzmaßnahmen und Schutz kritischer Infrastruktur.

Arbeitsfeld 3: VERFOLGUNG

Terroristen sind über unsere Grenzen hinweg zu verfolgen (z.B. Europäischer Haftbefehl) und gegen sie ist weltweit zu ermitteln. Die Kommunikation innerhalb der Netzwerke ist empfindlich zu stören, Planungen und Reisen sind zu unterbinden und unterstützende Strukturen sind zu zerschlagen. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Finanzierung von terroristischen Gruppierungen zu richten, wobei erkannte Geldflüsse sofort zu unterbrechen sind und die Geldgeber sich vor Gericht zu verantworten haben.

Arbeitsfeld 4: REAKTION

In diesem Arbeitsfeld geht es um eine solidarische Gesinnung mit dem Ziel, sich gegen die Folgen von Terroranschlägen zu rüsten, diese zu bewältigen beziehungsweise die Auswirkungen möglichst gering zu halten. Um diese Ziele zu erreichen, sind die Reaktionsfähigkeit und die Betreuung der Opfer zu verbessern sowie weitere koordinierende Maßnahmen zu setzen.

Auch in dieser Strategie kommt klar zum Ausdruck, dass Terrorismusbekämpfung primär in der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten liegt. Die EU kann vor allem auf vier Arten einen zusätzlichen Nutzen bieten:

---

[201] Pressemitteilung über EU Counter Terrorism Strategy, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data /docs/pressData/en/jha/87257.pdf, download am 10.08.07

- Stärkung der nationalen Fähigkeiten**:** Anwendung bewährter Vorgehensweisen und Weitergabe von Kenntnissen und Erfahrungen zur Verbesserung der einzelstaatlichen Fähigkeit in den vier Arbeitsfeldern.
- Förderung der europäischen Zusammenarbeit: Zusammenarbeit für einen sicheren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen. Weiteres geht es um den Aufbau und die Evaluierung von Mechanismen, um die Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden zu fördern.
- Entwicklung kollektiver Fähigkeiten**:** Es geht einerseits um die Schaffung von Fähigkeiten auf EU-Ebene zur Durchführung gemeinsamer politischer Maßnahmen als Reaktion auf die terroristische Bedrohung und andererseits um die bestmögliche Nutzung der Fähigkeiten von EU-Einrichtungen wie Europol, Eurojust, Frontex, MIC und SitCen.
- Förderung der internationalen Partnerschaft**:** Die Zusammenarbeit mit Dritten außerhalb der EU, insbesondere mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen und wichtigen Drittländern ist zu fördern und gemeinsame Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung sind zu entwickeln.

6.2.2.4 Terrorismusfinanzierung

Im Dezember 2004 wurde vom Rat eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beschlossen. Die Strategie baut auf einer Analyse der bisherigen Maßnahmen auf und soll einerseits die Finanzströme für Terroristen reduzieren und in ihren Aktivitäten hemmen und andererseits Erkenntnisse über Terrornetzwerke vermitteln.

Ende Mai 2005 hat das Europäische Parlament die „Dritte Richtlinie“ zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschließlich der Terrorismusfinanzierung angenommen. Die Annahme der Richtlinie erfolgte am 7. Juni 2005 durch den Rat der Finanzminister. Die Richtlinie baut auf den bestehenden EU-Rechtsvorschriften auf und übernimmt die vierzig Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF), die im Juni 2003 erfolgte, in das EU-Recht. Bei der FATF handelt es sich um die internationale Normungseinrichtung auf dem Gebiet zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Die Richtlinie gilt sowohl für den Finanzsektor als auch für Rechtsanwälte, Notare, Immobilienmakler,

Buchprüfer, Kasinos sowie Anbieter von Dienstleistungen, Treuhandgesellschaften und Unternehmer.[202]

6.2.2.5 EU Strategie gegen Rekrutierung und Radikalisierung [203]

Diese Strategie wurde am 01.12.2005 durch den Rat der Europäischen Union angenommen. Die strategische Zielsetzung ist, die bestehende terroristische Bedrohung zu verringern. Das soll einerseits durch das Zerschlagen von bestehenden Terrornetzwerken und andererseits durch die Störung der Anwerbung für den Terrorismus erreicht werden.

Europa war im Laufe seiner Geschichte mit verschiedenen Arten von Terrorismus konfrontiert, allerdings hat sich gezeigt, dass der Terrorismus von al-Kaida und von Extremisten, die sich an al-Kaida orientieren, zur wichtigsten terroristischen Bedrohung geworden ist.[204]

Die EU ist entschlossen, der Radikalisierung und der Anwerbung von Terroristen entgegenzuwirken und hat sich zu folgenden Maßnahmen entschlossen:

- die Aktivitäten von Netzen und Personen, die Menschen für den Terrorismus anwerben, zu bekämpfen (durch bürgernahe Polizeiarbeit, Überwachung des Internets, Kontrolle des Reiseverkehrs in Konfliktgebiet)
- dafür zu sorgen, dass die Stimmen der Mehrheit, die der Extremisten übertönen (z.B. Gespräche mit muslimischen Organisationen und Glaubensgemeinschaften)
- den verstärkten Einsatz für Sicherheit, Recht und Chancen für alle zu fördern (Zugang zu Bildungseinrichtungen, langfristige Integration).

6.2.2.6 Deklaration zur Solidaritätsklausel

Nach den Anschlägen von Madrid März (2004), entschloss sich die EU zur Verabschiedung einer Deklaration im „Geiste der Solidaritätsklausel“, wie diese im Art. I-43 des Verfassungsvertrages der EU festgehalten ist. Es erscheint jedoch wichtig festzuhalten, dass nicht die Solidaritätsklausel als solche beschlossen wurde, sondern nur eine Deklaration im Geiste dieser zu handeln. Es handelt sich dabei um eine politische Absichtserklärung des Rates.

---

[202] Hauser, Gunter in: Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007, S. 33.
[203] EU Strategie gegen Rekrutierung und Radikalisierung, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/87258.pdf, download am 10.08.08
[204] Pressemitteilung über EU Strategie gegen Rekrutierung und Radikalisierung, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/Newsroom

Im Vertrag von Lissabon wurde nunmehr die Solidaritätsklausel im Artikel 188r vertraglich vereinbart. In der konsolidierten Fassung ist es der Artikel 222. Ausdrückliche Voraussetzung für ein Wirksamwerden des Mechanismus ist ein Ersuchen an die Europäische Union durch das betroffene Land. Über die Mittel, die zur Verfügung gestellt werden, entscheidet der solidarisch handelnde Mitgliedstaat.

Die Wahl der im Einzelfall geeigneten – zivilen oder militärischen – Mittel steht dem solidarisch handelnden Mitgliedstaat gemäß seiner jeweiligen verfassungs-rechtlichen Bestimmungen zu. Mit welchen Mitteln Hilfe und Unterstützung geleistet werden, hängt daher einerseits vom Bedarf des Hilfesuchenden und andererseits von der Verfügbarkeit der Mittel der Hilfeleistenden ab. Auf jeden Fall ist die Solidaritätsklausel ein wichtiger Mechanismus für militärisches und ziviles Krisenmanagement innerhalb der EU.

Die Solidaritätsklausel ist deshalb in Bezug auf HLS so interessant, weil sich die Mitgliedstaaten im Falle eines Terroranschlages, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe gegenseitige Unterstützung zugesagt haben. Die Solidaritätsklausel kommt aber nur dann zur Anwendung, wenn ein Mitgliedsland die Europäische Union um diese Hilfe ersucht. In der Solidaritätsklausel wird erstmals die Konzeption von Homeland Security in der EU angesprochen.

Es ist daher notwendig Artikel 222 eingehender zu zitieren:

Auszüge aus „Artikel 222 Solidaritätsklausel“ [205]

„(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

a)

- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;

[205] Konsolidierte Fassungen über den Vertrag der Europäischen Union, online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/ VertraegeKonsolidiert.pdf, download am 12.07.08

- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;

b)

- im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

(2) Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab."[206]

„(3) Die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die Union werden durch einen Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt. Hat dieser Beschluss Auswirkungen im Bereich der Verteidigung, so beschließt der Rat nach Artikel 31 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union. Das Europäische Parlament wird darüber unterrichtet. Für die Zwecke dieses Absatzes unterstützen den Rat unbeschadet des Artikels 240 das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das sich hierbei auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie der Ausschuss nach Artikel 71, die dem Rat gegebenenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorlegen.

(4) Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten auf effiziente Weise tätig werden können, nimmt der Europäische Rat regelmäßig eine Einschätzung der Bedrohungen vor, denen die Union ausgesetzt ist.[207]

6.2.2.7 Haager Programm[208]

Das Haager Programm, benannt nach dem Ort der Veröffentlichung Den Haag, wurde im November 2004 vom Europäischen Rat angenommen und ist quasi eine Weiterentwicklung

---

[206] Konsolidierte Fassungen über den Vertrag der Europäischen Union, online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/ VertraegeKonsolidiert.pdf, download am 12.07.08

[207] Vertrag von Lissabon, online verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.de 08.pdf, download am 27.06.08

[208] Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDown loads/HaagerProgramm.pdf, download am 11.09.08

jener Maßnahmen, die auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere im Jahre 1999 bezüglich Justiz und Innere Angelegenheiten beschlossen wurden und den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel hat.[209]

Das Ziel des Haager Programms ist die „Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen, zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zur Kontrolle der Außengrenzen der Union, zum Kampf gegen organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus, zur Realisierung des Potenzials von Europol und Eurojust, zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen und Urkunden sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen sowie zur Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse bei Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Familiensachen mit grenzüberschreitenden Bezügen“.[210]

Das Haager Programm ist ein sehr wesentliches Dokument mit großer Bedeutung für das Konzept Homeland Security in Europa, weil in den Zielen klare HLS-Aufgaben hervorgehen und die Terrorismusbekämpfung ganz oben auf der Prioritätenliste steht. Weiters geht auch ganz klar hervor, dass ein optimaler Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein multidisziplinäres und abgestimmtes Vorgehen sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere Polizei, Zoll und Grenzschutz, erforderlich macht.[211]

Gustenau bezeichnet das Haager Programm als eine Komplementärstrategie der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), welche die Dimension der Inneren Sicherheit in der EU repräsentiert und Freiheit, Sicherheit und Recht durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen versucht.[212]

---

[209] Das „Tampere-Programm“ war ein fünfjähriges Arbeitsprogramm, das 2004 zu Ende ging und nun in diesem Programm eine Fortsetzung erfährt.

[210] Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/HaagerProgramm.pdf, download am 11.09.08

[211] Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/LinksDownloads/HaagerProgramm.pdf, download am 11.09.08

[212] Gustenau 2006, S. 67

Im Haager Programm wurden für die Bereiche Grenzschutz und Sicherheit folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Einrichtung eines Grenzschutzfonds für die Sicherung der Außengrenzen
- Sicherstellung der Inbetriebnahme des Schengener Informationssystem (SIS II) - Datenbank mit Angaben über Personen, gegen die ein Strafbefehl vorliegt und über gestohlene Objekte
- Festlegung einer gemeinsamen Visumpolitik (Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen, Einführung biometrischer Indikatoren im EU-Visainformationssystem (VIS))
- Ausarbeitung eines Konzepts für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen
- Maßnahmen gegen die Radikalisierung und die Rekrutierung im Terrorismus
- Verstärkte Nutzung von Europol (Europäischen Polizeiamt) und Eurojust (justizielle Einrichtung der EU zur Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen).

Die Umsetzung des Haager Programms wurde in einem Aktionsplan des Rates festgeschrieben und die Fortschritte werden jährlich in einem Bericht dokumentiert. Aus dem Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007 (3. Bericht) geht hervor, dass erhebliche Anstrengungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung unternommen wurden. So wird die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung in allen vier Bereichen (Prävention, Schutz, Strafverfolgung und Reaktion) fortgesetzt.[213]

6.2.2.8 Schutz von kritischen Infrastrukturen (Critical Infrastructure Protection CIP)

Das Thema „Schutz kritischer Infrastrukturen“ wird in dieser Arbeit zweimal aufgegriffen. In diesem Kapitel werden kurz die Initiativen auf europäischer Ebene genannt, im Kapitel 7.3.3 geht es um Maßnahmen auf der nationalen Ebene.

Kritische Infrastrukturen sind die Schlüsselelemente einer komplexen Gesellschaft, die den Austausch von Gütern und Dienstleitungen, sowohl national als auch international, erst ermöglichen. Funktionierende Infrastrukturen lassen einerseits die Bürgerinnen und Bürger am Wohlstand und an der Gesellschaft teilnehmen und tragen andererseits wesentlich zur öffentlichen Sicherheit und zur staatlichen Stabilität bei.

---

[213] Kom (2008) 373 endgültig

Ausfälle oder Zerstörung von kritischen Infrastrukturen können die Gütererstellung und Leistungserbringung empfindlich stören, aber auch zu einer massiven Gefährdung der Bevölkerung führen (Austritt von gefährlichen Substanzen).

Die Strategie für den Schutz von kritischen Infrastrukturen ist deshalb aus einem umfassenden Sicherheitsverständnis abzuleiten und sollte das Risiko krimineller Akte und terroristischer Anschläge genauso berücksichtigen wie Naturgefahren und von Menschen verursachte Katastrophen bzw. technisches Versagen.

In der Mitteilung der Kommission wird den Mitgliedstaaten empfohlen, als ersten Schritt ein nationales Programm zum Schutz seiner kritischen Infrastrukturen zu erstellen, in dem alle auf seinem Hoheitsgebiet befindlichen kritischen Infrastrukturen dargelegt werden sollen. In dem Programm sollten die nationalen Kriterien für kritische Infrastrukturen, die Schaffung eines Dialoges mit den Eigentümern sowie geografische Abhängigkeiten und Notfallpläne behandelt werden.

Die nationalen Programme sollen in einem logisch abgestimmten Prozess parallel zur Entwicklung des EU-Programms erfolgen.

6.2.2.9 Europäisches Sicherheitsforschungsprogramm (EPSF)

Die zunehmende Gefährdung der allgemeinen Sicherheit in den EU-Mitgliedstaaten durch neuartige Bedrohungen, hat die Europäischen Kommission veranlasst, ein umfassendes Europäisches Sicherheitsforschungsprogramm (EPSF) zu initiieren. Es ist beabsichtigt, die relativ ungenützten Kräfte der Industrie für das Thema „Sicherheit“ nutzbar zu machen. Der Zweck ist einerseits die Förderung der Forschung im Sicherheitsbereich und die Ankurbelung der Sicherheitswirtschaft und andererseits die Stärkung der GASP- bzw. ESVP der EU.

Das Rahmenprogramm für das EPSF wurde in zwei Hauptbestandteile, der „Preparatory Actions for Security Research“ (PASR) und in das EPSF gegliedert. PASR wurde 2006 abgeschlossen und mit der Umsetzung von EPSF wurde im Jänner 2007 begonnen.

Die thematische Schwerpunktsetzung des EPSF sind:

- Optimierung der Sicherheit und Schutz vernetzter Systeme
- Schutz vor Terrorismus (auch vor Bioterrorismus und Unfällen mit biologischen, chemischen und anderen Stoffen)
- Verbesserung des Krisenmanagements (einschließlich Evakuierungs-, Such- und Rettungsmaßnahmen, Eindämmung aktiver Stoffe und Sanierung)

- Interoperabilität und Integration der Informations- und Kommunikationssysteme
- Verbesserung des Situationsbewusstseins (beispielsweise im Krisenmanagement bei Antiterrorismusaktivitäten oder für die Grenzüberwachung).[214]

6.2.2.10 European Security Research and Innovation Forum (ESRIF)

Das European Security Research and Innovation Forum, wurde im September 2007 durch die Kommission einberufen und ist das informelle Beratungsorgan der EU Mitgliedstaaten zur strategischen Ausrichtung der europäischen Sicherheitsforschung. Dieses Forum soll die Entwicklung einer gemeinsamen Policy im Bereich der zivilen Sicherheit durch Bereitstellung entsprechender Technologie und Expertise sowie durch die Entwicklung und Umsetzung eines mittel- und langfristig angelegten gemeinsamen Forschungsprogrammes vorantreiben. Das Europäische Parlament ist in Form von Beobachtern (Observern) beteiligt.[215]

6.2.2.11 Prümer Vertrag

Im Mai 2005 wurde der Vertrag zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration in der deutschen Ortschaft Prüm (Vertrag von Prüm) zwischen sieben europäischen Staaten geschlossen.[216] Im Jänner 2007 legte die deutsche Präsidentschaft gemeinsam mit den Vertragspartnern einen Vorschlag zur Überführung des Vertrages in den Rechtsrahmen der EU vor. Am 15. Februar einigte sich der Rat auf die Übernahme derjenigen Vertragsbestimmungen in den gemeinschaftlichen Rechtsbestand, die den Datenaustausch und die polizeiliche Zusammenarbeit betreffen. Die Vorgangsweise wurde von vielen Verfassungsexperten kritisiert, da damit der reguläre Weg der Gesetzgebung in der EU gezielt umgangen wurde. Diese Vorgangsweise widerspricht aus deren Sicht grundsätzlich einem demokratischen und transparenten Gesetzgebungsverfahren.

Kernstück des Vertrages ist die Vernetzung der nationalen Datenbanken zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Bisher hat der Datenaustausch (DNA-Datensätze) auf bilateraler Ebene stattgefunden wie z.B. zwischen Österreich und Deutschland.

---

[214] Studie des IILP über „Sicherheitsforschung in Österreich und Europa“, Wien 31.Jänner 2007, S. 32
[215] European Security Research and Innovation Forum, online verfügbar unter: http://www.esrif.eu/, download am 03.09.08
[216] Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Niederlande, Luxemburg und Österreich

6.2.2.12 Weitere HLS relevante Ansätze auf Ebene der EU

Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften und auch längere Zeit danach war Katastrophenschutz kein Thema der europäischen Integrationsbestrebungen. Ende der 1980er Jahre begannen dann aber auch die damaligen Mitgliedstaaten angesichts größerer Umweltkatastrophen, eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ins Leben zu rufen. Die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der EU im Katastrophenschutz hat sich aufgrund mehrerer schwerer Katastrophen im letzten Jahrzehnt und insbesondere aufgrund der wachsenden Bedrohung durch den Terrorismus ergeben.

Nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 in den USA beschlossen daher die Innenminister der EU im Oktober 2001 das „Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen", das auch als „Mechanismus" bezeichnet wird. Das Ziel dieses Mechanismus, an dem die 27 Mitgliedstaaten der EU sowie die 3 EWR-Staaten teilnehmen, liegt in der besseren Koordinierung der gemeinschaftlichen Hilfsmaßnahmen bei Natur-, Technologie- und Umweltkatastrophen.

Dem Prinzip der europäischen Solidarität folgend, soll der Mechanismus immer dann aktiviert werden, wenn nationale Hilfsmaßnahmen eines Mitgliedstaates nicht ausreichen, um bei schweren Notfällen angemessen reagieren zu können. Im Anlassfall werden die Behörden im Katastrophengebiet in die Lage versetzt, rasch auf ein weit gespanntes Netz von Katastrophenschutzexperten und Einsatzteams in der Gemeinschaft zurückgreifen zu können. Damit wird sichergestellt, dass die besten Kräfte der EU so schnell wie möglich in die betroffenen Gebiete entsandt werden können. Weiters wird durch dieses Gemeinschaftsverfahren der Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene gefördert.[217]

6.2.2.13 Fazit

Die Schockwirkung der Terroranschläge von Madrid (2004) und London (2005) war nicht tiefgreifend genug, als dass in Folge die Kohärenzprobleme zwischen den verschiedenen Arbeitsfeldern der EU-Terrorabwehr (horizontal), den EU-Organen und Akteuren in den drei Säulen des EU-Vertrages (institutionell) und der EU und 27 nationalen Politiken (vertikal) beseitigt werden konnten.[218] Obwohl Kohärenz und Effizienz zentrale Anliegen bei der Vernetzung in der Terrorismusbekämpfung sind haben sich nach Auffassung von Keohane

---

[217] The Community mechanism for civil protection, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment /civil/prote/mechanism.htm, download am 13.06.2007

[218] Benedieck, Annegret: Die Terrorismusbekämpfung in der EU, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)-Studie, August 2006, S.5

drei Problembereiche herauskristallisiert: Erstens existiere in den Mitgliedstaaten ein Defizit in der Implementierung der Rechtsakte hinsichtlich Umsetzung und Anwendung. Zweitens fehlt es der EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung an finanziellen Ressourcen, um eine gewichtige Rolle spielen zu können. Und drittens sei die Kooperation zwischen innen- und justizieller Zusammenarbeit auf der einen Seite und außen- und verteidigungspolitischer Zusammenarbeit auf der anderen Seite zu verbessern.[219]

[219] Keohane zitiert nach: Benedieck, Annegret: Die Terrorismusbekämpfung in der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)-Studie, August 2006, S.10

6.2.3 Sicherheits- und Nachrichtendienstliche Aktivitäten in Europa

Nachrichtendienste spielen aufgrund ihres präventiven Charakters eine essentielle Rolle in der Bewältigung der neuen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen.

Die Komplexität der Bedrohungen bringt eine Fülle an Aufgaben mit sich, die für nationale Nachrichtendienste alleine nicht mehr zu bewältigen sind. Es gibt derzeit weder auf europäischer Ebene noch in anderen weltweiten Organisationen wie VN, NATO eine Institution, bei der alle Teilinformationen zusammenlaufen. Der Grund, warum es zu keinem „big picture" kommt, liegt hauptsächlich daran, dass Nachrichtendienste zu den wesentlichen Elementen der staatlichen Sicherheitsarchitektur gehören und in diesem Bereich ungern Kompetenzen an eine übergeordnete Ebene abgetreten werden.

6.2.3.1 Grundsätzliches zur Kooperation von Nachrichtendiensten

Auf akademischer, politischer und operationeller Ebene wurde die Notwendigkeit einer verstärkten nachrichtendienstlichen Kooperation zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erkannt, jedoch wird der Schlüsselbegriff der Kooperation sehr undifferenziert verwendet. Grundsätzlich ist zwischen einer horizontalen und einer vertikalen Kooperation zu unterscheiden, wobei erstere sich auf die Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten bezieht und zweitere die weitere Vertiefung von integrierten Institutionen oder Systemen für die Informationssammlung und –analyse sowie zur Durchführung von Operationen umfasst. Die beiden genannten Formen treten zumeist in einer Mischform auf und können dabei die unterschiedlichsten Dimensionen mit einbeziehen so z.B:

- Kooperation zwischen nationalen Behörden unter Einbeziehung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Cross-Agency Cooperation);
- „Cross-Border-Cooperation" westeuropäischer Nachrichtendienste innerhalb des institutionellen Gefüges der EU;
- „Cross-Border-Cooperation" zwischen westeuropäischen Nachrichtendiensten und anderen Nachrichtendiensten;
- Kooperation zwischen den Institutionen der EU, beispielweise zwischen SITCEN und EUROPOL sowie Intelligence Division (INTDIV);[220]

[220] Pankratz/Benczur-Juris 2006, S. 58 ff in: Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas/Micewski, Edwin (Hrsg.): Aspekte der Asymmetrie/ Reflexionen über ein gesellschafts- und sicherheitspolitisches Phänomen

Trotzdem, dass die Europäische Sicherheitsstrategie und das Haager-Programm den internationalen Terrorismus als prioritäres europäisches Problem definieren, zeigt sich, dass ein europäischer Grundkonsens hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung weit weniger homogen ist, als die immer wieder beschworenen, Konzepte, Maßnahmenkataloge, Aktionspläne oder Strukturen vermuten lassen würden.[221]

So beklagte Gerhard Schmid, Vizepräsident des Europäischen Parlaments a.D., am „Europäischen Polizeikongress 2007"[222] die fehlende Zusammenarbeit europäischer Nachrichtendienste: „Die Geheimdienste gehören zum ‚Eingemachten' des Nationalstaats; entsprechend schwachbrüstig ist derzeit die europäische Zusammenarbeit ausgeprägt. Die Auslandsnachrichtendienste arbeiten meistens nur bilateral und punktuell zusammen. Die Chefs der Inlandsgeheimdienste treffen sich zwar im Club von Bern regelmäßiger, die Abteilungsleiter für Terrorabwehr sogar mindestens monatlich. Aber auch hier gibt es erhebliche Defizite, zumindest wenn man den Klagen von Vertretern der Dienste kleinerer Länder Glauben schenkt".[223]

Ein wesentliches Problem hinsichtlich der Kooperation stellt das Vertrauen dar. So schützen Nachrichtendienste aus verständlichen Gründen ihre eigenen Quellen und geben Informationen nur bedingt weiter, um sich den erarbeiteten Informationsvorsprung zu wahren. Hinzu kommt, dass nachrichtendienstliche Erkenntnisse oft auch die Basis staatlicher Entscheidungsfindung sind, was bei Staaten Großteils zu kooperationshemmenden Verhalten führt. Kleinstaaten mit schlanken nachrichtendienstlichen Apparaten können durch Kooperation profitieren, weil sie selbst nicht imstande sind, die Fülle an Information auszuwerten und auf Analysen größerer Dienste angewiesen sind. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten der EU die Sicherheitsmaßnahmen auf EU-Ebene gegen den internationalen Terrorismus komplementär zu den eigenen nationalen Maßnahmen verstehen, diese aber nicht ersetzen können.[224]

Im Rahmen der EU und zwischen den Mitgliedstaaten haben sich im Bereich der nachrichtendienstlichen Kooperation zur Terrorismusbekämpfung unterschiedlichste Gremien, Arbeitsgruppen, Institutionen und Organisationen gebildet, die sowohl vertikal als

---

[221] ebenda
[222] Trends auf dem „Europäischen Polizeikongress", online verfügbar unter: http://gipfelsoli.org/rcms_repos/images, download am 09.09.08
[223] ebenda
[224] Pankratz/Benczur-Juris 2006, S. 60 ff in: Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas/Micewski, Edwin (Hrsg.): Aspekte der Asymmetrie/ Reflexionen über ein gesellschafts- und sicherheitspolitisches Phänomen

auch horizontal ausgerichtet sind. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Kooperationen zwischen EU Staaten im institutionellen Rahmen der EU bzw. solchen außerhalb dieses institutionellen Rahmens. Zu den wichtigsten multilateralen Kooperationsforen zählen:

- EUROPOL (Europäisches Polizeiamt) erhielt auch eine Zuständigkeit für Terrorismusbekämpfung, die in der "EUROPOL-Konvention" festgelegt wurde und sich hauptsächlich auf koordinierende Tätigkeiten bezieht (Veranstaltung von High Level Expert Meetings).
- PWGT (Police Working Group on Terrorism) ist ein Zusammenschluss von polizeilichen Einheiten, die sich mit operativen Ermittlungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung befassen. Ziel der PWGT ist der Austausch von Lagebildern, Erfahrungen und die rasche Weitergabe von anlassbezogener Information.
- Berner Club ist eine De-facto-Vereinigung der Leiter ziviler Dienste, die ihre Informationen austauschen und ihre Bemühungen im Kampf sicherheitspolitischer Herausforderungen aufeinander abstimmen.
- CTG (Counter Terrorism Group) wurde nach 9/11 gegründet und umfasst die Zusammenarbeit der europäischen Nachrichtendienste (+Schweiz und Norwegen) auf Ebene der jeweiligen Leiter und tagt derzeit zweimal pro Halbjahr im Land der jeweiligen Präsidentschaft.
- MEC (Middle European Conference) ist eine Initiative der Niederlande der Jahre 1989/1990, in der die Leiter von zivilen westeuropäischen Sicherheits- und Nachrichtendienste ihre Ansichten und Informationen auf dem Gebiet der Entwicklung der Dienste sowie ihrer Aufgaben und Organisationsformen im Zusammenhang mit ihrem demokratischen Umfeld austauschen.
- SEEIC (South East European Intelligence Cooperation) ist die Vereinigung osteuropäischer Nachrichtendienste die als Ziel die Mitgliedschaft in MEC anstreben.
- "G 5" ist ein Zusammenschluss der fünf EU-Staaten mit den potentesten nachrichtendienstlichen Kapazitäten in Europa (GB, DEU, F, I, ESP) die seit 2005 über ein gemeinsames "Terrorist Alert Communication System" sowie über eine Datenbank von Personen, die verdächtigt werden, Verbindung zu einer terroristischen Organisation zu haben, verfügen.[225]

[225] Pankratz/Benczur-Juris 2006, S. 64 ff in: Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas/Micewski, Edwin (Hrsg.): Aspekte der Asymmetrie/ Reflexionen über ein gesellschafts- und sicherheitspolitisches Phänomen

6.2.3.2 SitCen als Beispiel der Institutionalisierung der nachrichtendienstlichen Kooperation im Rahmen der EU

Die EU verfolgt in ihren Bemühungen, den Terrorismus zu bekämpfen, einen umfassenden, auf Kooperation und Solidarität basierenden Ansatz und übernimmt dabei eine koordinierende Rolle in der Erstellung und Umsetzung von Konzepten und Programmen. Die Nachrichten- und Sicherheitsdienste Europas widmen sich sehr stark dem Themenkomplex Terrorismusprävention und versuchen, in verschiedenen Projekten die Ursachen des Terrorismus zu erforschen und Strategien zu seiner Vermeidung zu entwickeln. Zu den aktuellen Themen zählen das Internet, KonvertitInnen und „home-grown-networks“. Die Ergebnisse sollen Änderungen und neue Tendenzen des Phänomens Terrorismus aufzeigen und in Lagebilder und Bedrohungs-Einschätzungen einfließen. Dabei nimmt Prävention einen immer größer werdenden Stellenwert ein.[226]

Auf analytischer Ebene sind durch EUROPOL und vor allem durch SITCEN erste Ansätze für Intelligence Strukturen erkennbar. Das „EU Joint Situation Center" (SitCen) ist eine Lage- und Analyseeinheit, die im Ratssekretariat eingerichtet wurde und oft auch als „EU-Lage- und Analysezentrum" bezeichnet wird. Das SitCen ist eine Organisationseinheit des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union, die den Generalsekretär / Hohen Vertreter der EU, seine Mitarbeiter sowie die EU Sonderbeauftragten durch Erstellung von Informationen unterstützt. Im SitCen werden rund um die Uhr potenzielle oder aktuelle Krisenregionen beobachtet und durch politisch-strategische Analysen Entscheidungsgrundlagen für Maßnahmen der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geschaffen. Diese Analysen umfassen auch Bedrohungen und Risiken, die von Phänomenen wie dem internationalen Terrorismus oder der organisierten Kriminalität ausgehen.

Seit 1. Jänner 2005 soll das SitCen dem Rat auch strategische Analysen der terroristischen Bedrohung liefern, die auf Erkenntnisse und Analysen der Nachrichten- und Sicherheitsdienste der Mitgliedstaaten, Informationen aus den Medien sowie gegebenenfalls auf Informationen von EUROPOL gestützt sind. Das SitCen ist in seiner Funktion als Lagezentrum für die Erstellung von strategischen Bedrohungsanalysen für politische Entscheidungsträger zuständig. Nachrichtendienstliche Tätigkeiten in EU-Mitgliedstaaten

[226] BMI/Verfassungsschutzbericht 2007, S. 90 ff.

zählen nicht zum Aufgabenbereich des Lagezentrums. Im SitCen arbeiten ca. 20 Analytiker aus den EU-Mitgliedstaaten.

Die Bereitschaft der Nachrichtendienste dem SitCen entsprechendes Personal und Informationen, Berichte und Analysen bereitzustellen ist bisher allerdings äußerst gering. SitCen müsste auch autorisiert sein, Nachfragen und Steuerungshinweise an die einzelnen Quellen zu richten.[227]

Eine weitere Einrichtung die für die Bereiche der inneren Sicherheit Europas zunehmend von Bedeutung wird ist das Joint Situation Centre (SIAC – Single Intelligence Analysis Capacity) in Brüssel, welches als Lage- und Analysezentrum für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dient. Initiativen gibt es auch in der Europäische Kommission die ihre analytischen Komponenten durch den Auf- bzw. Ausbau von Crises Rooms (Open Source Intelligence OSINT- und Analysezentren) stärkt.

6.2.3.3 Fazit

In einer Welt deren Sicherheit zunehmend davon bestimmt wird, ob und inwieweit es möglich ist, die Evolution der Bedrohungstriade (Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) unter Kontrolle zu halten, ist es verantwortungslos, so zu tun, als ob im möglichst umfassenden Informationsaustausch der Weisheit letzter Schluss liegen würde, wenn nicht gleichzeitig eine übergeordnete Instanz geschaffen wird, die mittels eigenen Quellenzugang in die Lage versetzt wird zu beurteilen, welcher Mosaikstein zu welchem Bild gehört.[228] Auch wenn es so scheint, dass die nationalen Behörden im wesentlich geringerem Ausmaß von den Strukturen der EU abhängig sind als umgekehrt, könnte sowohl die EU als auch die europäischen Mitgliedstaaten von gemeinsamen Strukturen und Produkten profitieren. Kommt dieser Verbund nicht zustande sind die Erkenntnisse der Nachrichtendienste zum Zwecke einer seriösen Politikberatung in Frage zu stellen.

---

[227] Lange, Klaus: Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten?, Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen, in: Aktuelle Analysen 37 der Hannes-Seidel-Stiftung e.V., München 2005, S. 11

[228] ebenda

7. Bestandaufnahme der österreichischen Sicherheitspolitik

Im Kapitel Bestandsaufnahme der österreichischen Sicherheitspolitik wird zu Beginn auf das einst hoffnungsvolle Konzept der „Umfassenden Landesverteidigung“ eingegangen und danach die aktuelle sicherheitspolitischen Konzeptlage betrachten. Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin bildet in der Konzepthierarchie die Spitze der Pyramide, nach deren Leitlinien sich alle anderen Konzepte ausrichten. Herausgearbeitet wird insbesondere inwieweit sich aus bestehenden Konzepten HLS-Ansätze ableiten lassen. Dies auch unter dem Aspekt, dass in Kapitel 8 eingehender auf das HLS-Verständnis in Österreich eingegangen wird.

7.1 Umfassende Landesverteidigung (ULV)

Die Entwicklung der „Umfassenden Landesverteidigung“ in Österreich steht in unmittelbaren Zusammenhang mit der Wiedererlangung der vollen Souveränität durch den Staatsvertrag vom 15. Mai 1955[229] und dem Bekenntnis des Nationalrates am 26. Oktober 1955[230] zur immerwährenden Neutralität. Für Österreich bedeutete dies, dass es von nun an selbst dafür zu sorgen hatte, die Souveränität und Neutralität zu bewahren beziehungsweise zu verteidigen. Die Erfahrungen zweier Weltkriege haben gezeigt, dass hierzu ein umfassendes Konzept der Landesverteidigung notwendig ist, in dem neben den militärischen Ansätzen auch zivile und wirtschaftliche Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

7.1.1 Geschichte der ULV

Ein Vortrag von Oberst i.G. Franz König im März 1958 über „Totale Landesverteidigung, zivile Landesverteidigung und Weltwirtschaft“, an dem auch Bundespräsident Dr. Adolf Schärf als Zuhörer anwesend war, beeinflusste die Regierungserklärung vom 17. Juli über eine wirksame Landesverteidigung für die Republik Österreich, die am 18. Juli 1961 durch eine Willenserklärung der Bundesregierung untermauert wurde. Am 18. Juni 1961 stellte Bundesminister für Landesverteidigung Dr. Schleinzer den Antrag an die Bundesregierung

[229] Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Nr. 152/Jahrgang 1955: Bundesgesetz über den Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen demokratischen Österreich. Ausgegeben am 30.Juli 1955
[230] Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Nr. 211/Jahrgang 1955: Bundesgesetz über die Neutralität Österreich. Ausgegeben am 26.Oktober 1955

zum Aufbau einer „Umfassenden Landesverteidigung“. Mit diesem Beschluss war der Grundstein für die Entwicklung und den Aufbau einer Umfassenden Landesverteidigung gelegt, deren Konzept sich in die militärische, zivile, wirtschaftliche und geistige Landesverteidigung mit entsprechenden Arbeitsausschüssen gliederte. In weiterer Folge wird auf die wichtigsten Meilensteine bei der Entwicklung der ULV eingegangen.[231]

Als Arbeitsbasis für die Entwicklung der ULV ging man von folgenden Bedrohungsannahmen aus, die die „Österreichische Neutralität“ gefährden könnten:

- Internationale Spannungen und Konfliktgefahr (Krisenfall).
- Kriegerische Auseinandersetzung in der Nachbarschaft (Neutralitätsfall)
- Eine gegen Österreich gerichtete Aggression (Verteidigungsfall).

Dabei standen im Krisenfall vor allem Maßnahmen der wirtschaftlichen Vorsorgen im Vordergrund. Im Neutralitätsfall traten Maßnahmen der zivilen Landesverteidigung an die Seite der wirtschaftlichen Vorkehrungen, während das militärische Element in den Zustand einer raschen Verfügbarkeit gebracht wurde. Im Verteidigungsfall liegt jedoch die Hauptlast der Landesverteidigung neben dem Überlebensschutz der Zivilbevölkerung beim mobil gemachten Bundesheer.

Die ULV wurde von 1962 bis 1973 durch das BMLV koordiniert und ging am 1. Jänner 1974, nach dem Bundesministeriengesetz 1973 in die Verantwortung des BKA über. Die jeweiligen Bundesminister wurden mit der Wahrnehmung der ULV betraut. Am 10. Juni 1975 wurde die ULV in einer Bundesverfassungsergänzung im Artikel 9a BVG festgeschrieben und in einer einstimmigen Entschließung des Nationalrates die Grundsätze der Gestaltung festgelegt. Die Verteidigungsdoktrin wurde am 18. Oktober 1975 durch den Ministerrat beschlossen und war quasi die Verwaltungsmaxime für die Erstellung des LV-Plans. Die Entwicklung und Beschlussfassung des LV-Plans auf den verschiedenen Ebenen und Instituten nahm acht Jahre in Anspruch, sodass dieser am 22. November 1983 durch die Bundesregierung beschlossen wurde und es am 1. März 1985 zur Veröffentlichung kam.[232]

Der LV-Plan konnte zu Zeiten des Kalten Krieges weder ernsthaft realisiert werden, noch erfolgte mit der politischen Wende am Beginn der neunziger Jahre eine Überprüfung und

---

[231] Bayer, Richard: Die Geschichte der Umfassenden Landesverteidigung, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Sonderpublikation, 2/2008/S, S.7
[232] Bayer, Richard: Die Geschichte der Umfassenden Landesverteidigung, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Sonderpublikation, 2/2008/S, S.25

Adaption, sodass der Plan völlig obsolet wurde. Zur Jahrtausendwende wurden mit den Arbeiten zur neuen „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ die Voraussetzungen für einen konzeptionellen Neuanfang geschaffen.

Im B-VG hat der Artikel 9a der Umfassenden Landesverteidigung nach wie vor seine Gültigkeit, jedoch wurde der LV-Plan als das dazu entwickelte Konzept außer Kraft gesetzt und mit dem Passus über die USV und der Teilstrategien (neue Strategie der Umfassenden Landesverteidigung) ergänzt.

7.1.2 HLS Ansatz in der ULV

Obwohl man in der ULV von völlig anderen Bedrohungsannahmen als bei HLS ausging, ist das Prinzip des umfassenden Sicherheitsansatzes erkennbar, allerdings mit der Einschränkung, dass dabei alle Ressourcen auf die klassische Landesverteidigung mit dem Österreichischen Bundesheer als militärisches Instrument gebündelt wurden. Die Parallele zu HLS ergibt sich zum einen aus dem gemeinsamen Ziel „innere Sicherheit und Schutz der Bevölkerung“ und zum anderen aus der Bündelung aller Kräfte zur Wahrung der Sicherheit. Der Regelkreis[233] mit der der LV Plan laufend erprobt und verbessert wurde, nimmt das Prinzip des methodisch und technisch sehr aufwendig gestalteten “Concept Development and Experimentation (CD&E)“[234] vorweg, bei dem anhand ausgewählter Szenarien die Fähigkeiten der involvierten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) erprobt und weiterentwickelt werden.

7.2 Konzeptlage und Konzeptentwicklung in Österreich nach 1989

Zum besseren Verständnis der gegenwärtigen österreichischen Sicherheitspolitik werden am Beginn dieses Unterkapitels die Ebenen der Konzepthierarchie kurz dargestellt. Die Grundlage der österreichischen Sicherheitspolitik bildet die am 1. Dezember 2001 vom Nationalrat mit den Stimmen der Regierungsparteien angenommene Sicherheits- und

---

[233] LV-Plan → Übung (Planspiele) → Evaluierung → Ressourcenplanung → Adaptierung LV Plan

[234] CD&E Ist ein Verfahren bei dem bestehende Sicherheitskonzepte anhand von Methoden und Experimenten (Planübungen, Simulation, Feldversuche, Einsatzübungen), die stufenförmig angelegt sind bewertet, und durch gezielte Experimente zu, integrierten, umfassenden, konsistenten Systemkonzepten weiterentwickelt werden. [online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de, download am 13.06.2006]

Verteidigungsdoktrin, die zugleich allen anderen Konzepten als Leitlinie dient. Zur Konzepthierarchie:

1. Ebene: Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, die mit den Stimmen der Regierungsparteien im Parlament beschlossen wurde.

2. Ebene: Die Umfassenden Sicherheitsvorsorge, die sich aus einer Gesamtstrategie und 9 Teilstrategien zusammensetzt. Die Gesamtstrategie wurde durch eine interministerielle Arbeitsgruppe und die Teilstrategien durch ressortinterne Expertengruppe erarbeitet.

3. Ebene: Militärstrategische Konzepte und andere **strategische** Konzepte von Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (Verfassungsschutz, Polizei, Feuerwehr).

Im Frühjahr 2000 hatte sich die österreichische Bundesregierung (Schüssel 1) entschlossen, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu zu ordnen bzw. den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, da der Landesverteidigungsplan aus dem Jahr 1985 in weiten Teilen den aktuellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Anforderungen nicht mehr gerecht wurde. Unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers wurde eine Expertenkommission eingesetzt, die Anfang 2001 den Analyseteil der Sicherheitsdoktrin fertigstellte. Die Logik der Expertise geht von den Grundlagen der europäischen Sicherheitspolitik aus, gefolgt von dem Kapitel „Das allgemeine sicherheitspolitische Lagebild“ und geht im 3. Kapitel auf die „Funktion der globalen, transatlantischen und europäischen Sicherheitsinstitutionen“ ein. Das Kapitel „Sicherheitspolitische Situation Österreichs“ und die „Grundlagen der österreichischen Sicherheitspolitik“ bilden die Kernbereiche der Analyse.

7.2.1 Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin

Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (SVD) beruht auf den in der österreichischen Bundesverfassung verankerten Grundwerten, den Sicherheitsinteressen Österreichs und der EU sowie den strategischen Zielsetzungen der österreichischen Sicherheitspolitik.

Die SVD besteht aus zwei Teilen: dem Analyseteil und der eigentlichen Doktrin, die die „allgemeinen Erwägungen“ und die „Entschließung“ beinhaltet. Die „allgemeinen Erwägungen“ sind sicherheits- und verteidigungspolitisch relevante Schlussfolgerungen, die im Wesentlichen aus dem sicherheitspolitischen Analyseteil abgeleitet wurden. In der „Entschließung“ wird die Bundesregierung ersucht, die österreichische Sicherheitspolitik nach festgelegten Grundsätzen zu gestalten, die unter fünf Überschriften „allgemeine

Empfehlungen“, außenpolitische Aspekte der Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik, innere Sicherheit und Teilstrategien“ festgeschrieben wurden.

7.2.1.1 Analyseteil der SVD[235]

„Sicherheit ist nicht alles, aber ohne Sicherheit ist alles nichts.“[236] Dieses Zitat wurde dem Analyseteil, der von einer Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung verfasst wurde, vorangestellt.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete zugleich den Wegfall einer jahrzehntelangen ideologischen und geopolitischen Konfrontation. Die Auflösung des Warschauer Paktes, der Zerfall der Sowjetunion und die beinahe Implosion Russlands haben Raum für neue staatliche und nicht-staatliche Akteure geschaffen. Der Machtzerfall hat auch zu Zonen der Instabilität wie am Balkan und in Osteuropa geführt. Dadurch wurde die Sicherheitspolitik in Österreich auch fallweise zur vorrangigen politischen Aufgabe. Die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa bedeutete für Österreich auch das Ende der aktiven Neutralitätspolitik.[237]

Die allgemeinen Rahmenbedingungen der Sicherheitspolitik Europas werden durch eine Vielzahl von Entwicklungen bestimmt. Entwicklungen die für den Untersuchungsgegenstand von Relevanz sind, sind insbesondere:

- Die Auflösung der bipolaren Ordnung hat zu einer Unübersichtlichkeit der Weltpolitik und zu neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen geführt.
- Die weltpolitischen Entwicklungen haben das Entstehen von einer Vielzahl neuer sowohl staatlicher als auch nicht-staatlicher Akteure begünstigt, die sich nicht ohne Weiteres in die traditionelle Politikordnung eingliedern lassen, eigenständige Ziele verfolgen und dadurch zum Teil die nationalstaatliche Ordnung erodieren lassen.
- Traditionelles sicherheitspolitisches Denken, das auf die Abwehr von äußeren Bedrohungen durch militärische Kräfte basierte, gilt als überholt; an dessen Stelle tritt ein umfassendes (zivil, militärisch, ökonomisch, ökologisch) Konzept der Gefahrenabwehr.

---

[235] der Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin wurde am 23.Jänner 2001 von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen und dem Nationalrat zur Beratung zugeleitet.
[236] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 4 ff.
[237] BM a.D. Dr. Werner Fasslabend anlässlich eines Vortrages an der Landesverteidigungsakademie 15.9.2008

- Die klassische Zuordnung von bestimmten Bedrohungen zu bestimmten Politikbereichen, die noch auf das westfälische System zurückgeht, ist angesichts der zusammenhängenden, vernetzten Sicherheitsprobleme überholt.[238]

Es wird heute davon ausgegangen, dass die Sicherheitslage eines europäischen Staates nicht mehr isoliert betrachtet werden darf, und die möglichen Gefahren und Risiken in Europa nur mehr im Verbund zu bewältigen sind. Der Analyseteil zeigt klar auf, dass zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und den Gesamtinteressen der Europäischen Union eine wechselseitige Abhängigkeit besteht. Die Mitgliedstaaten können die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht mehr im Alleingang realisieren und sind zunehmend auf die Solidarität der europäischen Partner angewiesen, obwohl zur gleichen Zeit der Staat, der seine Ziele und Strategien stets im Rahmen der internationalen Gesamtkonstellation definiert, der zentrale sicherheitspolitische Akteur bleibt. Der Krisenprävention kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu.

In weiterer Folge werden einige Kapitel des Analyseteils aufgegriffen, die für den Untersuchungsgegenstand von besonderer Relevanz sind.

Dem Begriff Sicherheit wurde ein eigenes Kapitel gewidmet. Auf den Begriff der Sicherheitspolitik wird an dieser Stelle eingegangen, weil die Erfassung des sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels die Grundlage für ein zeitgemäßes Sicherheitsverständnis und für die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik ist.

„Der allgemeine Zweck der Sicherheitspolitik besteht in der Gewährleistung von Sicherheit für möglichst alle Lebensbezüge eines Gemeinwesens.“[239]

Sicherheitspolitik im Sinne der vorliegenden Doktrin umfasst alle Maßnahmen und Mittel zur Wahrung der Sicherheitsinteressen eines Staates, insbesondere durch die Schaffung äußerer Stabilität sowie durch die Verhinderung des Entstehens äußerer Bedrohungen, die sich gegen die Bevölkerung und die Grundwerte richten.

Das Ziel einer modernen Sicherheitspolitik ist daher die Aufrechterhaltung einer möglichst hohen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Stabilität im eigenen Umfeld

[238] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 4 ff.
[239] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 8 ff.

und verlangt eine umfassende Konzeptionierung, die sich wiederum aus dem Begriff der „umfassenden Sicherheit“ ableiten lässt.[240]

„Österreich ist einer Politik des Friedens verpflichtet. Es richtet daher sein Bestreben darauf aus, gewaltsame Konflikte erst gar nicht entstehen zu lassen. Es betreibt daher eine Sicherheitspolitik, die auf Basis der Charta der Vereinten Nationen, sowie der internationalen Vereinbarungen zum Schutz der Grund- und Freiheitsrechte, wie der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Grundrechte- Charta auf Vermeidung von Krieg und auf ein friedliches Zusammenleben der Völker gerichtet ist.“[241]

Die Republik Österreich ist auf feste Werte gegründet. Dazu zählen die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie eine Verpflichtung gegenüber den Prinzipien der pluralistischen Demokratie und der Rechtstaatlichkeit. Die Republik Österreich bekennt sich zu Toleranz und Respekt für alle Menschen, ungeachtet ihrer Herkunft und schützt die Freiheit und Rechte des Volkes und wahrt die Sicherheit des Landes. Wohlstand, Chancengleichheit und die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sind weitere Werte, die es zu wahren gilt.

Die Kleinstaatlichkeit Österreichs bedingt auch, dass es zu einer besonderen Betonung der Rolle des Völkerrechts für die gewaltfreie Gestaltung der internationalen Beziehungen seitens der österreichischen Außenpolitik kommt. Auch die Betonung des Multilateralismus zur Bewältigung von Meinungs- und Interessensdivergenzen ist eine logische Folge daraus.[242]

Die Neutralität Österreichs hat mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zunehmend an Bedeutung verloren. „Die gegenwärtig von allen Parteien überraschend übereinstimmend akzeptierte, Restneutralität hat zwar noch Bedeutung im Innenverhältnis, im Außenverhältnis jedoch spielt sie eher eine geringe und ambivalente Rolle. Die Ausrichtung der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik (ASP) ist vor allem strukturell geprägt von der Kleinstaatlichkeit Österreichs, von seiner geopolitischen Lage zwischen Ost und West sowie Nord und Süd.“ [243] Schließlich ist die Republik Österreich auf der universellen Ebene den

---

[240] ebenda
[241] BKA/ Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S 1, online verfügbar unter: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794, download 13.07.08
[242] ebenda
[243] Gustenau, Gustav: Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur. Anspruch und Wirklichkeit, in: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Büro für Sicherheitspolitik, Wien 2005, S. 11

Zielen der Vereinten Nationen verpflichtet, die insbesondere in der Wahrung und Sicherheit des Weltfriedens bestehen.[244]

Die österreichische Sicherheitspolitik basiert auf den vitalen nationalen Sicherheitsinteressen und den sicherheitspolitischen Interessen der Europäischen Union. Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995 ist der Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem der wichtigsten Punkte in der Europäischen Union geworden und bedeutet auch für Österreich einen Wandel und vor allem ein Umdenken im sicherheits- und verteidigungspolitischen Denken. Die EU beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtstaatlichkeit. Alle Mitgliedstaaten sind diesen Grundsätzen und den in der Grundrechte-Charta der EU verankerten Grundrechte verpflichtet.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Europäischen Union liegt im Verantwortungsbereich des jeweiligen Mitgliedstaates. Auf europäischer Ebene werden sicherheits- und verteidigungspolitische Angelegenheiten vorwiegend in der zweiten Säule der GASP bzw. ESVP auf intergouvernementaler Basis behandelt. HLS ist als Politikfeld bisher in der EU noch nicht abgebildet. Die Umsetzung bzw. der Aufbau von Strukturen in Zusammenhang mit der Solidaritätsklausel könnte durchaus dazu führen.

7.2.1.2 SVD Allgemeine Erwägungen und Entschließung

Im Abschnitt der SVD „Allgemeine Erwägungen“ finden sich einige Passagen, die eine HLS Relevanz aufweisen. Um Redundanzen zu vermeiden werden, aus der SVD nur mehr jene Textstellen aufgegriffen, die in Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand stehen.

Betont wird, dass Sicherheit in allen ihren Dimensionen muss unter den heute herrschenden Bedingungen als „umfassende Sicherheitspolitik“ konzipiert und verwirklicht werden.

Die SVD behandelt insbesondere jene Aspekte der umfassenden Sicherheit, die sich mit dem Schutz des staatlichen Systems als Ganzes sowie dem Schutz seiner Bürger gegen Bedrohungen in großem Ausmaß befasst.

Die Sicherheitslage eines europäischen Staates kann heute nicht mehr isoliert betrachtet werden, da Instabilitäten und Gefahren in Europa bzw. an der Peripherie die Sicherheitslage der Europäischen Union insgesamt betreffen. Die neuen sicherheitspolitischen

[244] BKA/ Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 58 ff.

Herausforderungen sind daher nicht im Alleingang, sondern nur durch internationale solidarische Zusammenarbeit zu bewältigen.[245]

Mit dem Ende des Kalten Krieges (1989) begann ein Prozess, der von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender, kooperativer Sicherheit überleitete.

Eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Sicherheitspolitik ist präventiv ausgerichtet, sodass Bedrohungen erst gar nicht entstehen.

Das klar erkennbare Bedrohungsbild wie in Zeiten des Kalten Krieges wurde von einer komplexen Mischung von Gefahren und Risiken abgelöst, deren Ursprünge im politischen, wirtschaftlichen, militärischen, sozialen, ökologischen, kulturell-religiösen und informationstechnischen Bereich liegen können. Zu den wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen zählen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (WMD), ein von staatlicher Seite oder von bestimmten Interessensgruppen gelenkter und international operierender Terrorismus, organisierte Kriminalität usw. Der internationale Terrorismus in all seinen Ausprägungen ist ein schwerwiegendes Sicherheitsproblem.[246] Auf Grund der komplexen und grenzüberschreitenden Bedrohungs- und Risikozusammenhänge bietet die räumliche Entfernung zu Krisengebieten keinen ausreichenden Schutz mehr. Dies verlangt nach präventiven Maßnahmen und dem Einsatz von Kräften vor Ort und führt zu Thesen wie: „Die Sicherheit Deutschlands wird am Hinduhkusch verteidigt“ (Verteidigungsminister Peter Struck).

Moderne Gesellschaften sind hoch technisiert, breit vernetzt und daher besonders verwundbar. Dies betrifft sowohl den militärischen als auch den zivilen Sektor.

Weitreichende Luftkriegsmittel, insbesondere ballistische Raketen und Marschflugkörper mit nuklearen Sprengköpfen, können von Basen außerhalb Europas gestartet werden und daher auch zu einer Bedrohung für Österreich werden. Darüber hinaus kann es trotz der Bildung von Nonproliferationsregimen zu einer Verbreitung von Massenvernichtungswaffen kommen, deren Gefahr sich um ein Vielfaches multipliziert, sollten diese in die Hände von terroristischen Organisationen gelangen.

---

[245] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 4 ff.
[246] ebenda

Gefahren wie subversive Angriffe auf strategisch bedeutende Infrastruktur oder Anschläge zur Durchsetzung politischer Ziele können sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren wie z.B. terroristischen Bewegungen, Gruppierungen der organisierten Kriminalität, Sekten aber auch Einzeltätern ausgehen. Charakteristisch für solche Bedrohungen ist, dass sie ohne Vorankündigung und überraschend ausgeführt werden.[247]

7.2.1.3 Teil Entschließung[248]

Die Bundesregierung wird ersucht, die österreichische Sicherheitspolitik nach folgenden Grundsätzen auszurichten:

- Laufende Information der Bevölkerung über die Sicherheitslage im In- und Ausland
- Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrates als Beratungsorgan der Bundesregierung in sicherheits- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten.
- Fortführung der nachrichtendienstlichen Kooperation auf europäischer Ebene
- Aufbau eines Systems der umfassenden Sicherheitsvorsorge
- Verbesserung der Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen den nationalen und internationalen Hilfs- und Einsatzorganisationen durch die Schaffung eines integrierten und abgestimmten Ausbildungsprogramms, das auf bestehende zivile und militärische Ausbildungseinrichtungen aufbaut.
- Ausbau der sicherheitspolitischen Forschung inklusive der Vernetzung mit relevanten Organisationen im In- und Ausland
- Einführung und Abhaltung eines strategischen Führungslehrganges bei dem Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Militär eine umfassende sicherheitspolitische Expertise vermittelt wird
- Verfügbarkeit lebensnotwendiger Ressourcen sowie Schutz kritischer Infrastruktur

7.2.1.4 Zusammenfassende Feststellungen zu HLS Ansätzen in der SVD

Aus den vitalen nationalen österreichischen Sicherheitsinteressen und unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Europäischen Union wurden für Österreichs Sicherheitspolitik politisch strategische Zielsetzungen abgeleitet, aus denen klare HLS Ansätze hervorgehen wie z.B.:

---

[247] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 4 ff.
[248] ebenda

- Die Gewährleistung der territorialen Integrität und der Selbstbestimmung sowie der Handlungsfreiheit der Republik
- Der Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsordnung (kritische Infrastruktur)
- Die Gewährleistung der inneren Sicherheit einschließlich der Sicherung der Staatsgrenze (border security)
- Der umfassende Schutz der österreichischen Bevölkerung und der Rechtsgüter des österreichischen Gemeinwesens
- Das Streben nach einem stabilen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Umfeld und die Förderung der europäischen Stabilität
- Verhinderung des Entstehens und der Eskalation von Konflikten, insbesondere im sicherheitsrelevanten Umfeld Österreichs (Prävention)
- Stärkung der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen bzw. Etablierung von entsprechenden Regimen (NPT, Rio-Prozess usw.), die dazu geeignet sind, negative sicherheitspolitische Entwicklungen zu verhindern.
- Bekämpfung des internationalen Terrorismus, von organisierter Kriminalität, Korruption, Eindämmung der illegalen Migration und Schlepperei sowie diesbezüglich verstärkte Zusammenarbeit im internationalen Rahmen
- Unterstützung der internationalen Bemühungen um Friedenssicherung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge.
- Aus- und Aufbau effizienter ziviler und militärischer Kapazitäten und Strukturen zur Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben im nationalen Bereich und als Voraussetzung für eine glaubwürdige und effektive gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU.
- Sicherstellung der Verfügbarkeit lebensnotwendiger Ressourcen sowie der strategischen Infrastruktur
- Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen.[249]

Einige Grundprinzipien der SVD decken sich mit dem dieser Arbeit zugrunde gelegten Verständnis von HLS, so z.B. die Prinzipien der umfassenden Sicherheit und präventiven

[249] BKA/Analyseteil der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 2001, S. 4 ff.

Sicherheit. Als Beispiel europäischer Solidarität wäre die Solidaritätsklausel zu nennen, in der sich ganz klar das Prinzip von HLS wiederfindet.

In dem Kapitel der „Entschließung" der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin werden Empfehlungen angeführt, in der die Operationalisierung von HLS Ansätzen auf gesamtstaatlicher Ebene hervorgehen.

7.2.2 Umfassende Sicherheitsvorsorge (USV)

Gemäß der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (SVD) soll die österreichische Sicherheitspolitik durch die Gesamtstrategie der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge" (USV) und den dazugehörigen Teilstrategien in einem systematischen Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche verwirklicht werden.[250]

Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin sieht vor, dass die umfassende Landesverteidigung an die neuen Bedrohungen und Risiken angepasst wird sowie die gesetzlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung zu einem System der umfassenden Sicherheitsvorsorge geschaffen werden soll. Die ULV bleibt im B-VG Artikel 9a als Kernbereich weiter bestehen und soll gemeinsam mit dem neu hinzugefügten Passus über die USV und der Teilstrategien zu einem neuen sicherheitspolitischen Konzept der umfassenden Sicherheitsvorsorge weiterentwickelt werden.

Die Umfassende Sicherheitsvorsorge (USV) ist das sicherheitspolitische Konzept Österreichs und gliedert sich in eine Gesamtstrategie und neun Teilstrategien. Die Strategien sind der SVD nachgeordnet und bilden den Rahmen zur Verwirklichung der österreichischen Sicherheitspolitik. Am Beginn der Gesamtstrategie wird auf die Grundwerte der Republik Österreich, auf die Sicherheitsinteressen Österreichs und der Europäischen Union sowie auf die strategischen Zielsetzungen der österreichischen Sicherheitspolitik eingegangen. Da diese Themen bereits im Rahmen des Analyseteils der SVD behandelt wurden, wird im Folgenden der Fokus auf Kapitel 2 „Umfassende Sicherheitsvorsorge" und Kapitel 4 „Maßnahmen der USV" der Gesamtstrategie gelegt. Auf die Instrumente der USV wird in dieser Arbeit im Kapitel 5.5 eingegangen.

---

[250] BKA/Gesamtstrategie USV, S. 3

7.2.2.1 Gesamtstrategie der USV

Die Verwirklichung der österreichischen Sicherheitspolitik im Rahmen der umfassenden Sicherheitsvorsorge soll auf Basis einer Gesamtstrategie und der relevanten Teilstrategien erfolgen und zu einem verstärkten Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche führen.

Die umfassende Sicherheitsvorsorge beruht auf folgenden Prinzipien:

- Der österreichischen Sicherheitspolitik liegt das Prinzip der umfassenden Sicherheit zugrunde, das sowohl den militärischen als auch den nicht-militärischen Aspekten der Sicherheit entsprechende Bedeutung beimisst.
- Das Prinzip der präventiven Sicherheit löst das Bedrohungsreaktionskonzept ab. Die aktive Teilnahme an internationalen Maßnahmen zur Konfliktverhütung und des Krisenmanagements ist für Österreich ein wichtiger Bestandteil seiner Sicherheitspolitik.
- Die österreichische Sicherheitspolitik wird im Wesentlichen bestimmt durch die nationalen Sicherheitsinteressen und den sicherheitspolitischen Interessen der Europäischen Union. Die sicherheitspolitischen Vorstellungen innerhalb der EU wurden in einer Europäischen Sicherheitsstrategie zusammengefasst[251]
- Das Prinzip der europäischen Solidarität ersetzt das Konzept einer autonomen Sicherheitspolitik. Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken sind nicht im Alleingang, sondern nur durch internationale solidarische Zusammenarbeit zu bewältigen.
- Die Teilstrategien sollen vor allem jene Maßnahmen enthalten, die zur Umsetzung der Empfehlungen erforderlich sind und beziehen sich insbesondere auf die Bereiche Außenpolitik, Verteidigungspolitik sowie innere Sicherheit. Zudem wurden Teilstrategien zu den Bereichen Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Infrastruktur-, Finanz-, Bildungs- und Informationspolitik sowie IKT-Sicherheit ausgearbeitet (Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge).

[251] BKA/Gesamtstrategie USV, S. 3

- Das Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge soll entsprechend den internationalen Rahmenbedingungen laufend überprüft, koordiniert und gegebenenfalls angepasst werden.

Im Expertenentwurf von 2002 wird die umfassende Sicherheitsvorsorge wie folgt charakterisiert:

- umfassende Sicherheitsstrategie seit dem Landesverteidigungsplan aus dem Jahr 1983
- beschränkt sich nicht auf ein Bedrohungsreaktionskonzept, sondern geht von dem Gedanken aus, durch den präventiven Einsatz sicherheitspolitischer Instrumente bereits das Entstehen von Bedrohungen und Konflikten zu verhindern
- Ist ein modernes und zeitgemäßes Sicherheitskonzept, das den neuen Bedrohungsformen wie internationaler Terrorismus, organisierter Kriminalität, etc. Rechnung trägt
- trägt den Gedanken der Multidisziplinarität der Sicherheitspolitik Rechnung, dass nur durch den koordinierten Einsatz sämtlicher sicherheitspolitischer Akteure wirksame Sicherheitspolitik betrieben werden kann
- Ist ein Konzept, das die Grundlagen für eine weit reichende Europäisierung der österreichischen Sicherheitspolitik festschreibt – die Sicherheit Österreichs und der EU sind untrennbar miteinander verbunden;
- Ist von dem Gedanken der internationalen Solidarität geprägt – den modernen Bedrohungen kann nicht mehr im Alleingang, sondern nur im Verbund begegnet werden.“[252]

7.2.2.2 HLS Ansätze in der USV

Aus dem Konzept zur Gesamtstrategie „Umfassende Sicherheitsvorsorge“ können einige konzeptive Grundlagen für Homeland Security abgeleitet werden. Diese finden sich in den vitalen österreichischen Sicherheitsinteressen (umfassender Schutz der österreichischen Bevölkerung oder Sicherung der wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen des Staates) sowie in der Umsetzung der USV. Auch entspricht die Gleichstellung der Instrumente der Wirtschafts- Landwirtschafts-, Finanz-, und Infrastrukturpolitik sowie der Bildungs-, Informations- und Kommunikationspolitik mit den Instrumenten der traditionellen Sicherheitsministerien (Innen, Außen und Landesverteidigung) dem Konzept von HLS. In den

[252] BKA/Umfassende Sicherheitsvorsorge. Das sicherheitspolitische Konzept Österreichs, Gesamtstrategie, Expertenentwurf, Wien, Dezember 2002

Teilstrategien kristallisiert sich auch das Präventionsprinzip heraus. So sollen wichtige Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen besonders geschützt werden. Dazu zählt auch die Sicherstellung des Zuganges zu strategischen Ressourcen.

7.2.2.3 Teilstrategien

Wie erwähnt existieren 9 Teilstrategien zu den Themenbereichen Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Innere Sicherheit, Verkehr- und Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Informationspolitik, Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Finanzpolitik und IKT-Sicherheit, die zumeist in den einzelnen Ministerien ausgearbeitet wurden. Eine Ausnahme ist die Teilstrategie IKT-Sicherheit. Es würde in dieser Arbeit zu weit führen, auf die HLS-Ansätze in den Teilstrategien im Detail einzugehen, weshalb im Folgenden das Ergebnis der Analyse auf zwei Kernaussagen reduziert wird:

1) In den Teilstrategien zeigt sich, dass sich die verschiedenen HLS- Aufgaben über die Kompetenzen der verschiedenen Ministerien verstreuen und, dass der Wunsch nach einer Optimierung der Koordination und Kooperation aller Einrichtungen im innerstaatlichen Bereich, die zur Gewährleistung der inneren Sicherheit etwas beitragen, besteht. Die Mitwirkung bei der gesamtstaatlichen Formulierung der sicherheitspolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen im Rahmen eines ressortübergreifenden Führungs- und Planungsprozesses hat sich lediglich das BMLV in ihrer Teilstrategie als Aufgabe gesetzt.

2) Aus dem Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ geht klar hervor, dass es in Zukunft eine der prioritären Aufgaben der Streitkräfte sein wird, sich bei immer anspruchsvolleren internationalen Operationen zu engagieren, was gleichzeitig die Gefahr von Anschlägen im eigenen Land erhöht und sich daraus das Erfordernis einer effizienten HLS ableiten lässt. Dies lässt den Schluss zu, dass nur eine starke nationale Sicherheitsarchitektur Freiraum für ein verstärktes Engagement auf internationaler und europäischer Ebene schafft.

7.2.2.4 Teilstrategie Verteidigungsdoktrin

Die Transformation hat auch vor den österreichischen Streitkräften nicht halt gemacht und ist als Reaktion auf die Veränderungen der Sicherheitslandschaft und den damit ableitbaren Fähigkeiten erklärbar. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die EU-Mitgliedschaft und die Herausbildung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) waren die Treiber für die Positionierung des gesamten österreichischen Sicherheitsmanagements im europäischen Kontext.

Gerade bei den Auslandseinsätzen zeigt sich, dass sich die Streitkräfte in Zukunft als Teil einer umfassenden Sicherheitskonzeption zu positionieren haben und es weniger auf die lineare Reaktion auf aktuelle und zu erwartende Bedrohungen, sondern auf flexible Antworten auf gar noch nicht absehbare Herausforderungen, ankommt.[253] Mehr Flexibilität bedeutet aber zugleich, dass die Planung von einen bedrohungsbasierten auf einen fähigkeitsbasierten Ansatz umgestellt werden sollte und dies auch einen Wandel der Institutionen bedingt.[254]

Für einen Kleinstaat wie Österreich ist nicht die nationale Ebene der effizienteste Problemlöser, sondern die gemeinschaftliche supranationale Ebene der Europäischen Union. Im Zuge des Transformationsprozesses ist die Interoperabilität des österreichischen Bundesheeres voranzutreiben, um vor allem im Rahmen der europäischen Union in Zukunft angemessene militärische Beiträge mit entsprechenden Auswirkungen auf die österreichische Sicherheit und Stellung in der Europäischen Union zu leisten. So soll mit dem verstärkten militärischen Engagement einerseits die Sicherheit Österreichs und der EU durch proaktives und umfassendes Krisenmanagement erhöht und andererseits das politische Gewicht und die Stellung Österreichs im Rahmen der EU verbessert werden.

Aufgrund historischer Gegebenheiten wurde in der Verfassung das Prinzip der dauernden Neutralität (später ergänzt durch solidarisches Mitwirken an der GASP), das Prinzip der umfassenden Landesverteidigung und der Wehrpflicht verankert.[255]

Das Prinzip Neutralitätspolitik als Friedenspolitik ist im Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung tief verankert und schränkt die politischen Eliten in ihren Entscheidungen, was die Neuausrichtung der österreichischen Sicherheitspolitik betrifft, zum Teil ein.

7.2.3 Rolle eines „Neutralen Staates“

Österreich hatte während des Kalten Krieges eine erfolgreiche Neutralitätspolitik betrieben, in dem es sich aus Konflikten herausgehalten hat und mit einer aktiven Außenpolitik auch zu einem Platz der Begegnung wurde. Das Ende des Ost-West Konfliktes stellte Österreich vor neue sicherheitspolitische Herausforderungen wie die Proliferation von

---

[253] Entacher, Edmund: Die Transformation der österreichischen Streitkräfte im multinationalen Umfeld von EU und NATO, in: Europäische Sicherheit 8/2008, S. 27

[254] Möckli, Daniel: „Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeiten und Schutz“, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr.16 Juni 2007 2.Jahrgang, S. 95

[255] Entacher, Edmund: Die Transformation der österreichischen Streitkräfte im multinationalen Umfeld von EU und NATO, in: Europäische Sicherheit 8/2008, S. 30

Massenvernichtungswaffen, Terrorismus oder organisierte Kriminalität. Die Neutralitätspolitik, so wie sie bisher praktiziert wurde, hatte damit ein Ende. Die österreichische Sicherheitspolitik gründet nunmehr sowohl auf der Neutralität als auch der Solidarität.

Für die Neutralität bedeutsam sind die in der SVD im Kapitel „Von der Neutralität zur Solidarität" getroffenen Feststellungen: „Im Verhältnis zu den Vereinten Nationen ging Österreich bis 1990 davon aus, dass die Weltorganisation verpflichtet sei, die dauernde Neutralität Österreichs zu respektieren und Österreich daher niemals zu Zwangsmaßnahmen in einen militärischen Konflikt zwischen dritten Staaten heranziehen werde. Im Zuge des Golfkrieges von 1991 hat sich jedoch in Österreich die Rechtsauffassung durchgesetzt, dass den Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen Vorrang vor den Neutralitätspflichten zukommt. Damit ist die klassische Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz nicht mehr existent.

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 hat Österreich deren gesamten rechtlichen Besitzstand übernommen, der damals bereits den Vertrag von Maastricht und dessen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umfasste. Artikel J.4 dieses Vertrages eröffnete die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Die Mitwirkung an der gemeinsamen Verteidigungspolitik und dem Krisenmanagement der EU wurde mit einem Zusatz in der österreichischen Bundesverfassung (Artikel 23f) ausdrücklich bestätigt. Das Neutralitätsgesetz wurde damit in seiner Wirksamkeit weiter begrenzt."[256]

Nach der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam wurde durch den Nationalrat 1998 eine weitere Verfassungsnovelle beschlossen, nach der Österreich am gesamten Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben, einschließlich von Kampfeinsätzen mitwirken kann.[257] Sollte sich Österreich am „oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben (peace enforcement)" beteiligen, ist es erforderlich, diesen Einsatz durch ein UN Mandat zu legitimieren.

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet die Solidaritätsklausel, die auf Wunsch des betreffenden Staates Hilfeleistungen bei Terroranschlägen und Naturkatastrophen vorsieht. Die Beiträge

---

[256] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S. 7, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794

[257] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S. 7, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794

der Mitgliedstaaten sind freiwillig und richten sich nach dem Bedarf des betroffenen Staates. Aus dieser Solidaritätsklausel lässt sich, wie bereits an mehreren Stellen dieser Arbeit erwähnt, ein mögliches HLS Konzept auf EU-Ebene ableiten.

Alle militärischen und humanitären Aktivitäten haben für alle Mitgliedstaaten die gleiche Gültigkeit, egal ob neutral oder Bündnismitglied. Für den HLS Ansatz auf europäischer Ebene würde das bedeuten, dass Österreich souverän entscheiden kann, an der Realisierung einer EU-Sicherheitsarchitektur mitzuwirken.

Neben der Solidaritätsklausel beinhaltet der Vertrag von Lissabon eine Beistandsklausel, die besagt, dass Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten „Hilfe und Unterstützung leisten müssen“. Im Vertrag von Lissabon als auch im Verfassungsvertrag gibt es aber die so genannte irische Formel, aus der hervorgeht, dass dieser Artikel den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Staaten unberührt lässt. Für das neutrale Österreich erwachsen daher keine Verpflichtungen, die seiner Neutralität entgegenstehen.

Abschließend wird festgestellt, dass die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen ein verstärktes Zusammenarbeiten auf EU Ebene verlangen und dadurch Österreichs Neutralität auf die Kernelemente reduziert wurde, die lauten:

- Österreich ist kein Mitglied eines Militärbündnisses
- Verbot von Militärbasen auf österreichischem Staatsgebiet
- Österreich wird an keinem Krieg teilnehmen.

7.2.4 Fazit

Was die Entwicklung der Konzepte betrifft ist anzumerken, dass die SVD im Jahr 2001 in Österreich beschlossen wurde und es bis dato keine Anpassung an die aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen gegeben hat. Zwei Jahre später hat auf europäischer Ebene, der Europäischen Rat, die vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, ausgearbeitete gemeinsame Europäische Sicherheitsstrategie angenommen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte es zu einer Überarbeitung der SVD kommen müssen, um die Doktrin an die in der ESS ausgeführten europäischen Sicherheitsinteressen anzupassen. Dieses Defizit wird insofern eingehegt, da in der ESS konkrete Maßnahmen für die Operationalisierung der Vorschläge fehlen. Es fehlen darin Lösungsansätze über die Kooperation und Koordination von zivil-militärischen Mittel und Instrumente sowie die Verknüpfung von inneren und äußeren Sicherheitsmaßnahmen.

Die für die Erfüllung von HLS Aufgaben so wichtige Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Kräften bleibt völlig unklar.

Grundsätzlich fallen HLS Aufgaben in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, deren Arbeit durch verschiedene Gremien der EU unterstützt wird. Wichtig dabei ist die Erkenntnis, dass die Mitgliedstaaten mit der Dimension der Bedrohung am Beispiel des internationalen Terrorismus oder der organisierten Kriminalität hoffnungslos überfordert sind und sich die EU in diesen Bereichen noch stärker engagieren müsste.

In Österreich werden die in der SVD und USV samt Teilstrategien erwähnten HLS-Aufgaben nur zögernd realisiert, da es einerseits an einer eigenen „Heimatschutzstrategie" und andererseits an einer Koordinierungsstelle fehlt, die die Operationalisierung der Empfehlungen vorantreiben. Diese Aspekte wären bei der Zusammenführung der Teilstrategien besonders zu berücksichtigen.[258] Um zu einer möglichst schlanken und wirkungsvollen HLS Strategie zu gelangen, macht es Sinn, die Strategie auf Basis von Referenzszenarien zu entwickeln. Mit einer modernen „Homeland Security" Strategie, in dessen Rahmen die Aufgaben und Fähigkeiten der Sicherheitskräfte klar zugeordnet und vernetzt sind, könnte auch der fehlende strategische Ansatz zur zentralen Führung von Blaulichtorganisationen und Streitkräfte behoben werden.

Der Generalstabschef des Österreichischen Bundesheeres, Entacher, fasst die gegenwärtige Situation sowie die hieraus entstehenden Kernaufgaben wie folgt zusammen:

> „Eine umfassende Sicherheitsvorsorge kann nicht in der Reaktion auf aktuellen und kurzfristig erwartbaren Bedrohungen verharren. Statt weniger stereotyper Reaktionsmechanismen sind flexible Antworten auf zum Teil augenblicklich gar noch nicht absehbare Herausforderungen gefragt. Ziel ist der Aufbau universell einsetzbarer, modular und flexibel kombinierbarer Einsatzkräfte."[259]

An dieser Stelle zeigt sich auch schon, dass der dieser Arbeit zugrunde gelegte HLS Ansatz dem Konzept der umfassenden Sicherheitsvorsorge entspricht und der Grad der Entsprechung von der nationalen Sichtweise/Definition von HLS abhängt.

---

[258] Gustenau 2004, S. 140

[259] Entacher, Edmund: Die Transformation der österreichischen Streitkräfte im multinationalen Umfeld von EU und NATO, in: Europäische Sicherheit 8/2008, S. 27

7.3 Instrumente USV

7.3.1 Nationaler Sicherheitsrat (NSR)

Auf Grundlage der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin wurde am 23.1.2001 der Beschluss der Bundesregierung gefasst, zur Evaluierung und Beratung in sicherheitspolitischen Fragen einen Nationalen Sicherheitsrat einzurichten. Im November 2001 wurde das Gesetz des NSR durch alle 4 Parlamentsparteien einstimmig beschlossen. Die Beschlussfassung wurde durch die Vorkommnisse am 11. September 2001 vorangetrieben. Die Umsetzung des Beschlusses erfolgte, in dem man aus dem Rat für auswärtige Angelegenheiten, dem Landesverteidigungsrat und dem Rat für österreichische Integrationspolitik alle sicherheitspolitisch relevanten Komponenten herauslöste und im NSR neu abbildete.

Der Nationale Sicherheitsrat (NSR) ist das zentrale Beratungsgremium der Bundesregierung in allen Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.[260] Daneben besteht Anhörungsrecht in grundsätzlichen Fragen der militärischen Landesverteidigung und in allen Angelegenheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf Antrag eines stimmberechtigten Mitgliedes, zum Beispiel über Angelegenheiten des Art. 23f, Abs. 3 BVG (Petersberg-Aufgaben) oder in Angelegenheiten des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen.

Die Arbeitsebene des NSR bilden die Verbindungspersonen, die den verschiedenen Ressorts angehören und zu deren Hauptaufgabe die Erstellung eines ressortübergreifenden gesamtstaatlichen Lagebildes zählt. Alle relevanten Sicherheitsministerien melden zu einer inhaltlich festgelegten Struktur (festgelegtes Inhaltsverzeichnis) ihre Beiträge ein, die dann zu einem „big picture“ zusammengefasst werden. Der Zweck des Lagebildprozesses besteht darin, aus einer seriös aufbereiteten und aggregierten Information Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung abzuleiten, die dem NSR zur Abstimmung vorgelegt werden.

2007 hat in Österreich erstmals ein Bundeskanzler die Handlungsempfehlungen unterschrieben was zugleich einem Arbeits- bzw. einem Umsetzungsauftrag an die Ministerien gleichzusetzen ist.

---

[260] Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Teil I, Nr.122/Jahrgang 2001: Bundesgesetz, mit dem ein Nationaler Sicherheitsrat eingerichtet und das Wehrgesetz 1990 geändert wird. Ausgegeben am 16.November 2001

Der Bundeskanzler hat beim NSR den Vorsitz inne. Neben ihm sind noch der/die Vizekanzler/in, vier Minister (BMI, BMLVS, BMeiA, BMJ) sowie achtzehn Vertreter der im Hauptausschuss des Nationalrates vertretenen politischen Parteien, stimmberechtigt. Dem NSR gehören in beratender Funktion ein Beamter der Präsidentschaftskanzlei, ein Vertreter des Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz sowie sieben höhere Beamte (Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten, Chef des Generalstabes, Generaldirektor für öffentliche Sicherheit, je ein Beamter BKA, VK, BMeiA und BMLVS) aus dem Bereich der Schlüsselressorts an. Auf organisatorischer Ebene ist beim Bundeskanzleramt ein Sekretariat für die Geschäftsführung des NSR eingerichtet, in dem die Schlüsselressorts ihre Verbindungspersonen einmelden, die ihrerseits wieder das Wissen und die Expertise ihrer Ressorts in die Arbeit einbringen.

Mit der Bildung des NSR wurde ein wertvolles Politikberatungselement geschaffen, in dem es zur Bündelung einer breiten sicherheitspolitischen Expertise kommt und dadurch ein wesentlicher Beitrag zur Verfolgung einer kohärenten Sicherheits- und Verteidigungspolitik geleistet werden kann, unter der Voraussetzung, dass dieses Gremium von diversen Politikern nicht als Forum für parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen missbraucht wird.

7.3.2 Schutz der Bevölkerung

7.3.2.1 Grundsätze

Die Gewährleistung von Sicherheit in allen ihren Dimensionen ist Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie für das wirtschaftliche Wohlergehen der Gesellschaft und ihrer Bürger.[261]

Während des „Kalten Krieg“ und danach hat es eine klare Arbeitsteilung zwischen Innen-, Außen- und Verteidigungsministerium gegeben, als Konsequenz der Terroranschläge vom 11.September 2001 zeichnet sich ein Zusammenrücken zwischen innerer und äußerer Sicherheit ab.[262]

Österreich sieht sich mit neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert, die auf den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel im Jahr 1989/1990 zurückzuführen sind. Die neuen Bedrohungen wie z.B. der internationale Terrorismus und die organisierte Kriminalität basieren auf hochgradig vernetzten Strukturen und sind in ihren Auswirkungen von

[261] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil, Bericht an den Nationalrat, Wien 2001, S.4
[262] Innenminister Ernst Strasser bei der Expertentagung „Konsequenzen aus dem 11.September“ am 15.Dezember 2003 im Wiener Palais Pallavicini

transnationalen und interdependenten Charakter, sodass Gegenmaßnahmen nicht mehr isoliert in den für die „innere und äußere Sicherheit“ zuständigen Stellen konzipiert werden können.

Die Ausgestaltung einer Sicherheitspolitik ist daher eine politische Aufgabe jedes Staates und muss unter den heute herrschenden Bedingungen als „umfassende Sicherheitspolitik“ angelegt und verwirklicht werden.[263]

Wie eine umfassende Sicherheitspolitik auf der nationalen Ebene zu praktizieren sei, hat der ehemalige Innenminister Strasser bei einer Expertentagung in Wien 2003 in Bezug auf die in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) angeführten neuen Bedrohungen[264] angedeutet. „Jede dieser Bedrohungen erfordere politische, juristische, polizeiliche und militärische, aber auch wirtschaftliche und entwicklungspolitische Maßnahmen. Der österreichische Weg des breiten Zusammenwirkens aller Sicherheitsbereiche im Nationalen Sicherheitsrat (NSR) sei zielführend. (…) Die Einrichtung eines Sicherheitsclusters für eine effektive Sicherheitsplanung im Rahmen des NSR sei zweckmäßig. Dieser Cluster solle eine gesamthafte, permanente Lagebeurteilung unter Einbeziehung aller Sicherheitsaspekte gewährleisten und jährlich ein entsprechendes Lagebild erstellen.“[265]

Die Österreicherinnen und Österreicher haben einen Anspruch darauf, vor Kriminalität geschützt zu werden. Neben einer starken Präventionsarbeit bedeutet das vor allem einen noch intensiveren Einsatz der Polizei auf den Straßen und in den Städten. Daher wird auch die Modernisierung der Exekutivkräfte weiterverfolgt. Um besonders der organisierten Kriminalität, illegaler Migration und der Bedrohung durch den Terrorismus begegnen zu können, ist es dieser Bundesregierung ein wichtiges Anliegen, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene zu stärken.[266]

Aus den zitierten Textstellen geht hervor, dass den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nur mit einer umfassend konzipierten Sicherheitspolitik zu begegnen ist, die im Kontext mit den Maßnahmen auf der internationalen und der europäischen Ebene anzulegen sind.

---

[263] BMLV/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil, Bericht an den Nationalrat, Wien 2001, S.4

[264] ESS Bedrohungen: der internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Proliferation), regionale Konflikte, „gescheiterte Staaten“ und die organisierte Kriminalität

[265] Innenminister Ernst Strasser bei der Expertentagung „Konsequenzen aus dem 11.September“ am 15. Dezember 2003 im Wiener Palais Pallavicini

[266] Budgetrede 2007, online verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/Budget/Budget20072008/DieBudget redenach Kapiteln/InnereSicherheit_6720.htm, download 19.03.08

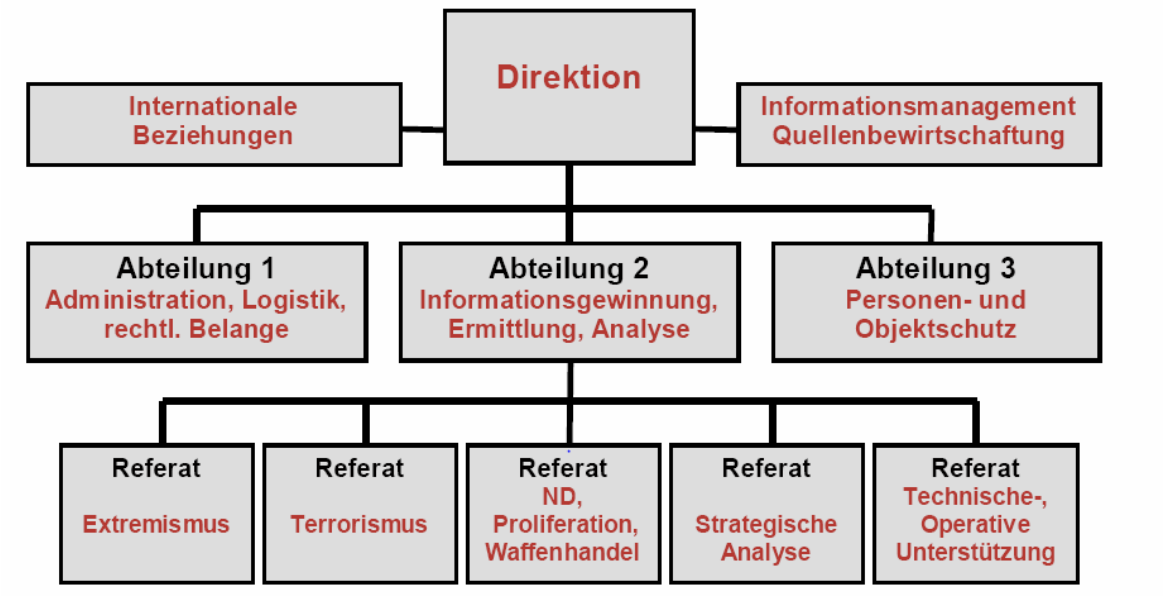
Im folgenden Kapitel wird die Struktur und Organisation des Bevölkerungsschutzes in Österreich dargestellt. Eingegangen wird dabei auf die Kompetenzen in der Terrorismusbekämpfung, den Zivilschutz, das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmangement sowie dem Schutz kritischer Infrastrukturen.

7.3.2.2 Kompetenzen der Terrorismusbekämpfung in Österreich

In Österreich wurde 2002 die Terrorismusbekämpfung dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) übertragen und ist dem Charakter nach eine Sicherheitsbehörde. Mit Einrichtung des Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung wurden mit Wirksamkeit vom 01.12.2002 die Gruppe II/C, die Abteilungen II/C/6 und II/C/7 sowie das Referat II/ C/a aufgelöst.[267]

Das BVT ist zuständig für die Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten und dabei organisationsrechtlich ein Teil der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit des Bundesministeriums für Inneres. Es besteht aus einem Leitungsbereich (DirektorIn, StellvertreterIn, Büro Internationale Beziehungen und Referat Informationsmanagement) und drei Abteilungen.[268]

Abbildung 13: Organigramm Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung



Quelle: Bericht des Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung 2007 S.14

---

[267] Die Auflösung der Einsatzgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus als Sondereinheit der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit erfolgte durch Änderung der Sondereinheiten-Verordnung (BGBl. II Nr. 485/2002).

[268] Bericht des Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung 2007, S.13

Die Aufgaben des BVT umfassen im Wesentlichen den Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen der Republik und deren Handlungsfähigkeit. Aus den laufenden Lagebeurteilungen und Gefährdungseinschätzungen der im BVT angesiedelten Analyseeinheit, resultieren Personen- und Objektschutzmaßnahmen.

Zu den Kernaufgaben zählen weiters:

- die Bekämpfung von extremistischer und terroristischer Phänomene,
- die Bekämpfung der Spionage,
- die Bekämpfung des internationalen Waffenhandels,
- die Bekämpfung des Handels mit Kernmaterial und der organisierten Kriminalität.

Das Schwergewicht im Tätigkeitsbereich des BVT liegt nach wie vor in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus als Teil einer nationalen und gesamteuropäischen Strategie. Im Lichte der latent vorhandenen weltweiten terroristischen Bedrohung wird besonderer Wert auf die Fortführung und Intensivierung der internationalen Vernetzung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit gelegt.

Die Abteilung 2 ist die größte Organisationseinheit des BVT und besteht aus drei Fachreferaten (Extremismus / Terrorismus und Ausländerextremismus / Spionageabwehr, Proliferation und Waffenhandel), einer strategischen Analyse sowie einer Einheit für technische und operative Unterstützung.

Der Zweck dieser Organisationseinheit ist im Wesentlichen die bundesweite Leitung und Koordinierung von Maßnahmen im Rahmen der Informationsgewinnung und Ermittlung in Staatsschutz-Angelegenheiten sowie die begleitende Analyse staatsschutzrelevanter Informationen in Hinblick auf die Gefährdung der inneren Sicherheit.

In den Bundesländern wurden je ein Landesamt für Verfassungsschutz als nachgeordnete Dienststelle für die Aufgabenerfüllung in Staatsschutz-Angelegenheiten und Terrorismusbekämpfung eingerichtet, welche Teil der jeweiligen Sicherheitsdirektion sind. Die Aufgaben der LVT sind derzeit grundsätzlich ident mit jenen des BVT und werden unter Fachaufsicht der Zentralstelle erledigt.

Im BVT wurde mit Beginn der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft 06 das „Threat Response Centre“ (TRC) eingerichtet, das als nationale und internationale Informations-Drehscheibe bzw. Koordinationsstelle für alle Extremismus bzw. Terrorismus relevante Sachverhalte diente. Mit dem TRC wurden die nationalen und internationalen Polizei- und Sicherheitsbehörden sowie Nachrichtendienste zum Zwecke der Prävention und der

sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr vernetzt. Im Anschluss an die EU Ratspräsidentschaft wurde das TRC evaluiert und es zeigte sich, dass die Fortführung zweckmäßig erscheint, weil sich das Koordinierungselement wirkungsvoll in das Gesamtgefüge des österreichischen Sicherheitsapparates eingegliedert hatte.

7.3.2.3 Zivilschutz

Durch den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel in Europa hat sich auch das Zivilschutzbild in den letzten Jahren in der Praxis stark gewandelt, da davon auszugehen ist, dass zwischenstaatliche Kriege in Westeuropa auf absehbare Zeit auszuschließen sind. Dementsprechend hat auch der Schutz vor den Auswirkungen militärischen Kampfhandlungen im Rahmen des Zivilschutzes weitestgehend an Bedeutung verloren.

Zivilschutz ist der Oberbegriff für eine Vielzahl von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor natur- und zivilisationsbedingten Gefahren und für die Hilfeleistung in entsprechenden Notlagen.

Zivilschutz ist somit als pluralistisches Katastrophenvorsorge- und Hilfeleistungssystem zu verstehen, das in den Verantwortungsbereich von Bund, Ländern, Bezirken, Gemeinden, Einsatzorganisationen und Bürgern fällt. Zivilschutz umfasst Aktivitäten zur Bewältigung von Katastrophen und Krisensituationen unterschiedlichster Art.

Er umfasst:

- Maßnahmen des Selbstschutzes,
- Maßnahmen der alltäglichen Gefahrenabwehr,
- Maßnahmen zum Schutz vor Naturkatastrophen und technischen Unglücksfällen,
- ebenso wie Vorsorgen zum Schutz vor möglichen Auswirkungen des internationalen Terrorismus.

Die Umsetzung der Ziele des Zivilschutzes erfolgt im Wesentlichen auf folgenden zwei Ebenen:

- Katastrophenhilfe der Bundesländer
- Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM)[269]

Das Bundesministerium für Inneres besitzt für den Zivilschutz Koordinierungskompetenz. Aufgrund der Kompetenzbestimmung der Bundesverfassung im Sinne der Generalklausel des

[269] Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, online verfügbar unter: http://www.bmi.gv.at/downloadarea/zivilschutz/SKKM200104.pdf, download am 12.09.07

Art.15 Abs. 1 B-VG liegt der Katastrophenschutz in Österreich grundsätzlich in der Gesetzgebung und Vollziehung[270] in der Zuständigkeit der neun Bundesländer.

Der Österreichische Zivilschutzverband ist eine der größten Sicherheitsorganisationen des Landes. Er unterstützt die Bevölkerung durch qualifizierte Information und praktische Tipps, ein Leben in Sicherheit zu leben und sich vor den vielfältigen Gefahren des Alltags zu schützen. Die Hauptaufgabe der Organisation liegt somit in der Prävention, wobei die Themen in den vergangenen Jahren wesentlich erweitert wurden. Waren es ursprünglich noch die Auseinandersetzung mit der Problematik wie Bevorratung und Schutz bei atomarer Bedrohung, so engagiert sich der Österreichische Zivilschutzverband heute verstärkt auch im Bereich „Schutz der Jugend".[271]

7.3.2.4 Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM)

Seit Mai 2003 ist das Bundesministerium für Inneres für die Koordination des staatlichen Katastrophenschutzmanagements zuständig. Mit dem Ministerratsbeschluss vom 20. Jänner 2004 bewirkte man die Zusammenführung der bisher in verschiedenen Ressorts angesiedelten Koordinationsgremien in einen Koordinations-Ausschuss unter dem Vorsitz des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit. Zusätzlich gehören dem Gremium die Vertreter der Ministerien und die Katastrophenschutz-Referenten der Bundesländer an. Je nach Anlassfall können dem Ausschuss weitere Experten hinzugezogen werden.[272]

Für die Bereiche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, Zivilschutz und Flugpolizei ist im Innenministerium die Abteilung II/4 zuständig.

---

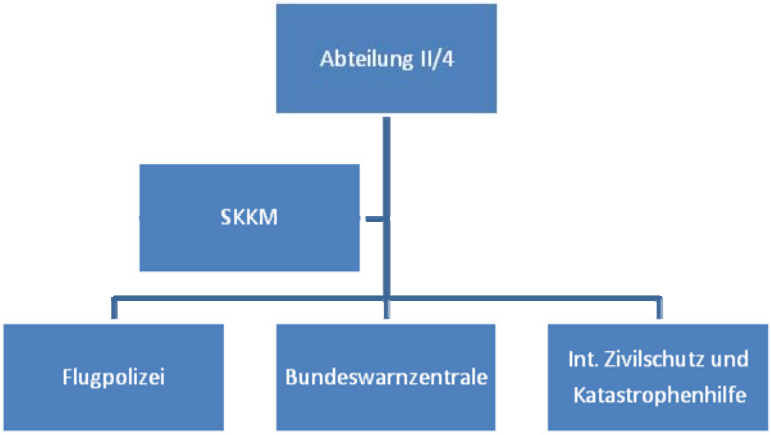
[270] Das Bundesverfassungsgesetz, online verfügbar unter: http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg_1.htm#Art9a, download am 11.06.2008

[271] Österreichischer Zivilschutzverband online verfügbar unter: http://www.zivilschutzverband.at/, download am 17.01.07

[272] Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, online verfügbar unter: http://www.bmi.gv.at /downloadarea/zivilschutz/SKKM200104.pdf, download am 12.09.07

Diese Abteilung gliedert sich in 4 Referate:

Abbildung 14: Gliederung BMI Abt. II/4



Quelle: Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, online verfügbar unter: http://www.bmi.gv.at/downloadarea/zivilschutz/SKKM200104.pdf, download am 12.09.07

Zu den Aufgaben der Abteilung zählt die Vertretung Österreichs in der Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Die Abteilung II/4 im BM.I ist die österreichische Drehscheibe für den EU-Mechanismus.

Als zentrale Anlaufstelle nationaler und internationaler Partner wurde die Bundeswarnzentrale (BWZ) und Einsatzkoordinationscenter (EKC) beim Bundesministerium für Inneres eingerichtet. Die Bundeswarnzentrale fungiert als permanente Kontaktstelle für Hilfeersuchen und als Koordinationsstelle im Falle von Einsätzen.

Das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement wird aufgrund des föderalen Staatsaufbaus und der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung auf allen Verwaltungsebenen wahrgenommen. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den Bundesländern. Bei Lokalereignissen wird die behördliche Katastrophen- und Einsatzleitung durch den Bürgermeister oder die Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen. Für Großkatastrophen geht die Zuständigkeit auf die Landesregierungen über. Die Landeswarnzentralen übernehmen die operative Koordination der Einsätze.

7.3.3 Schutz kritischer Infrastruktur

Als „kritische Infrastruktur“ bezeichnet man jene Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Beeinträchtigungen der nationalen und öffentlichen Sicherheit/staatliche Stabilität oder andere dramatische Folgen

eintreten würden. „Kritisch“ ist dabei ein Qualifizierungsmerkmal für herausragend wichtige Einrichtungen innerhalb des Infrastrukturbestandes. Kritische Infrastruktur kommt in allen gesellschaftlichen, politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bereichen vor. Der Begriff kritische Infrastruktur ist eng verbunden mit verschiedenen Bedrohungen wie z.B. terroristischen Anschlägen.[273] Die Abgrenzung zwischen wichtiger Infrastruktur und kritischer Infrastruktur erfolgt durch die zusätzliche Bedeutung nach Grad der Vernetzung, Frage nach der Interdependenz, Größe des Versorgungsgebiets und Bedeutung als Basis der Infrastruktur.

Die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften hat aufgrund der Hochtechnisierung und der Informationstechnologie erheblich zugenommen und stellt eine wachsende Herausforderung für die Sicherheitspolitik dar. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben gezeigt, wie verletzlich unsere offenen, demokratischen Gesellschaften sind. Die Attentäter bedienten sich der Verkehrsinfrastruktur und machten Flugzeuge der Zivilluftfahrt zur Waffe. In Europa richteten sich die Terroranschläge von Madrid (2004) und London (2005) gegen die Infrastruktur von Schienenfahrzeugen respektive die dort verkehrenden Menschenströme. Diese Vorgehensweise zeigte einerseits die Brutalität des „neuen Terrorismus“ und andererseits wurden die Defizite im Bereich der inneren Sicherheit vor Augen geführt. Terroristen machen sich die Technologie und Infrastruktur moderner Gesellschaften zu Nutze, um möglichst großen Schaden mit vielen Opfern anzurichten. Gegen diese neuen Herausforderungen versagen die traditionellen Konzepte im „Inneren“ und es ist deshalb an der Zeit, sie den Erfordernissen anzupassen.[274]

Die Terroranschläge von Madrid im März 2004 veranlassten den Europäischen Rat im Juni 2004 die Kommission mit der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie für den Schutz kritischer Infrastrukturen zu beginnen. Im Dezember 2005 präsentierte die Kommission ein Grünbuch über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen[275], das verschiedene Optionen beinhaltete.[276]

---

[273] Gärtner 2008, S. 145

[274] Möckli, Daniel: „Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeiten und Schutz“, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr.16 Juni 2007 2.Jahrgang

[275] Grünbuch über ein Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do? uri=COM:2005:0576:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08

[276] Kritische Infrastrukturen haben in den komplexen Gesellschaften die Funktion von Lebensadern, weil sie die Versorgung mit Energie und Wasser, mit Informationstechnik und Mobilität sicherstellen und daher zuverlässig funktionieren sollten. Ein Ausfall dieser Systeme, wenn auch nur für kurze Zeit, kann schwerwiegende Folgen haben.

Nach der Befassung der Mitgliedstaaten legte die Kommission eine Mitteilung über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen[277] sowie einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Ermittlung und Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen vor.[278]

In der Mitteilung der Kommission wird den Mitgliedstaaten empfohlen, als ersten Schritt ein nationales Programm zum Schutz seiner kritischen Infrastrukturen zu erstellen. In dem Programm sollen die nationalen Kriterien für kritische Infrastrukturen, die Schaffung eines Dialoges mit den Eigentümern sowie geografische Abhängigkeiten und Notfallpläne behandelt werden. Die nationalen Programme werden mit den Entwicklungen und Prozessen auf der EU-Ebene logisch abgestimmt und laufen parallel dazu.

In Österreich ist man der Empfehlung des Rates nachgekommen und hat 2006 innerhalb der Ressorts die Programme erstellt, die dann 2007 auf Bundesebene in einem Masterplan[279] (federführend BKA) zusammengeführt wurden. Der Masterplan soll Bewusstsein für das vorhandene Risiko auf allen relevanten Ebenen schaffen, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich absichern und möglichst gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen herstellen.

Da die Sicherung der nationalen strategischen Ressourcen zu den vordringlichen Zielen der Sicherheitspolitik zählt, ist das österreichische Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen gleich wie das nationale Sicherheitsforschungsprogramm, integraler Bestandteil der Umfassenden Sicherheitsvorsorge.

7.3.4 Lagebildprozess

In den Empfehlungen zur Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin wird explizit die Initiierung eines Lagebildprozesses erwähnt. Das Lagebild wurde in Österreich erstmals 2007 erstellt und basiert auf einem Prozess, bei dem alle relevanten Sicherheitsministerien zu einer inhaltlich festgelegten Struktur (festgelegtes Inhaltsverzeichnis) ihre Beiträge einmelden, die dann zu einem „big picture“ zusammengefasst werden. Aus dem Lagebild lassen sich, da es sich dabei

---

[277] Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08

[278] Richtlinie des Rates über die Ermittlung und Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do? uri=COM:2006:0787:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08

[279] Österreichische Programm zum Schutz kritischer Infrastruktur (APCIP →Austrian Program for Critical Infrastructure Protection)

um eine seriös aufbereitete Information handelt, strategische Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung ableiten. 2007 hat in Österreich erstmals ein Bundeskanzler die Handlungsempfehlungen unterschrieben, was zugleich einem Arbeits- bzw. einem Umsetzungsauftrag an die Ministerien gleichzusetzen ist.

Den Nachrichtendiensten kommt bei der Erstellung des strategischen Lagebildes eine zentrale Rolle zu, weil es zu den Kernaufgaben der Dienste zählt, Informationen zu sammeln und zu verarbeiten sowie die erstellten Analysen in den Lagebildprozess einfließen zu lassen. Im Lagebild werden längerfristige Erkenntnisse der Dienste abgebildet, aus dem Handlungsoptionen abgeleitet und mögliche Konsequenzen abgeschätzt werden können („strategische Intelligence“).[280] Strategische Intelligence kann als diejenige Intelligence verstanden werden, die zur politischen und militärischen Entscheidungsfindung sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene notwendig ist. Da das strategische Lagebild ein zentrales Führungsinstrument darstellt, konzentriert man sich auf die Vernetzung mit möglichst vielen Quellen.

[280] Pankratz/Benczur-Juris 2006, S. 56 ff in: Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas/Micewski, Edwin (Hrsg.): Aspekte der Asymmetrie/ Reflexionen über ein gesellschafts- und sicherheitspolitisches Phänomen

8. Homeland Security in Österreich

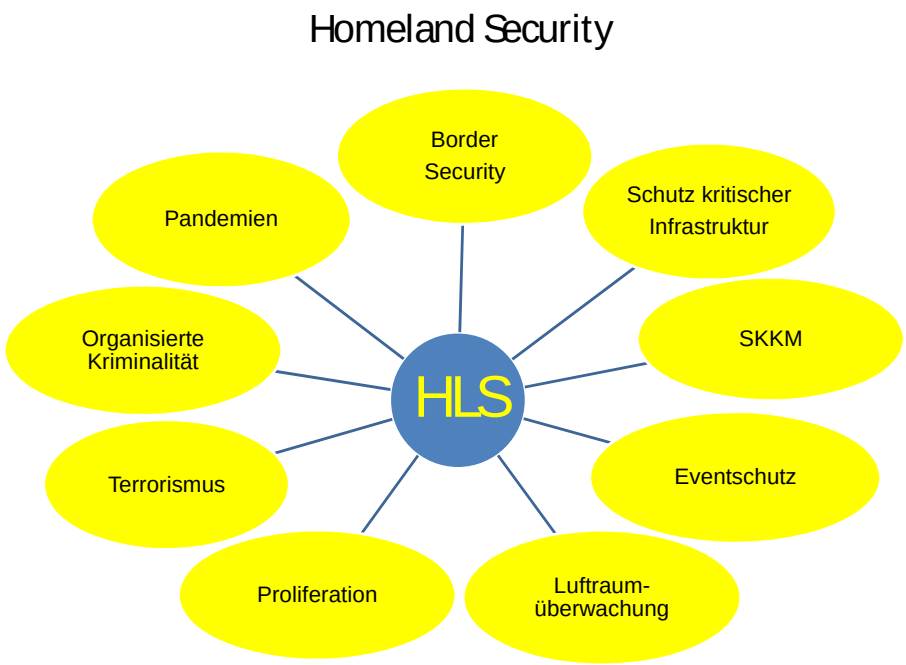
In diesem Kapitel wird auf Homeland Security in Österreich näher eingegangen und allen weiterführenden Überlegungen wird das europäische Verständnis von HLS nach Heiko Borchert und Thomas Pankratz zugrundegelegt.

8.1 HLS-Verständnis in Österreich

Im deutschen Sprachraum gibt es zwar verschiedene Ansätze zu HLS, allerdings zu einer verbindlichen Definition hat man sich bis heute noch nicht durchringen können. Übersetzt wird der Begriff häufig mit „Heimatsicherheit“ oder „Heimatverteidigung“. Wie in Kapitel 7 erwähnt, kann aus verschiedenen Konzepten, wie z.B. der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, und hieraus abgebildeten Instrumenten, abgeleitet werden, welchem Verständnis von HLS in Österreich gefolgt wird. Hieraus lassen sich wiederum verschieden Folgerungen bzw. Forderungen ableiten.

Das Homeland Security Verständnis in Österreich stellt sich derzeit wie folgt dar:

Abbildung 15: Grundverständnis von HLS in Österreich



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 16 zeigt auf der linken Seite mögliche Gefahren und Bedrohungen, die die innere Sicherheit von Österreich gefährden könnten und auf der rechten Seite Vorkehrungen und

Maßnahmen die getroffen wurden, um einerseits präventiv auf das Gefahrenspektrum einzuwirken und andererseits eventuell eintretende Schadensereignisse beherrschbar zu machen.

Unter den vielfältigen unberechenbaren Bedrohungen nimmt der Terrorismus eine herausragende Rolle ein und kann sich gemeinsam mit der Organisierten Kriminalität und der Proliferation von Massenvenichtungswaffen zu einer gefährlichen Triade entwickeln. Bei den Handlungsträgern dieser Bedrohungen handelt es sich um substaatliche Akteure, für deren Bekämpfung bereits verschiedene Konzepte mit präventiven Ansätzen erstellt wurden, wie z.B. ein Masterplan zum Schutz kritischer Infrastruktur oder ein Strategiepapier für Terror und Eventschutz. Präventiv bezieht sich zum Einen auf offensive Maßnahmen der Gefahrenabwehr wie z.B. Counterterrorism und zum Anderen auf defensive Maßnahmen wie die Aufnahme von biometrischen Merkmalen für die Einreise, Bevorratung, Schutzmaßnahmen für kritische Infrastruktur usw.[281] HLS soll die eindimensional ausgerichteten Konzepte zu einem Meta-Konzept zusammenführen, in dem die Aufklärungs-, Führungs- und Wirkkomponenten auf der gesamtstaatlichen Ebene zu einen sinnvollen Gesamtverbund verknüpft werden. Dadurch sollen gefährliche Entwicklungen früher erkannt werden und den Entscheidungsträgern die Handlungsoption des Agierens statt Reagierens verschaffen werden. In HLS wird die Abkehr von einem primären System der Kräfteorientierung hin zu einem fähigkeitsorientierten Ansatz vollzogenen und entspricht einem adaptierten Konzept der vernetzten Operationsführung.[282]

Zu den einzelnen Bedrohungen wurden Szenarien entwickelt, aus denen sich die notwendigen Fähigkeiten der verschiedenen Sicherheitsakteure ableiten lassen. Zum besseren Verständnis werden einige Begriffe aus der Grafik näher erläutert.

8.1.1 Border Security

„Border Security“ im ersten Feld umfasst die komplette Bandbreite der Grenzsicherung, darunter fallen auch die Überwachung der Flughäfen und Flugplätze, Bahnhöfen sowie der Donauhäfen.

Der klassische „Grenzschutz“ ist durch den Fall des „Eisernen Vorhanges“ und mit dem in Kraft treten des Schengen Abkommens für die nationalen Sicherheitskräfte zu einer großen

---

[281] Borchert/Pankratz 2004, S. 23
[282] Bernnat Rainer: Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security, in: DGAP-Analyse, Juni 2004, S.19

Herausforderung geworden. So überwachte das Österreichische Bundesheer (Assistenzeinsatz gemäß § 2 Abs. 1 lit. B WG 1990) gemeinsam mit der Exekutive seit 1990 die Ostgrenze. Exekutive und Bundesheer waren im Rahmen der Grenzraumüberwachung gleichberechtigte Partner mit klar umrissen und getrennten Aufgabenbereichen.[283] Am 21 Dezember 2007 um 00:00 Uhr endete der Assistenzeinsatz zur Grenzüberwachung (AssE/GRÜ) für das Österreichische Bundesheer und wurde nahtlos in den sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz nach Schengen-Erweiterung (AssE/SchE) gemäß § 2 Abs. 1 lit. B WG 2001 übergeleitet, der Anfang November 2007 vom Ministerrat im Rahmen der Maßnahmen der Republik Österreich für die bevorstehende Schengen-Erweiterung beschlossen wurde. Die Soldaten des Österreichischen Bundesheeres unterstützen die Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Deliktbereiche in den Regionen zur Slowakischen Republik und Ungarn durch mobile und stationäre Beobachtungen, insbesondere zur Feststellung sicherheits- und fremdenpolizeilich relevanter Ereignisse bei sofortiger Verständigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes.

Die konkreten Assistenzaufträge erhalten die militärischen Kommandanten von der Bezirksverwaltungsbehörde als Sicherheitsbehörde. Der wesentliche Unterschied zwischen dem sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz nach Schengen-Erweiterung (AssE/SchE) und dem bisherigen Assistenzeinsatz zur Grenzraumüberwachung (AssE/GRÜ) besteht darin, dass die Soldaten im AssE/SchE keine exekutiven Befugnisse mehr haben.[284]

8.1.2 Eventschutz (Großveranstaltungen)

Beim Eventschutz geht es um ein Zusammenwirken von Polizei, Militär und zivilen Sicherheitsdiensten sowie der Luftraumüberwachung, um mögliche terroristische Anschläge abzuwehren. Für die Fußballeuropameisterschaft „Euro 08“ wurde das Modell durch die Zusammenarbeit mit Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben der Schweiz und Deutschland erweitert und vertieft.

---

[283] Polli Gert Rene, Gridling Peter: Der 11.September 2001 und seine Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung. Aus der Perspektive der Staatspolizei und des Staatsschutzes, in: ÖMZ 4/2002, Wien, Juli/August 2002

[284] Schmidseder: Inlandseinsätze in: Truppendienst, Ausgabe 1/2008

8.1.3 Luftraumüberwachung (LRÜ)

Dem Österreichischen Bundesheer obliegt es aufgrund seiner Geräteausstattung die Aufgaben der Luftraumüberwachung wahrzunehmen. Es geht dabei um die Wahrung der Lufthoheit, die Aufrechterhaltung der Souveränität in der Luft bei Großveranstaltungen sowie um den sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz (Schutz).

Die Luftraumüberwachung ist eine durch das Österreichischen Bundesheer selbstständig wahrzunehmende, luftpolizeiliche Aufgabe gemäß dem Wehrgesetz und dem Militärbefugnisgesetz. Eine verstärkte Luftraumüberwachung oder Luftraum-sicherungsoperation wird durch das BMLV nach Abstimmung mit anderen Sicherheitsressorts angeordnet.[285] Als Paradebeispiel für eine Luftsicherungsoperation wäre das Weltwirtschaftsforum in Davos zu nennen, bei dem das Österreichische Bundesheer 2009 bereits zum sechsten Mal den Luftraum über Voralberg und Tirol unter Einbindung der Nachbarländer sichert. Zur Sicherung der Veranstaltung wurden Luftraumbeschränkungsgebiete verfügt, die gemeinsam mit den betroffenen benachbarten Luftstreitkräften passiv (mobile und ortsfeste Radaranlagen) und aktiv durch Abfangjäger überwacht wurden.[286]

Um für den Ernstfall gut vorbereitet zu sein, werden Übungen abgehalten, die auf fiktiven Szenarien aufbauen. Als Beispiel ein Szenario aus dem Jahr 2004:

> „Am 15. April 2004 kommt es in einem europäischen Land zu einem terroristischen Anschlag mit einem Kleinflugzeug. Ziel des Anschlages ist ein Konferenzgebäude, in dem ein Außenministertreffen stattfindet. Nur durch ein Wunder verfehlen die Angreifer ihr Ziel, das Luftfahrzeug stürzt in ein Nachbargebäude, ein großes Lagerhaus. Dort entstehen zwar erhebliche Schäden, es sind aber keine Toten zu beklagen. Eine bestimmte terroristische Organisation bekennt sich zu dieser Attacke und kündigt für die nächste Zeit weitere Anschläge in Europa an. Aufgrund dieser Ankündigungen kommt es in ganz Europa zu verstärkten Sicherungsmaßnahmen – vor allem auch in der Luft.
>
> Am 1. Juli 2004 übernimmt Österreich den EU-Vorsitz und hat von 24. bis 26. August 2004 eine große Konferenz zu veranstalten. Aus Sicherheitsgründen findet diese Konferenz nicht in Wien, sondern in St. Johann/Pongau statt.

---

[285] Schmidseder: Inlandseinsätze in: Truppendienst, Ausgabe 1/2008
[286] ebenda

Neben umfangreichen Sicherheitsvorkehrungen der Exekutive wird das Heer beauftragt, den Schutz dieser Konferenz vor terroristischen Anschlägen aus der Luft sicherzustellen.“[287]

8.2 Möglichkeiten der Realisierung von HLS im bestehenden System

Eine Bestandsaufnahme der Bemühungen in den westeuropäischen Staaten zur Wahrnehmung von Homeland Security Aufgaben zeigt, dass in den konzeptionellen Überlegungen zwar weitgehend auf die „neuen“ Herausforderungen reagiert wurde, es aber nur wenige Staaten gibt, die konkrete Maßnahmen zur Realisierung veranlasst haben.[288] Auch zeigen sich oft sehr unterschiedliche Lösungsansätze in den Mitgliedstaaten für HLS-Aufgaben, was im Falle grenzüberschreitender Kooperationen zu erheblichen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit (Solidaritätsklausel) führen kann. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll die gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur zu optimieren, um mögliche Bedrohungen abzuwehren und eventuell eintretende Schadensereignisse beherrschbar zu machen. Um auf die neuen Herausforderungen möglichst flexibel reagieren zu können, verlangt dies die Abkehr von einer System-Kräfte-Orientierung hin zur Entwicklung von spezifischen Fähigkeiten, die in einer gesamtstaatlichen Führungs- und Koordinierungsstelle zusammenlaufen.

In Österreich wird sich an den bisherigen Ressortverantwortlichkeiten wenig ändern, womit sich die relevanten Sicherheitsakteure weiterhin aus den etablierten und traditionellen Sicherheitsministerien (Außen- Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium) rekrutieren werden.[289] Entwicklungsmöglichkeiten bestehen in der sicherheitspolitischen Vernetzungsfähigkeit der einzubeziehenden bzw. zu berücksichtigenden Akteure (z.B. NGOs, Unternehmen, Sicherheitskräfte) in den zu erbringenden Aufgaben (z.B. Konfliktprävention, Krisenmanagement, Krisennachsorge) oder mit den zur Auswahl stehenden Instrumente (z.B. diplomatische, wirtschaftliche, militärische, polizeiliche Mittel).[290]

Die Verwirklichung der österreichischen Sicherheitspolitik soll im Rahmen der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) erfolgen, in der sich HLS Aufgaben als Querschnittmaterie über

---

[287] Übung Bubble, online verfügbar unter: http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2004/bubble04/szenario.shtml ‚download 12.08.2008
[288] Zu diesen Staaten gehören unter anderem Großbritannien, Deutschland, Italien oder Spanien.
[289] Gustenau 2004, S. 146
[290] Borchert 2004, S. 56

mehrere Ministerien verteilen. Die große Herausforderung liegt nun darin, in dieser Konstellation HLS-Fähigkeiten aufzubauen und zu koordinieren. Eine Möglichkeit die Bundesregierung mit der HLS Problematik zu befassen, führt über den Nationalen Sicherheitsrat. Der politische Prozess im NSR kann durchaus zu Handlungsempfehlungen führen, die, falls sie vom Bundeskanzler unterschrieben werden, mit Arbeitsaufträgen an die Ressortleiter gleichzusetzen sind. Dieses Instrument eignet sich bedingt für die Umsetzung HLS relevanter Themen sofern sie von der EU ausgehen (Schutz kritischer Infrastruktur). Die Verwirklichung eines gesamtstaatlichen HLS Wirkverbundes lässt sich damit nicht erreichen.

Ein weiterer Lösungsansatz, der einer politischen Entscheidung bedarf, wäre die Herauslösung des SKKM aus dem BMI und Installierung auf BKA Ebene. Dieses Instrument würde sich bei entsprechender Modifikation als Koordinierungsstelle[291] gut eignen, da diese Stelle bereits viel Erfahrung mit HLS-Aufgaben besitzt. Die Gestaltung eines ressortübergreifenden Wirkverbundes kann deshalb nur über eine Stabsstelle erreicht werden, die auf BKA-Ebene angesiedelt und mit entsprechenden Führungs- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet wird. Zu überlegen wäre bei dieser Struktur auf jeden Fall die Art und Weise der Zusammenführung mit der zur Zeit im BKA für die Koordinierung mit USV Angelegenheiten betrauten Abteilung IV/6.

Bei allen anderen ressortinternen Überlegungen zur Realisierung von HLS im bestehenden System besteht die Gefahr, dass altes Ressortdenken nur durch neues ersetzt wird. Angesichts dieses Risikos ist es unerlässlich, das HLS als Wirkverbund interpretiert und konzipiert wird den es ressortgemeinsam zu gestalten gilt. Wirkverbund bedeutet, dass eine Fülle von Teilleistungen aufeinander abgestimmt werden müssen, um gezielte Wirkungen in der Krisenvorsorge, Krisenmanagement und Krisennachsorge zu erzielen.

Je universeller, flexibler und kombinierbarer Sicherheitskräfte aufgebaut sind desto erfolgreicher werden sie in der Bewältigung von HLS-Aufgaben agieren. Mehr Flexibilität bedeutet aber zugleich, dass die Planung von einer bedrohungsbasierten auf eine fähigkeitsbasierte umgestellt werden sollte und dies auch einen Wandel der Institutionen bedingt, der jedoch bis dato nicht stattgefunden hat.[292]

---

[291] Die Aufgaben der Koordinierungsstelle umfassen Standardisierung, Datenverbund, Prozessabläufe, Lagebild, IKT-Einsatz Führungs- und Entscheidungsstrukturen.

[292] Mölling, Christian: Nationale Fähigkeitenentwicklung und die Rolle Internationaler Organisationen in: Bulletin 2008, Zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich 2008, S 95

Welche HLS Fähigkeiten in Österreich benötigt werden, ergibt sich aus österreichrelevanten HLS-Szenarien, die aus Trendanalysen abgeleitet werden. Mit der Methode des Haager Zentrums für Strategische Studien (HCSS) können die Aufgaben und Fähigkeiten ressortübergreifend abgestimmt und optimiert werden.

Die „Top down" Herangehensweise an das Problem im HCSS Modell soll nicht bestehende Planungsmechanismen in den Ressorts ersetzen, sondern diese sind eher komplementär und als Gegengewicht zu traditionellen Planungsprozessen zu sehen. Die erfassten Aufgaben und Fähigkeiten können als Grundlage für eine Bestandsaufnahme verwendet werden, aus der sich in einem abschließenden Soll-Ist-Vergleich[293] mögliche Stärken, Schwächen und Defizite der BOS ergeben. Mit diesem Planungsprocedere würden die Ressorts gezwungen, Sicherheit gesamtstaatlich zu denken und nicht nur aus der Ressort-Perspektive zu betrachten. Weiters bringt der Prozess Sicherheitsanalytiker der verschiedenen Ressorts, Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammen und leistet dazu seinen Beitrag zum Aufbau eines gesamtstaatlichen, ressortübergreifenden Sicherheitsnetzwerkes.

Da es diesen Prozess der Bestandsaufnahme in Österreich bis dato nicht gegeben hat, mangelt es daher an Erfahrung, ob die bisher entwickelten Fähigkeiten des Krisenmanagements und der Krisennachsorge im Falle eines z.B. „Catastrophic Terrorism Scenario" ausreichen würden. Überdies gibt es nur begrenzt die Möglichkeit, diese Fähigkeiten anhand von ressortübergreifenden Übungen zu überprüfen.

Um die Strukturen entsprechend weiter auszubilden, wären gemeinsame Trainingsprogramme durchzuführen, die die Kommunikation und Handlungsfähigkeit fördern. Komplexe Szenarien könnten unter Zuhilfenahme von Planspielen geübt werden, um Wirkungs- und Entscheidungszusammenhänge zu erkennen.

Eine etwas aufwendigere Analyse ist das Einspielen von Referenzszenarien in Simulatoren. Dabei werden Szenarien, die zur Problemlösung notwendigen Anforderungen an Personal, Ausrüstung und Gerät den Realkapazitäten der BOS gegenübergestellt.

Die Realisierung von HLS in dem bestehenden System ist nur sehr eingeschränkt möglich, weil schon die Bildung einer Koordinierungsstelle auf BKA-Ebene einer politischen Entscheidung bedarf, die es in absehbarer Zeit nicht geben wird.

---

[293] den zur Aufgabenlösung erforderlichen Ressourcen, Mittel und Fähigkeiten werden die Realkapazitäten der sicherheitsrelevanten Akteure gegenübergestellt.

Ein substantieller Umbau der österreichischen Sicherheitsarchitektur ist derzeit nur als Folge von Initiativen auf EU-Ebene oder durch Eintritt eines Großschadensreignis denkbar.

8.3 Resümee: HLS in Österreich

Möglicherweise bewirken Initiativen auf EU-Ebene wie die zivil-militärische Kooperation und Operationen, ziviles Headline Goal (Aufstellung von zivilen Kräften für internationale Operationen) oder die Solidaritätsklausel einen Kurswechsel, was die Reform des Sicherheitssektors betrifft. Österreich ist durch die Mitgliedschaft in der EU bestrebt, seine sicherheitspolitischen Interessen auf die europäische Gesamtkonstellation auszurichten, behält sich aber im Gesamtsystem die Rolle als Entscheidungsträger vor.

Um HLS in Österreich zu verwirklichen, muss von einem umfassenden, ressortübergreifenden Ansatz, in dem auch die Privatwirtschaft und Bevölkerung mit einbezogen wird, ausgegangen werden. Es ist völlig klar, dass eine Transformation der Sicherheitsstruktur in Österreich nicht aus dem Stand zu bewältigen ist, sondern am ehesten über kleinere Zwischenschritte z.B. durch die Bildung von Kompetenzzentren, realisiert werden sollte.

Die wichtigste Aufgabe in Österreich liegt weniger in der Entwicklung und Ausformulierung von Konzepten und deren Realisierung, sondern in der Schaffung von politischen Voraussetzungen zu einem adäquaten Umgang mit der Problemstellung, demzufolge allenfalls gravierende Anpassungen des Sicherheitssektor zugelassen und auch die erforderlichen Kosten nicht gescheut werden. Konzepte können zwar einen Beitrag zur Veränderung politischer Haltungen leisten, sie sind keinesfalls Träger des politischen Prozesses, der im Falle von HLS noch am ehesten von Initiativen auf EU-Ebene gespeist werden.[294] Die Letztentscheidung in sicherheitspolitischen Fragen liegt bei den demokratisch legitimierten, nationalen politischen Instanzen.“[295]

Konkrete Forderungen an die Bundesregierung sind daher:

- USV Ansatz stärker verankern
- Rechtliche Anpassungen
- Einbeziehung der NGOs in den umfassenden Ansatz/Plattform der NGOs wurde bereits gegründet

[294] Gustenau 2004, S. 139
[295] BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil

Der große Wurf einer neuen Struktur des Sicherheitssektors wird erst gelingen, wenn die Mehrheit der politischen Eliten des Landes sich vom Mehrwert dieses Vorhabens überzeugen lässt. Bisher ist der Wille nach Veränderung in diesen Kreisen schwach ausgeprägt und es könnte sich die Aussage von Sektionschef i.R. Prof. Dr. Bayer, einem der Mitbegründer der ULV, bewahrheiten: „Bevor net etwas passiert in Österreich (z.B. Terroranschlag), passiert nix“. Aus österreichischer Sicht stellt das vorgestellte Prozessmodell eine Vision dar, das erst realisiert werden kann, wenn es zu entsprechenden politischen Beschlüssen kommt. Zweck dieser Arbeit ist es daher, Alternativen zu diesem Metamodell aufzuzeigen für die größere Chancen der Realisierung bestehen.

8.4 Theorienbezug

Theorien der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie sowie Netzwerktheorien eignen sich zum einen gut zur Interpretation wie Organisationen bzw. Institutionen strukturiert werden müssten, um den vorgestellten HLS-Konzept zu entsprechen. Zum anderen geben sie aber gute Erklärungen für das Beharrungsvermögen auf dem Status Quo von hierarchisch strukturierten Organisationen.

8.4.1 Erklärungsansätze aus der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie

In Österreich ist es weder nach Beendigung des Kalten Krieges noch nach 9/11 zu einer einschneidenden Reform des Sicherheitsapparates gekommen, obwohl Analysten durch die neu entstandenen Risiken und Gefahren eine Reformierung des sicherheitspolitischen Systems für notwendig erachteten. Warum der Wandel der betroffenen österreichischen Institutionen in dem erforderlichen Ausmass noch nicht stattgefunden hat lässt sich zum Teil mit Ansätzen aus der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie erklären. Der Wandel von Institutionen, lässt sich auf exogene oder endogene Auslöser zurückführen und kann in kleinen Schritten oder abrupt erfolgen. Als Beispiel für einen abrupten Wandel einer Institution kann die Reform des DHS nach dem Hurricane „Katarina“ herangezogen werden. Hurricane „Katarina“ steht für einen exogenen Auslöser (Naturkatastrophe) eines institutionellen Wandels. Unter diese Kategorie der exogenen Auslöser fallen auch die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA sowie die Terroranschläge in Madrid (2004) und London (2005).

Weder die Terroranschläge in den USA noch die beiden Anschläge in Europa haben jedoch zu einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors in Österreich geführt. Österreich hat auf die Anschläge mit institutionellen Veränderungen nur träge reagiert. Unter anderem wurde

durch 9/11 die in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin vorgeschlagene Empfehlung einen Nationalen Sicherheitsrat zu installieren, vorangetrieben, sodass das Gesetz des NSR im November 2001, durch alle 4 Parlamentsparteien beschlossen werden konnte. Als weitere institutionelle Reaktion auf die Terroranschläge ist die im Jahr 2002 durchgeführte Auflösung der Abteilungen für Terrorismusbekämpfung im Bundesministerium für Inneres zu werten, die durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVT) ersetzt wurden. In den Ressorts ist es zu keinen substantiellen Veränderungen gekommen, weshalb man in Betrachtung des Ausmaßes und der Geschwindigkeit, aus Sicht des Neoinstitutionalismus, von einem evolutionären Wandel der Institutionen sprechen kann. Institutionen überbrücken Raum und Zeit und wirken stabilisierend, indem sie Erwartungssicherheit bieten und Unsicherheiten reduzieren. Sie weisen eine hohe Beständigkeit auf und zeigen sich gegenüber Änderungsversuchen resistent. Diese Merkmale könnten auch ein Grund sein, warum es in Österreich nur zu marginalen Veränderungen der Sicherheitsinstitutionen gekommen ist. Der stufenweise Wandel formeller Institutionen steht auch in einem bestimmten historischen Zusammenhang. Der Einfluss der Vergangenheit auf die zukünftige Entwicklung von Institutionen wird als Pfadabhängigkeit bezeichnet. Eine institutionelle Pfadabhängigkeit ergibt sich durch den Einfluss historischer Entscheidungen und ihre institutionelle Verfestigung auf die Wahl gegenwärtiger und zukünftiger Institutionen und Entscheidungen sowie die Reform bestehender. [296] Der Wandel der Institutionen als Reaktion auf die sicherheitspolitische Veränderungen erfolgte schrittweise, in dem die bestehenden Systeme an die neuen Herausforderungen angepasst wurden.

Österreich ist bisher von Katastrophen mit Folgen für den gesamten Staat verschont geblieben, weshalb es auch zu keinen gravierenden Änderungen im Sicherheitssystem gekommen ist. Die politischen Eliten des Landes haben nach den terroristischen Anschlägen in Madrid (2004) und London (2005), Maßnahmen im Bereich der Sicherheit angekündigt, jedoch konnte man sich zu einer umfassenden Reform nie durchringen. Zwar wurden auf der Konzeptebene erhebliche Anstrengungen unternommen, in denen sich Großteils die Merkmale von HLS wiederfinden, allerdings scheitert die Umsetzung am dominierenden Ressortdenken.

[296] Pollack 1996, S.439

Mit den Ansätzen der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie lässt sich einerseits die Problematik der Einführung des Meta-HLS Modells von Borchert/Pankratz und andererseits ein möglicher evolutionärer Wandel nationaler Institutionen nach 9/11 erklären.

8.4.2 Erklärungsansätze aus den Netzwerktheorien

Homeland Security gründet sich auf vernetzten Strukturen mit dem Zweck, die Kräfte auf ein Ziel, eine Herausforderung zu bündeln. Vernetzungserfordernisse ergeben sich durch den Mangel an Ressourcen der Einzelakteure, um die gegebenen sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen. Wie bereits erwähnt, könnte ein solcher ressortübergreifende Wirkverbund in Österreich, durch die Bildung einer Stabsstelle im BKA erreicht werden. Bei steigenden Steuerungsanforderungen und gleichzeitig sinkenden Steuerungskapazitäten sehen sich Nationalstaaten im Spannungsverhältnis ihrer eigenen Leistungsfähigkeit.[297] Probleme und ihre Lösungen werden zwar erkannt, können jedoch mangels bereitgestellter Ressourcen oder Pfadabhängigkeit nicht bearbeitet werden. Die Vernetzung von Sicherheit zielt deshalb auf ein kohärentes Denken und Handeln im Politikfeld Sicherheit ab, mit dem Zweck, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Die sicherheitsrelevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure stimmen auf Basis einer Gesamtstrategie ihre Prozesse, Strukturen und Fähigkeiten auf die gemeinsam formulierten Ziele ab. Durch gemeinsame Ausbildung, Training und Übung kommt es zunehmend zu einem systematisch und integrierten Handeln.[298] Ein ähnlicher Prozess müsste auch auf der EU-Ebene installiert werden, für die Umsetzung der in der Solidaritätsklausel formulierten Unterstützungsleistungen.

In der vorgestellten Fähigkeitsanalyse des Hague Centre for Strategic Studies geht es um die Bildung einer ressortübergreifenden Netzwerkstruktur der BOS. Die Methode eignet sich hervorragend, um die oft starren hierarchischen Strukturen aufzubrechen und die sicherheitsrelevanten Aufgaben und Fähigkeiten zu evaluieren und ein neues vernetztes Ordnungssystem zu schaffen. Doppelgleisigkeiten im Bereich der Aufgabenzuordnung und Fähigkeitsentwicklung werden dadurch erheblich reduziert.

Die Sicherheitsakteure sind meist hierarchisch aufgebaut und lösen komplexe Probleme, indem die überschaubaren Arbeitspakete für die jeweilige Ebene geschnürt und abgearbeitet werden. Der Zeitfaktor für rasches Handeln in hierarchischen Strukturen (Arbeitsebenen) ist um ein Vielfaches länger als in Netzwerkstrukturen.

---

[297] Grande 2001, zitiert nach: Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006 S.301
[298] Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006 S.301

Mit der Vernetzung der Akteure erzielt man einen wesentlich besseren Kosten-Nutzen Effekt als das im Vergleich in hierarchischen Strukturen möglich ist. In hierarchischen Organisationen verteilt sich die Bearbeitung eines komplexen Problems auf verschiedene Verantwortungsebenen. Das Kennzeichen eines hierarchischen Systems sind sequentielle Abläufe, Informationsreduktion auf den verschiedenen Führungsebenen sowie hoher Zeitbedarf. Die Hierarchie bedient sich der Technik der Informationsreduktion, das heißt, das Fachwissen wird akkumuliert und für Führungsentscheidungen auf das Wesentliche reduziert.[299]

Von hierarchischen Strukturen in Systemen und Organisationen wird eine effektivere und effizientere Aufgabenbewältigung erwartet als von jeder anderen Form von Strukturen. Das Lösen kollektiver Aufgaben verlangt das Zusammenspiel von verschiedenen Personen in einem System. P.G. Herbst unterscheidet drei Grundkonstellationen:

- Eine Person – eine Aufgabe
- Jede Person – jede Aufgabe
- Jede Person – überlappende Aufgaben.[300]

In der praktischen Gestaltung von Organisationsformen gibt es über die drei Grundkonstellation hinaus noch weitere Varianten. Das Organisationsmodell der Hierarchie wird durch die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen an dessen Leistungsfähigkeit gedrängt. Der Aufbau immer komplexerer Systeme mit Hilfe hierarchischer Strukturen führt zu dem Punkt, an welchen der Aufwand und die Kosten für hierarchisch korrekte Kommunikation zwischen den betroffenen Komponenten und Ebenen für das Ganze untragbar und zum Teil kontraproduktiv wird und es deshalb zur Bildung von neuen Formen der Organisation kommen muss.[301]

In einem vernetzten System braucht dieser Kompromiss nicht eingegangen werden, da die oberste Führungsebene im Netzwerk auf Informationen der jeweiligen Ebene direkt zugreifen kann und dadurch Führungsentscheidungen wesentlich rascher und effizienter stattfinden.[302]

Für die Konzeption entsprechender präventiver Gegenmaßnahmen (Charakteristikum von HLS) bedarf es einer systematischen und laufenden Generierung von Daten und Wissen. Es

---

[299] Theile, 2004 S. 22
[300] Willke 2001, S. 84 ff
[301] Willke 2001, S. 84 ff
[302] Theile, 2004 S. 22

kommt daher darauf an, das relevante Wissen, das über das gesamte Netzwerk dezentral verteilt ist, in einem eigenen Managementprozess, dem Wissensmanagement, so zusammenzuführen, dass es als die Gesamtheit des erforderlichen Wissens sowohl die relevanten Führungs- und Entscheidungsprozesse als auch die jeweiligen Kernprozesse im Rahmen der Krisenprävention und des Krisenmanagements unterstützt. Ein gut organisiertes Informations- und Wissensmanagment führt zu einer Wissensüberlegenheit in Bezug auf potentielle sicherheitspolitische Gefahren. Diese Überlegenheit kann bei entsprechender Vernetzung mit den Führungs- und Entscheidungszentren zu präventiven Maßnahmen gegenüber potentiellen Gefahren führen.

Für die Unterstützung ihrer Kernaufgaben müssen alle Sicherheitsakteure früher oder später auf ein gesamtstaatliches Koordinierungszentrum zugreifen können, aus dem sie entsprechende echtzeitnahe Aufklärungsergebnisse für Entscheidungsprozesse erhalten.

Der EU kommt bei der Vernetzung der nationalen Datenbanken eine äußerst wichtige Aufgabe zu. So konnten durch die Überführung der meisten Aspekte des nicht schengenrelevanten Prümer Vertrages in den Rechtsrahmen der EU der Informationsaustausch (Fingerabdruckdaten, DNA-Profile und Daten aus Fahrzeugregistern) zwischen den Strafverfolgungsbehörden verbessert werden. Durch den Datenverbund zeichnet sich eine deutliche Zunahme der Fahndungstreffer ab.

In der Informations- und Wissensgesellschaft nehmen die Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse und die Vernetzung von Lebensbereichen erheblich zu, wodurch sich einerseits neue Chancen ergeben und anderseits auch vermehrt Risiken auftreten. In infrastrukturell vernetzten Systemen mit globaler Reichweite steigt die Gefahr, dass ein Risiko nicht mehr einzelne Komponenten eines arbeitsteiligen, mechanistischen Zusammenhanges betrifft, sondern durch die Vernetzung der Elemente zu einer systemischen Destabilisierung aufgeschaukelt wird z.B. Cyberattacke auf Energieversorger.[303] Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie Terrorismus, Geldwäsche, organisierte Kriminalität, greifen selbst auf gut funktionierende, internationale Netzwerke zurück, die in ihrer Ausdehnung vor den Grenzen der Nationalstaaten nicht Halt machen.

---

[303] Thiele „Vernetzte Sicherheit“ ÖMZ 3/2006 S.301

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit den Anschlägen auf New York und Washington vom 11.September 2001 haben zum ersten Mal nichtstaatliche Akteure ihr ungeahntes Gewaltpotential demonstriert und sind dadurch zum Kernthema internationaler Sicherheitspolitik avanciert. Die Anschläge führten weltweit zu einem Überdenken der nationalen Sicherheitsvorsorgen und führten hauptsächlich in den USA zu massiven strukturellen Veränderungen.

Die zentralen forschungsleitenden Fragestellungen der vorliegenden Arbeit:

- Was sind die Treiber (Driving Forces), die das bestehende Sicherheitssystem verändern könnten?
- Was sind die wesentlichen Elemente einer HLS-Strategie?
- Welche möglichen Ansätze der Realisierung von HLS ergeben sich innerhalb des bestehenden Systems in Österreich?
- Wie lassen sich Sicherheitsakteure möglichst effektiv und effizient vernetzen?

Generell hat sich der Sicherheitsbegriff seit Ende des Ost-West-Konfliktes gewandelt und ist mehrdimensional und umfassend geworden. Mit dem Ende des Kalten Krieges (1989) begann ein Prozess, der von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender, kooperativer Sicherheit überleitete. Das Verständnis von Sicherheit hat sich vom kriegerischen Gewaltgedanken zu einer mehrdimensionalen, umfassenden Größe entwickelt. Die Konzepte die auf den staatszentrierten Sicherheitsbegriff aufbauten, wurden überarbeitet und den neuen sicherheitspolitischen Anforderungen angepasst. Der Stellenwert der militärischen Dimension der Sicherheit hat gegenüber der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen, politischen und ökologischen abgenommen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts waren die Auflösung der Bipolarität und die Aufhebung der alleinigen staatlichen Akteurseigenschaft verbunden. Das relativ einfache Bedrohungsschema wurde durch neue komplexe Gefahren und Risiken abgelöst. Dazu zählt unter anderem der internationale Terrorismus, der nur schwer zu bekämpfen ist, weil er keine staatlichen Grenzen kennt und sich auf internationale Netzwerke abstützt. Um der Gefahr des Terrorismus vorzubeugen, ist ein Zusammenwirken von Instrumenten der inneren und äußeren Sicherheit gefragt. Die traditionelle Zuteilung der Kompetenzen der

Sicherheitsakteure, getrennt nach „innen“ und „außen“, befindet sich in einem dynamischen Prozess des Wandels.

Auf 9/11 haben die USA mit der Initiative „Homeland Security“ reagiert, um die offensichtlich vernachlässigten Heimatschutzaufgaben in den Griff zu bekommen. Diese Initiative, bei der erstmals neue Risiken in den Vordergrund einer Strategie gestellt wurden, hat zu einem weltweiten Umdenken in der Konzeptionierung der nationalen Sicherheitspolitiken geführt. Die sicherheitspolitische Neuausrichtung wurde zusätzlich beeinflusst durch den Wechsel von der Industrie- zur post-industriellen Gesellschaft, die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften und durch den Wandel des Kriegsbildes. Der Wechsel von der Industrie- zur post-industriellen Gesellschaft erfordert auch eine Anpassung der Sicherheitsakteure an die Prinzipien der neuen Gesellschaftsentwicklung. Besondere Bedeutung erlangen dabei vernetzte Strukturen sowie die Informations- und Wissensüberlegenheit. Den Sicherheitsakteuren stehen Aggressoren gegenüber, wie z.B. der internationale Terrorismus und die organisierte Kriminalität, die von IKT und netzwerkartigen Strukturen profitieren und in ihren Auswirkungen von transnationalen und interdependenten Charakter sind, sodass Gegenmaßnahmen nicht mehr isoliert in den für die „innere und äußere Sicherheit“ zuständigen Stellen konzipiert werden können.

In den europäischen Ländern hat sich ein sehr unterschiedliches Verständnis von HLS entwickelt. Die Europäer neigen eher dazu mit HLS möglichst viele Gefahren und Risiken abzudecken, im Sinne eines „all hazard approach“, was es sehr schwer macht die gesamte Dimension von HLS zu erfassen beziehungsweise zu erheblichen Problemen bei der Implementierung führt. Eine zeitgemäße Sicherheitspolitik orientiert sich nicht mehr primär an den Bedrohungen, sondern forciert stark die präventiven und gestalterischen Fähigkeiten der Sicherheitsakteure mit dem Zweck Risiken erst gar nicht entstehen zu lassen. Die Basis von HLS bilden die Prinzipien der umfassenden Sicherheit einschließlich Prävention.

Das Prinzip der umfassenden Sicherheit trägt dem Gedanken der Multidisziplinarität der Sicherheitspolitik Rechnung, da nur durch einen koordinierten Einsatz sämtlicher sicherheitspolitischer Instrumente, eine wirksame Sicherheitspolitik gegen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen erreicht werden kann. Das Konzept der umfassenden Sicherheit behandelt die Mannigfaltigkeit von Konfliktursachen und Sicherheitsbedrohungen. Dieses schließt neben der militärischen auch die politische, soziale, gesellschaftliche wirtschaftliche, ökologische, und kulturelle Dimension von Sicherheit ein. Die militärische Komponente hat an Bedeutung verloren und steht mit allen anderen

sicherheitspolitischen Instrumenten auf einer Ebene. Die Aktionsmöglichkeiten des Konzeptes der umfassenden Sicherheit erstrecken sich auf mehrere Handlungsfelder, -ebenen und –optionen. So hat sich gezeigt, dass unter dem breiten Ansatz der umfassenden Sicherheit sich die Bereiche der „inneren" und „äußeren" Sicherheit abdecken lassen, die ohnedies aufgrund der neuen Bedrohungen immer stärker miteinander verschmelzen. Der Verschmelzungsprozess erfordert in erster Linie die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Militär und verlangt in organisatorischer Hinsicht die Schaffung eines gemeinsamen Koordinierungszentrum (z.B. Bundeskanzleramt). Das Prinzip der umfassenden Sicherheit steht nicht für ein Bedrohungsreaktionskonzept, sondern geht von dem Gedanken aus, dass durch den präventiven Einsatz sicherheitspolitischer Instrumente das Entstehen von Bedrohungen und Konflikten verhindert werden kann. Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage müssen rechtzeitig erkannt werden. Dafür werden Instrumentarien benötigt, durch die ein präventives Agieren zur Konfliktvermeidung möglich wird.

Präventiv handeln heißt, mögliche Sicherheitsrisiken bereits im Ansatz durch den Einsatz von Frühwarn- und Unterstützungsmechanismen erkennen und durch das Zusammenspiel aller Politfelder eindämmen zu können. Das Prinzip der Prävention führt bei HLS zu einer grenzüberschreitenden, äußeren Dimension. Counterterrorism und das Engagement in Internationalen Organisationen sowie die Beteiligung an Sicherheitsregimen sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Präventive Maßnahmen beziehen sich somit nicht nur auf Vorkehrungen im Heimatland zur Gefahrenabwehr (z.B. Schutz kritischer Infrastruktur, Analysezentren) sondern schließen Aktivitäten über die Staatsgrenzen hinweg mit ein.

Unter Prävention fällt auch die Beteiligung an internationalen Zentren, die sich mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Trendanalysen und Zukunftsszenarien auseinandersetzen, und deren Ergebnis möglichst frühzeitig auf sich abzeichnende Gefahren und Risiken hinweist. Internationale Institutionen und Regime reflektieren die Interessen der beteiligten Staaten und wirken durch die Bereitstellung von wichtigen Informationen, Normen und Entscheidungsstrukturen entsprechend auf diese ein.[304]

Weil Nationalstaaten heute nicht mehr in der Lage sind, umfassende Sicherheit zu gewähren, gewinnt staatliches Handeln im Rahmen von Internationalen Organisationen zunehmend an Bedeutung. Dies erfordert aber auch neue Ansätze der Zusammenarbeit von staatlichen und

[304] Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott 2006, S. 82ff

nichtstaatlichen Akteuren auf der nationalen, europäischen und internationalen Ebene.[305] Ein Kleinstaat wie Österreich ist mit der Planung und Operationalisierung von HLS-Aufgaben in den Phasen der Krisenvorsorge, Krisenmanagement und der Krisennachsorge völlig überfordert weshalb es zu einer Schwergewichtsbildung kommen muss. Eine Option besteht darin, sich auf die Krisenvorsorge und Erstmaßnahmen im Krisenmanagement zu konzentrieren und in weiterer Folge auf die Unterstützungsleistung der europäischen Länder im Rahmen der Solidaritätsklausel zurückgreifen. Für einen Kleinstaat wie Österreich ist nicht die nationale Ebene der effizienteste Problemlöser, sondern die gemeinschaftliche Ebene der Europäischen Union. Österreich will in Zukunft vor allem im Rahmen der Europäischen Union angemessene zivile und militärische Beiträge mit entsprechenden Auswirkungen auf die österreichische Sicherheit und seine Stellung in der Europäischen Union leisten. Österreich erwirbt sich durch solidarisches Handeln die moralische und politische Verpflichtung zur Gegenleistung. In Zusammenhang mit HLS betrifft das vor allem Mechanismen und Leistungen, die in der Solidaritätsklausel verankert wurden und worüber die EU nach den Anschlägen von Madrid eine Deklaration erlassen hat, im „Geiste der Solidaritätsklausel„ zu handeln.

Im europäischen Verständnis von HLS lassen sich die künftigen und aktuellen Herausforderungen nur dann meistern, wenn die sicherheitsrelevanten Akteure ihre Ziele, ihre Prozesse und Strukturen sowie ihre Fähigkeiten und Mittel bewusst miteinander vernetzen. Das „Pooling“ und „sharing“ von Fähigkeiten im zivilen und militärischen Bereich müsste weiter forciert werden. Gemäß dem neoliberalen Institutionalismus streben die Handelnden die Netto-Mehrung ihres Nutzens an, der sich am ehesten durch reziproke Kooperation erreichen lässt. Die Aussicht der Akteure durch die Kooperation absolute Gewinne zu erzielen fördert die Kooperationsbereitschaft (kollektiv rational handeln) und löst somit das Gefangenendilemma.

Vernetzung wurde als weiteres Merkmal an HLS identifiziert das zweifellos zu den Stärken dieses Konzeptes zählt. Heiko Borchert führt die „vernetzte Operationsführung“, die der Transformation von Streitkräften zugrundegelegt wurde, an und sieht darin den genialen Ansatz zur Verwirklichung eines gesamtstaatlichen ressortübergreifenden HLS Konzeptes. Für ihn bringt die Ausrichtung der Sicherheitsarchitektur auf Basis der vernetzten Operationsführung den Vorteil der konzeptionellen Kongruenz mit den militärischen

[305] Borchert/Pankratz 2004, S. 7

Transformationsprozessen und schafft die Möglichkeit die dort entwickelten Methoden sinngemäß auf den HLS Bereich anzuwenden.[306] Obwohl auf konzeptioneller Ebene im Sinne des „umfassenden Sicherheitsbegriffs“ die trennscharfe Unterscheidung zwischen militärischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mitteln der Konfliktlösung aufgelöst wurde, gibt es auf struktureller Ebene nach wie vor noch diese Trennung. Daher bedarf es auf gesamtstaatlicher Ebene einer zentralen Koordinierungs- und Führungsstelle, von wo aus die verschiedenen Sicherheitsakteure in den verschiedensten Phasen der Krisenbewältigung (Krisenvorsorge, Krisenmanagements und Krisennachsorge) koordiniert werden.

Auf Ressortebene wurden bereits punktuell Koordinierungszentren erprobt. So wurde im Bundesministerium für Inneres im Zuge der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft ein Threat Response Centre (TRC) eingerichtet, in dem im Laufe der Zeit ein Netzwerk mit entsprechenden internationalen Plattformen aufgebaut wurde. Aus den vernetzten analysierten Daten werden Gefährdungspotenziale identifiziert und rechtzeitig an die Führungszentren der Sicherheitsakteure weitergeleitet. Die rasche Weitergabe der Information in Form von Bedrohungsanalysen und Lagebildern führt zu einer Informationsüberlegenheit der Entscheidungsträger, wodurch die Chancen einer erfolgreichen Terrorismusbekämpfung erhöht werden. Dem internationalen Terrorismus wird in Zukunft nur durch vernetzte sicherheitspolitische Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu begegnen sein.

Die Vernetzung und Netzeffekte auf EU-Ebene bekommen immer mehr Bedeutung. So wurde im Jänner 2005 das SitCen zur Beschaffung und Analyse von Nachrichten eingerichtet, das dem Rat unter anderem strategische Analysen der terroristischen Bedrohung liefern soll. Auch wenn das Zentrum seitens der nationalen Nachrichtendienste nur spärlich unterstützt wird und dadurch die Qualität der Ergebnisse noch leidet, ist das ein weiterer Mosaikstein mit HLS Relevanz. Ein weiteres Beispiel wäre das Joint Situation Centre (SIAC – Single Intelligence Analysis Capacity), welches als Lage- und Analysezentrum für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dient und zunehmend auch für die Bereiche der inneren Sicherheit Europas an Bedeutung gewinnt. Von Nutzen für HLS könnte auch die Initiative der Europäischen Kommission sein, die ihre analytischen Komponenten durch den Auf- bzw. Ausbau von Crises Rooms (OSINT- und Analysezentren) erweitern will. Ganz allgemein gilt, dass je

[306] Borchert/Pankratz 2004, S. 25

höher die Anzahl der Datenlieferanten und je robuster das nachrichtendienstliche Netzwerk ist, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass Analysten ein möglichst genaues nachrichtendienstliches Bild über den Sachverhalt produzieren. Aus theoretischer Sicht basiert der Nutzen der Vernetzung auf dem Metcalfeschen Gesetz, welches besagt, dass „der Wert eines Netzwerkes gleich dem Quadrat der Zahl der Nutzer ist".

Die Analyse von HLS hat weiter ergeben, dass die wesentlichen Bausteine von HLS eine übergeordneten Sicherheitsstrategie, effiziente Informationsnetzwerke und die Einbindung der Privatwirtschaft sowie der Gesellschaft in das gesamtstaatliche, ressortübergreifende Konstrukt (PPP) sind. Der vorgestellte HLS Ansatz wird auch diesen Forderungen gerecht, weil Methoden angewandt werden, die zu einer ausgeprägten und bewusst geförderten Vernetzung zwischen verschiedenen Bereichen, Akteuren, Fähigkeiten, Instrumenten und Mittel führen. Das Konzept Homeland Security vernetzt die bestehenden Konzepte der Verteidigung und des Bevölkerungsschutzes mit Maßnahmen aus anderen Politikfeldern, um so die Ursachen der jeweiligen Risiken zu bekämpfen (z.B. Gesetze zur Verhinderung der Geldwäsche, Strategien zur Verhinderung der Radikalisierung und Rekrutierung etc.).[307] Homeland Securtiy hat jedoch nicht den Anspruch, bisherige Konzepte der Verteidigungspolitik und des Bevölkerungsschutzes zu ersetzen. Homeland Securtiy soll diese Konzepte unter einem neuen Blickwinkel quasi in Form eines Metakonzeptes zusammenfügen.[308]

In Österreich wurden aufgrund des Paradigmenwechsels und der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen neue Konzepte erstellt. So soll die Verwirklichung der österreichischen Sicherheitspolitik im Rahmen der umfassenden Sicherheitsvorsorge auf Basis einer Gesamtstrategie und der relevanten Teilstrategien erfolgen und zu einem verstärkten Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche führen. Der kritische Punkt liegt sicherlich in der Zusammenführung der Teilstrategien. Derzeit wird versucht, mit verschiedenen Konzepten wie z.B. Auslandseinsatzkonzepte oder Zivil-Militärische Zusammenarbeit, die festgefahrenen Strukturen aufzubrechen. Die HLS Aufgaben scheinen in den Teilstrategien auf, allerdings existiert noch kein Konzept, in dem sie zusammengeführt werden.

---

[307] Borchert/Pankratz 2004, S. 23
[308] Borchert/Pankratz 2004, S. 21

Borchert/Pankratz haben dazu bereits Überlegungen für ein gesamtstaatliches ressortübergreifendes HLS-Prozessmodell angestellt, das zwar sehr ansprechend ist, dessen Chancen auf Realisierung in Österreich zur Zeit aber sehr gering sind.

Wäre es in Österreich zu terroristischen Anschlägen wie in Madrid oder London gekommen, so ist anzunehmen, dass dies zu einem wesentlich massiveren institutionellen Wandel geführt hätte. Die Chancen für die Einführung des von Borchert/Pankratz entwickelten HLS-Prozessmodells wären dadurch um ein Vielfaches gestiegen. Obwohl der revolutionäre institutionelle Wandel im Bereich der österreichischen Sicherheitsarchitektur ausgeblieben ist, hat es zumindest intra-institutionelle Veränderungen gegeben. Unter anderem hat 9/11 die Beschlussfassung im Parlament zur Installierung eines Nationalen Sicherheitsrat (NSR) beschleunigt. Im Bundesministerium für Inneres (BMI) wurden im Jahr 2002 die Abteilungen für Terrorismusbekämpfung aufgelöst und in ein Bundesamt für Verfassungsschutz (BVT) übergeleitet.

Nach den Erkenntnissen der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie sind das keine substantiellen Veränderungen sondern Anpassungen, die eher unter die Kategorie des evolutionären Wandels von Institutionen fallen. Der träge Wandel von Institutionen hat in Krisenzeiten auch seine Vorteile, da sie einerseits Raum und Zeit überbrücken und stabilisierend wirken und andererseits Erwartungssicherheit bieten und Unsicherheiten reduzieren. Sie weisen eine hohe Beständigkeit auf und zeigen sich gegenüber Änderungsversuchen resistent.

Der träge Veränderungsprozess des sicherheitspolitischen Systems in Österreich wird einerseits damit begründet, dass das Land bisher von Katastrophen gesamtstaatlichen Ausmaßes verschont geblieben ist und andererseits Österreich weiterhin als „kein primäres Terrorziel“ gilt. Die politischen Eliten betonen diese Einschätzung und gehen davon aus, dass in Österreich für die Bewältigung von terroristischen Anschlägen kleineren Umfanges die herkömmlichen sicherheitspolizeilichen Maßnahmen genügen. Mit der Ausblendung von Bedrohungen mit katastrophalen Folgen für den gesamten Staat kann eine umfassende Reform des Sicherheitssektors jedoch gar nicht erst stattfinden. Die Einstellung der Politik in Österreich gegenüber einer Reform des Sicherheitssektors überrascht insofern, weil gerade die Terroranschläge in Madrid und London gezeigt haben, dass die Sicherheit und der Schutz der Gesellschaft nicht mehr mit den traditionellen sicherheitspolitischen Instrumenten zu bewerkstelligen sind.

Die wichtigste Aufgabe in Österreich liegt weniger in der Entwicklung und Ausformulierung von Konzepten sondern in der Schaffung von politischen Voraussetzungen zu einem adäquaten Umgang mit der Problemstellung, demzufolge allenfalls gravierende Anpassungen des Sicherheitssektor zugelassen und auch die erforderlichen Kosten nicht gescheut werden. Konzepte können zwar einen Beitrag zur Veränderung politischer Haltungen leisten, sie sind keinesfalls Träger des politischen Prozesses, der im Falle von HLS noch am ehesten von Initiativen auf EU-Ebene gespeist werden.[309] Der Einfluss der EU auf Angelegenheiten der nationalen Sicherheit lässt sich sehr gut am Beispiel „Schutz kritischer Infrastruktur" nachvollziehen. Die Initiativen und Beschlüsse auf EU-Ebene haben auf nationaler Ebene zur Erstellung eines Masterplans für kritische Infrastruktur geführt, der federführend durch das Bundeskanzleramt unter Einbindung der Verbindungspersonen des NSR erstellt wurde. Anhand dieses Beispiels wird einerseits der Einfluss der EU auf nationale Angelegenheiten sichtbar und andererseits kommt es durch die ressortübergreifende Konzepterstellung zur Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene, die sich durchaus strukturfördernd auswirken kann. Die EU wird überdies der Fähigkeit gerecht, auf der einen Seite zwischenstaatliche Verhaltensmuster zu bilden und andererseits besitzt sich auch ihrem Anspruch gerecht, ein aktiver Akteur zu sein.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die erstellten Konzepte das Engagement der politischen Eliten in Sachen Sicherheit beeinflussen, beziehungsweise andere Problemstellungen (Verwundbarkeit hochgradig vernetzter Gesellschaften, Solidaritätsklausel) als Treiber der Neuausrichtung der österreichischen Sicherheitsstrukturen wirken.

Konzeptionelle Ausgangsbasis der vorliegenden Arbeit sind folgende drei Hypothesen:

Hypothese 1: Das Prinzip der umfassenden vernetzten Sicherheit, als Basis des in Europa verbreiteten HLS-Verständnisses, erhöht die Chancen im Kampf gegen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen (z.B. internationaler Terrorismus).

Hypothese 2: Eine vernetzte Sicherheitsarchitektur füllt die Lücken in der Bewältigung der neuen Sicherheitsrisiken und erhöht zugleich die Effizienz und kann kostensenkend wirken.

Hypothese 3: In Österreich sind zwar verschiedene HLS-Ansätze zu bemerken, diese müssten jedoch in ein kongruentes HLS-System zusammengeführt werden. Entscheidend

[309] Gustenau 2004, S. 139

hierfür ist nicht so sehr die Erstellung von Konzepten an sich, sondern die politische Entscheidung hierfür.

In Replik auf diese ist nunmehr festzustellen:

Hypothese 1 konnte verifiziert werden, weil Sicherheit nun mehr über die militärische und staatliche Ebene hinaus gedacht wird und Aktionsmöglichkeiten auf mehreren Handlungsfeldern, ebenen und –optionen wahrgenommen werden. Das Ziel und der Zweck asymmetrischer Bedrohungen wurden erkannt und führten sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu Maßnahmen, die den verdeckten Strategien und Aktionen substaatlicher Akteure entgegenwirken. Die permanente Verbesserung der Vernetzung der Akteure hat sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene im Kampf gegen den Internationalen Terrorismus zu konkreten Erfolgen geführt.

Hypothese 2 konnte nur zum Teil verifiziert werden, weil die vorgestellten konzeptionellen Überlegungen zu einem Prozessmodell in Österreich bislang nicht verwirklicht wurden und die derzeitige Sicherheitsarchitektur in einem Realfall alle Ressorts vor komplexe Anforderungen stellt. Die teilweise Verifizierung bezieht sich auf Teilkonzepte die bereits existieren und aus denen sich Effizienz und Kostenersparnis ableiten lassen.

Legt man dem vorgestellten HLS-Prozessmodell die konzeptionellen Überlegungen (z.B. Capability to tasks analysis) zugrunde, lassen sich aus dem Modell, gesamtstaatlichen Zusammenwirken der Ressorts sowie aus der Aufgaben und Fähigkeitsvernetzung der Akteure, bestehende Lücken im Sicherheitssystem schließen sowie die Effizienz steigern und Kosten sparen.

Hypothese 3 konnte zum Teil bestätigt werden, weil HLS Ansätze in Teilkonzepten bereits abgebildet sind, jedoch mangels politischer Entscheidungen noch in keinem Meta-Konzept zusammengeführt werden konnten.

In Kapitel 2 wurde auf relevante Theorien in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand verwiesen. Oben wurde bereits auf die Neoistitutionalistische Organisationstheorie eingegangen und deren Erklärungsansätze für den Wandel von Institutionen, die für eine Implementierung von HLS unerlässlich erscheint. Zum Teil wurde auch auf die Anwendungsmöglichkeiten des Neoliberalen Institutionalismus und von Sicherheitsregimen eingegangen, sie sollen aber an dieser Stelle noch einmal verifiziert werden.

Für Neoliberale-Institutionalisten haben Internationale Organisationen einen maßgeblichen Einfluss auf das internationale System und die Friedenssicherung. Diese Grundannahme

gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil Staaten alleine nicht mehr in der Lage sind umfassende Sicherheit zu gewähren. HLS ist über die Begriffe der inneren und äußeren Sicherheit zu denken und bedarf für die Realisierung eines Engagements in IOs und in Sicherheitsregimen. Sicherheitsregime selbst eignen sich hervorragend dafür, das in HLS verankerte Prinzip der präventiven Sicherheit umzusetzen. Das Engagement Österreichs in IOs ist mangels ausreichender Ressourcen rational zu bewerten, um einen möglichst großen Nutzen daraus zu ziehen. Für die internationale Komponenete von HLS waren die Erklärungsansätze aus dem Neoliberalen Institutionalismus ausreichend, hingegen stellte sich heraus, dass die Theorie für HLS Belange auf nationaler Ebene, trotz des weit gefassten Verständnisses des Institutionenbegriffes, für die prozesshaft, dynamisch angelegten Darstellungen zu kurz greift.

Im Abschnitt der Theorien wurde der Neorealismus wegen seiner Fixierung auf die Rolle des Staates als zentraler Akteur (Analyseebene) im internationalen System im Theoriengerüst in seiner Erklärungsreichweite als zu gering eingestuft. Robert O. Keohane und Joseph Nye haben mit der Theorie der komplexen Interdependenz eine Gegenposition zum Realismus bezogen und berücksichtigen damit aktuelle globale Entwicklungen, wie die zunehmende Bedeutung transnationaler Beziehungen und Abhängigkeiten sowie die Abnahme der Bedeutung militärischer Macht im Kampf gegen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie z.B. dem internationalen Terrorismus.

Die Interdepenedenz bietet ausreichend Erklärungsansätze für die sicherheitspolitischen Phänomene, die in Zusammenhang mit HLS analysiert wurden. Die Annahme der Interdependenztheoretiker, dass die Welt aus einem dichten Geflecht von Interaktionspartnern unterschiedlicher Qualität und Intensität besteht, bietet breiten Aktionsraum für Freund und Feind. Aus sicherheitspolitischer Sicht begünstigt diese Annahme den internationalen Terrorismus, der die Interdependenz unserer Gesellschaften einerseits zum Aufbau von vernetzten Strukturen und andererseits für die Durchsetzung seiner Ziele missbraucht. Die Lebensadern der modernen Gesellschaften sind anfälliger geworden und bedürfen eines besonderen Schutzes. Terroristen nutzen die wachsende Verwundbarkeit moderner Gesellschaften aus und versuchen verstärkt Zerstörungsmittel einzusetzen, die früher nur Staaten zur Verfügung standen. Interdependenz hat aber nicht nur dem Terrorismus einen breiten Aktionsraum verschafft, sondern insgesamt zur Entstehung einer breiten Palette an sicherheitspolitischen Herausforderungen geführt, deren weitere Auswüchse in Zukunft kaum abzuschätzen sind. Mit der klassischen Abschreckungspolitik kommt man diesen

Bedrohungen nicht bei. Es verlangt nach interdependenten Antworten wie diese im Prinzip der umfassenden Sicherheit angedacht sind und im ressortübergreifenden HLS Prozessmodell nach Borchert/Pankratz operationalisiert werden sollten. Prävention kommt dabei eine besondere Bedeutung zu und kann auf den verschiedenen Ebenen verwirklicht werden. Da gerade auf der untersten Ebene der gegenseitigen Abhängigkeit Regierungen keine Kontrolle haben, kommt es in diesem Bereich besonders auf die Bürger an, präventiv zu agieren und so einen angemessenen Beitrag zum Interdependenzsystem zu leisten.

Abschliessend wird festgestellt, dass die Dimension von HLS weiter unklar bleibt. In Österreich ist HLS als Teilbereich der USV zu sehen und es hängt vom Verständnis und von der Definition des Begriffes „Homeland Security" ab, um zu bestimmen, was alles unter dem Begriff subsumiert werden kann. Je mehr die äußere Dimension in HLS berücksichtigt wird, desto näher rückt HLS dem Verständnis der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge". Das der Arbeit zugrundegelegte HLS Verständnis deckt sich in vielen Bereichen mit den Prinzipien der USV und mit einer eigenen HLS-Strategie könnten zumindest die Voraussetzungen für eine Zusammenführung der über die einzelnen Ressorts verteilten Aufgaben herbeigeführt werden.

Literaturverzeichnis

Primärliteratur

- BKA/Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Allgemeine Erwägungen, S 1, online verfügbar unter: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794, download 13.07.08
- Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, Verfassungsschutzbericht 2007, Wien 2007
- Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Nr. 152/Jahrgang 1955: Bundesgesetz über den Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen demokratischen Österreich. Ausgegeben am 30.Juli 1955
- Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Nr. 211/Jahrgang 1955: Bundesgesetz über die Neutralität Österreich. Ausgegeben am 26.Oktober 1955
- Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, Teil I, Nr.122/Jahrgang 2001: Bundesgesetz, mit dem ein Nationaler Sicherheitsrat eingerichtet und das Wehrgesetz 1990 geändert wird. Ausgegeben am 16.November 2001
- Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Öffentliche Leistung und Sport, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Bundesministerium für Inneres: Vortrag an den Ministerrat 82/10: Entschließung des Nationalrates über eine neue österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Wien, 12. Dezember 2001
- Bundeskanzleramt, Bundespressedienst: Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Allgemeine Erwägungen, Entschließungen des Nationalrates, Wien, 2002
- Bundeskanzleramt, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil, Bericht an den Nationalrat, Wien 2001
- Conceptual Framework on the ESDP dimension to the fight against terrorism“ (EU-Dokument 14979/04), online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14797.en04.pdf, downloaded am 13.04.06
- Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 2003
- Europäische Sicherheitsstrategie, online verfügbar unter: www. auswaertiges-amt.de/www/ de/infoservice/download/pdf /friedenspolitik/ess.pdf, download am 27.02.08

- Grünbuch über ein Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0576:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08
- Haager Programm http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/c_198/c_19820050812de00010022.pdf downloaded am 13.02.07
- Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (EU-Dokument 16054/049, online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf, download am 13.04.06
- Kom (2008) 373: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007,
- Konsolidierte Fassungen über den Vertrag der Europäischen Union, online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/VertraegeKonsolidiert.pdf, download am 12.07.08
- Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08
- National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Securtiy, Washington D.C., 2003, S. 2 online verfügbar unter http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, download am 05.04.06
- Revised Action Plan on Terrorism, online verfügbar unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/en /05/st10/st10694.en05.pdf, am 10.08.07
- Revised Action Plan on Terrorism“ (EU-Dokument 10694/05) und Commission Staff Working Document SEC (2005) 841; online verfügbar unter http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10694.en05.pdf, am 13.04.06
- Richtlinie des Rates über die Ermittlung uns Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0787:FIN:DE:PDF, download am 11.09.08
- Vertrag von Lissabon, online verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-von-lissabon.pdf, download am 12.07.08

- Vgl. European Security Research and Innovation Forum, online verfügbar unter: http://www.esrif.eu/, download am 03.09.08

Sekundärliteratur: Artikel, Periodika, Studien

- Bayer, Richard: Die Geschichte der Umfassenden Landesverteidigung in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Sonderpublikation, 2/2008, Wien
- Baylis, John, Smith Steve: The Globalization of World Politics, An Introduction to International Relations, Oxford University Press 2001, Oxford
- Bendiek, Annegret: EU Strategy on Counter Terrorism, in: SWP Research Paper, November 2006, Berlin
- Bernnat, Rainer: Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security, in: DGAP-Analyse, Juni 2004, Berlin
- Bieber, Ronald/ Brüggemann, Christian/ Gingerl Manfred/ Hörlesberger, Marianne/ Huemer, Thomas/ Korlath, Guido/ Koziol, Helmut/ Metzeltin, Michael/ Paschke, Fritz/ Seibt, Claus/ Tichy, Gunther/ Vogel, Alfred: Sicherheitsforschung, Begriffsfassung und Vorgangsweise in Österreich in: Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005, Wien
- Daase, Christopher: Terrorismus – Begriffe, Theorien und Gegenstrategien, Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedens-Warte Journal of International Peace and Organization, 2001 Band 76 Heft 1
- Dengg, Anton /Braumandl Wolfgang: Terrorismus, Geißel des 21.Jahrhunderts, in: IFK aktuell Februar 2006, Wien
- Echterling, Jobst: Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr, in: DGAP-Analyse, Juni 2004, Berlin
- Entacher, Edmund: Die Transformation der österreichischen Streitkräfte im multinationalen Umfeld von EU und NATO, in: Europäische Sicherheit 8/2008, Hamburg
- Gustenau, Gustav: Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur. Anspruch und Wirklichkeit, in: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Büro für Sicherheitspolitik, Wien 2005
- Hanning, August: Die Herausforderung der Inneren Sicherheit durch Islamismus und Terrorismus, in: Politische Studien, Themenheft 1/2008, 59.Jahrgang, April 2008, München

- Kaldas, M. Ines: Die Rolle des Miltärs in Fragen des Zivilschutzes, in: ÖMZ 4/2004, Wien Juli/August 2004
- Lange, Klaus: Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten?, Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen, in: Aktuelle Analysen 37 Hannes-Seidel-Stiftung e.V., München 2005
- Möckli, Daniel: „Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeiten und Schutz“, in: Center for Security Studies (CSS) Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr.16 Juni 2007 2.Jahrgang, Zürich
- Mölling, Christian: Nationale Fähigkeitenentwicklung und die Rolle Internationaler Organisationen in: Bulletin 2008, Zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, Zürich
- Münkler, Herfried: Die Wiederkehr des Verwüstungskrieges, in: Internationale Politik Februar 2004, Nr. 2, 59 Jahr
- Pleiner, Horst: Strategie – Theorie und Praxis, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 12/2002, Wien
- Polli, Gert Rene/ Gridling, Peter: Der 11.September 2001 und seine Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung. Aus der Perspektive der Staatspolizei und des Staatsschutzes, in: ÖMZ 4/2002, Wien, Juli/August 2002
- Reiter, Erich (Hrsg): Sicherheitsforschung in Österreich und Europa, in Studie des Internationalen Instituts für Liberale Politik, 31.Jänner 2007, Wien
- Schmidseder, Karl: Inlandseinsätze in: Truppendienst, Ausgabe 1/2008
- Schönbohm, Arne: Systemverbund Innere und Äußere Sicherheit – Antworten der Industrie, in DGAP Analyse Juni 2004
- Thiele, Ralph: „Vernetzte Sicherheit“ in: ÖMZ 3/2006
- Vielhaber, Jost: Anmerkungen zu einer nationalen Homeland Security-Agenda, Einleitende Betrachtungen, in: GAP-Analyse, Juni 2004
- Wissensmanagement im Österreichischen Bundesheer, Operatives Querschnittkonzept, Februar 2008, Wien
- Zimmermann, Doron: The „New Terrorism“, Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 67

Sekundärliteratur: Bücher

- Baecker, Dirk: Niklas Luhmann, Einführung in die Systemtheorie, Heidelberg 2008
- Beck, Dieter/ Fisch, Rudolf (Hrsg.): Komplexitätsmanagement, Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung, Wiesbaden 2004
- Bischof, Gerd: Transformation in der Sicherheitspolitik und gesamtstaatliche Führung in Deutschland, in: Borchert, Heiko: Zu neuen Ufern; Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt, Hamburg 2006
- Bleicher, Knut: Das Konzept integriertes Management/Visionen-Missionen-Programme (7.Auflage 2004), Frankfurt/Main 2004
- Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas: Homeland Security aus europäischer Perspektive, in: Borchert, Heiko: Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg; Berlin; Bonn 2004
- Borchert, Heiko: Homeland Security and Transformation: Why it is essential to bring together both agendas, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C, 2006
- Borchert, Heiko: Zu neuen Ufern; Politische Führungskunst in einer vernetzten Welt, Nomos Verlagsgesellschaft, 2006
- Borchert. Heiko/Thiele, Ralph (Hrsg.): Vernetzte Sicherheit, Leitidee der Sicherheitspolitik im 21.Jahrhundert, Hamburg; Berlin; Bonn 2004
- Brimmer, Esther: From Territorial Securtiy to Societal Security: Implications for the Transatlantic Strategic Outlook, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006
- Bukow, Sebastian: Deutschland: Mit Sicherheit weniger Freiheit über den Umweg Europa, in Europäisierung der inneren Sicherheit, Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005
- Castells, Manuel: Das Informationszeitalter Bd.1: Der Aufstieg der Netzgesellschaft, Opladen:Leske +Budrich 2003
- Castells, Manuel: The Information Age:Economy, Society and Culture, Bd.3, (2.Auflage von 2000), Blackwell, Oxford/Malden 1998
- Dittler, Thomas/Neudecker, Adolf: Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes, in: Borchert, Heiko: Weniger Souveränität –

Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Verlag E.S. Mittler & Sohn, Hamburg; Berlin; Bonn 2004

- Dunne, Tim/Schmidt, Brian: Realism in: Baylis John/Smith Steve (Hg): The globalization of world politics. An introduction to international relations, Oxford 2001
- Eggenberger, Renè: Homeland Securtiy, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit, Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH, Hamburg, Berlin, Bonn, 2004
- Ferdowsi, Mir A.(Hrsg.): Internationale Politik im 21.Jahrhundert, München 2002
- Filzmaier, Peter/ Gewessler, Leonore/ Höll, Otmar/ Mangott, Gerhard: Internationale Politik; Eine Einführung, Wien 2006
- Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der inneren Sicherheit, Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005
- Gustenau Gustav E.: Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich, in: Borchert, Heiko: Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Verlag E.S. Mittler & Sohn, Hamburg; Berlin; Bonn 2004
- Gustenau, Gustav E.: The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria – A Challenge for the Austrian EU presidency, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006
- Haas, Ernst B.: Beyond the Nation-State, Stanford 1964
- Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 2, Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt am Main 1995
- Hamilton Daniel S.: Introduction: Transforming Homeland Securtiy: A Road Map for the Transatlantic Alliance, in: Brimmer, Esther (Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006
- Hammer, Michael/ Champy, James: Business Reengineering, New York 2003
- Hinterhuber, Hans / Friedrich, Stephan / Al-Ani, Ayad / Handlbauer, Gernot: Das neue strategische Management/Perspektiven und Elemente einer zeitgemäßen Unternehmensführung (2.Auflage), Wiesbaden 2000

- Hinterhuber, Hans: Kundenzufriedenheit durch Kernkompetenzen, Wiesbaden 2002
- Hoch, Martin: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift „Das Parlament“ 20/2001, Berlin, 2001 online verfügbar unter: http://www.bpb.de/publikationen/VKE3AO,1,0,Krieg_und_Politik_im_21_%A0Jahrhundert.html, download am 22.03.06
- Hungenberg, Harald: Strategisches Management im Unternehmen / Ziele - Prozesse – Verfahren (3.Auflage 2004), Wiesbaden 2004
- Klose, J. Gerhard: The Weight of History: Germany’s Military and Domestic Security in Armies in Homeland Security, Washington D.C. 2006
- Krasner, Stephen, International Regimes, New York 1983
- Landesverteidigungsakademie: Aspekte zur Vision BH 2025, Wien, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2007
- Lindstrom, Gustav: The EU`s approach to Homeland Security: Balancing Safety and European Ideals, in: Brimmer, Esther(Hrsg.): Transforming Homeland Security, Center for Transatlantic Relations, Washington D.C. 2006
- Lippman, Walter: US Foreign Policy: Shield of the Republic, Little Brown, Boston 1943
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie (3.Auflage), Frankfurt am Main, 1988
- Mackeben, Andreas: Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit (1. Auflage), Baden-Baden, 2004
- Malik, Fredmund: Strategie des Managements komplexer Systeme (5.Auflage), Bern-Stuttgart-Wien 1996
- Menzel, Ulrich: Zwischen Idealismus und Realismus, Frankfurt am Main 2001
- Meyers, Reinhard: Begriff und Probleme des Friedens, Hemsbach 1994
- Müller, Harald: Institutionalismus und Regime, München 2002
- Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Hamburg 2002
- Niemeyer, Gerhard: Kybernetische System- und Modelltheorie (1.Auflage), München 1977
- Opitz, Peter J.: Kollektive Sicherheit, München 2002
- Osterloh, M.: Prozeßmanagement als Kernkompetenz, Wiesbaden 1996
- Patzak, Gerold /Rattay, Günter: Projektmanagement, Wien 2004

- Rittberger, Volker: Internationale Organisationen: Politik und Geschichte (3. überarbeitete Auflage), Opladen 2003
- Schätzing, Edgar E.: Motivation zu Spitzenleistungen – 150 Ideen aus der Praxis, München 2000
- Schermann, Karin/ Stimmer, Gernot/ Thöndl, Michael: Die Europäische Union Institutionen – Verfahren – Akteure, Wien 2007
- Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Stuttgart 2006
- Schierenbeck, Henner: Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre (15.Auflage), München 2000
- Schmidt-Radefeldt, Roman: Homeland Securtiy durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg; Berlin; Bonn 2004
- Schröfl, Josef/ Pankratz, Thomas/ Micewski, Edwin (Hrsg.): Aspekte der Asymmetrie/ Reflexionen über ein gesellschafts- und sicherheitspolitisches Phänomen, Baden Baden 2006
- Schubert, Klaus: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg, München 2003
- Seghezzi, Hans Dieter: Integriertes Qualitätsmanagement/ Das St.Galler Konzept (2.Auflage),München/Wien 2003
- Siedschlag A./Opitz J. Troy/Kuprian A.: Grundelemente der internationalen Politik, Wien-Köln-Weimar 2007
- Siedschlag, Alexander (Hrsg.) Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2006/2007, Baden-Baden 2007
- Simon, Fritz B.: Einführung in die systemische Organisationstheorie, Heidelberg 2007
- Stadler, Felix: Manuell Castells The theory of the Network Society, Polity Press, Cambridge, Malden 2006
- Stanton, Thomas H.: Meeting the Challenge of 9/11 / Blueprints for More Effective Government, M.E. Sharpe, New York 2006
- Theile, Burkhard: Transformation: Veränderte Streitkräfte und neue Rüstungstechnik in Borchert/Thiele: Vernetzte Sicherheit, Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg; Berlin; Bonn 2004

- Thiele, Ralph: Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen, in: Borchert, Heiko: Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit; Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg; Berlin; Bonn 2004
- Ulrich, Hans: Systemorientiertes Management, Bern 2001
- Wagner, Karl W.: PQM-Prozessorientiertes Qaulitäts-Management/Leitfaden zur Umsetzung der ISO 9001:2000/ Neue :Prozesse steuern mit der Balance Scorecard (2.Auflage), München/Wien 2003
- Walgenbach, Peter / Meyer, Renate: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart 2008
- Walt, Stephen M.: The Origin of Alliances, Ithaka / New York 1987
- Willke Helmut: Einführung in das systemische Wissensmanagement, Carl-Auer-Ssteme Verlag, Heidelberg 2004
- Willke, Helmut: Systemtheorie I: Grundlagen (7.Auflage), Stuttgart 2006
- Willke, Helmut: Systemtheorie II: Interventionstheorie (4.Auflage), Stuttgart 2005
- Willke, Helmut: Systemtheorie III: Steuerungsstheorie (3.Auflage), Stuttgart 2001
- Wilms, Falko E.P.: Szenariotechnik, Vom Umgang mit der Zukunft, Bern-Stuttgart-Wien 2006
- Wohinz, Josef W.: Industrielles Management / Das Grazer Modell, Wien – Graz 2003
- Woyke, Wichard: Handwörterbuch internationale Politik, Bonn 2006
- Zollondz, Hans - Dieter: Lexikon Qualitätsmanagement, München 2001

Vortragsunterlagen, Präsentationen

- BAKS: Transformation als Chance, Strategisches Denken und analytische Kompetenz in einem künftigen Diagnoseverbund Staat – Wirtschaft – Wissenschaft, Seminar 28-29 November 2006 an der Bundesakademie für Sicherheit in Berlin (BAKS)
- Barnett, Günther: Der gesamtstaatliche Planungs- und Führungsprozess, Vortrag LVAK 16.9.2008
- Bayer, Richard: Das System der ULV, Vortrag LVAk 15.9.2008, Wien
- Borchert, Heiko: Moderne Referenzszenarien Inland, Vernetzung innere und äußere Sicherheit, Vortrag LVAK 18.9.2008
- Dossi, Harald: Das System der Umfassenden Sicherheitsvorsorge: Gesamt- und Teilstrategien, Vortrag LVAK 15.9.2008

- Fasslabend, Werner: Politisch-strategische Reaktion Österreichs auf die geostrategischen Veränderungen der 90er Jahre, Vortrag LVAk 15.9.2008
- Feichtinger, Walter/Kautny, Nieves: Vortragsunterlagen über Sicherheit im Internationalen und Nationalen System, November 2007, Wien
- Friedrich Steinhäusler: Logistik des neuen Terrorismus. Folienvorlage. Workshop International Terrorism, Göttweig, Juli 2002
- Grimm, Gernot: Sicherheitsforschung als Beitrag zur Sicherheitspolitik, Vortrag LVAK 15.9.2008
- Gustenau, Gustav: Das sicherheitspolitische Lagebild der republik Österreich und Handlungsempfehlungen, Vortrag LVAK 16.9.2008
- Gustenau, Gustav: Die Inhalte der Verteidigungsdoktrin und die verteidigungspolitischen Ableitungen, Vortrag LVAk 15.9.2008
- Hajnoczi, Thomas: Teilstrategie Außenpolitik, internationale Strategie der Republik Österreich, Vortrag LVAK 16.9.2008
- Kurze Einführung in die Netzwerktheorie http://64.233.183.104/search?q=cache:CmKzLxPDD1gJ:www.soziologie.rwth-aachen.de/pages/institut/personal/pointner/organisation_netzwerke/NT_Einfuehrung_251006.pdf+Institutionalismus+und+Netzwerktheorie&hl=de&ct=clnk&cd=5&gl=at
- Losch, Michael: Wirtschaftliche Aspekte der österreichischen Sicherheitspolitik, Teilstrategie Wirtschaftspolitik, Vortrag LVAK 16.9.2008
- Sandrisser,Wilhelm: Teilstrategie Innere Sicherheit, internationale Strategie des BMI und Umsetzungsherausforderungen, Vortrag LVAK 16.9.2008
- Schnitzer, Helmut: Der Nationale Sicherheitsrat: Kompetenzen und Aufgabenwahrnehmung in der Praxis, Vortrag LVAK 15.9.2008
- Spiegeleire, Stephan: Forward Defence Planning, Vortrag LVAK 2007
- Thiele, Ralph: Vernetzte Sicherheit und Transformation: multinationale Aspekte, internationale Entwicklung und Konzepte, Vortrag LVAK 18.9.2008

Internet-Dokumente

- Aussage des deutschen Verteidigungsminister Peter Struck http://www.abendblatt.de/daten/2004/ 08/14/329292.html, download am 02.05.08
- Budgetrede 2007, online verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/Budget/Budget20072008/DieBudget redenach Kapiteln/InnereSicherheit_6720.htm, download 19.03.08

- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Internationale Aktivitäten zum Schutz kritischer Infrastrukturen, online verfügbar unter: http://www.bsi.bund.de/fachthem/kritis/paper_studie.pdf, download am 04.04.2006
- Das Bundesverfassungsgesetz, online verfügbar unter: http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg_1.htm#Art9a, download am 11.06.2008
- EU Strategie gegen Rekrutierung und Radikalisierung, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms _Data/docs/pressData/en/jha/87258.pdf, download am 10.08.08
- Institutionalismus und Regime http://www.km.bayern.de/blz/web/old_100111/mueller.htm download am 05.08.08
- Kaiser, Karl: Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg, online verfügbar unter: http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang 2003/mai03/zeitenwende--dominanz-und-interdependenz-nach-dem-irak-krieg.html, download am 27.08.07
- Konvent zur Änderung des BVG, online verfügbar unter: http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/page/K/DE/PVORL-K/PVORL-K_00037/imfname_035687.pdf, download am 17.04.2008
- Netzwerkbeziehungen… http://64.233.183.104/search?q=cache:1ScimPopGlsJ:www.blutner.org/wiesent2.pdf+Institutionalismus+und+Netzwerktheorie&hl=de&ct=clnk&cd=12&gl=at
- Netzwerke in Bewegung, online verfügbar unter: http://www.zeitschrift-peripherie.de/Editorial105-106.pdf, download am 12.05.2008
- Ökonomische Aspekte neuer Informationstechnologien im Agrarbereich, online verfügbar unter: http://www.agric-econ.uni-kiel.de/II/veroeffentlichungen.htm, download am 10.10.08
- Politische Institutionen und die Generalisierung von Vertrauen, online verfügbar unter: http://www.janfuhse.de/VertrauenInstitutionen.pdf, download am 12.05.2008
- Pressemitteilung über EU Counter Terrorism Strategy, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/ cms_Data /docs/pressData/en/jha/87257.pdf, download am 10.08.07
- Pressemitteilung über EU Strategie gegen Rekrutierung und Radikalisierung, online verfügbar unter: http://ue.eu.int/Newsroom

- Ratcliffe's 3i Model of Intelligence-Led Policing, online verfügbar unter: http://www.hsaj.org/?special:fullarticle=supplement.2.8, download 13.09.2008
- Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse, Ausblick auf 2035, Trends und Entwicklungen, online verfügbar unter: http://www.zentrum-transformation.bundeswehr.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/02DB040000000001/W272TEHG308INFODE/0704+Sipol+ZuKa+ZTransfBw.pdf?yw_repository=youatweb, download am 17.08.2007
- Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, online verfügbar unter: http://www.bmi.gv.at/downloadarea/zivilschutz/SKKM200104.pdf, download am 12.09.07
- The Community mechanism for civil protection, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment /civil/prote/mechanism.htm, download am 13.06.2007
- Theorie der Netzwerke oder Netzwerktheorie, online verfügbar unter: http://64.233.183.104/search?q=cache:QtdaZ3RQWHUJ:www.soziale-systeme.ch/pdf/Netzwerktheorie.pdf+Institutionalismus+und+Netzwerktheorie&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=at, download am 22.07.2008
- Übung Bubble, online verfügbar unter: http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2004/bubble04/szenario.shtml ,download 12.08.2008
- Vertrag von Lissabon, online verfügbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ uedocs/ cmsUpload/st06655.de08.pdf, download am 27.06.08

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name:	Wolfgang Manzl
Wohnort:	Salzburg
Geburtsjahr:	1962
Familienstand:	Verheiratet

Schulausbildung

1968 - 1981	Volks-, Mittelschule Bundesrealgymnasium

Studium

09/1982 - 09/1985	Studium an der Theresianischen Militärakademie in Wr. Neustadt
09/1995 -06/ 1996	Universitätslehrgang Salzburg Ausbildung zum Trainer in der Erwachsenenausbildung
09/2001 - 09/2005	Berufsbegleitendes Studium an der FH-Salzburg Studiengang „Entwicklung und Management touristischer Angebote“ auf Basis der allgemeinen BWL
09/2006 - 06/2007	MBA Tourismus an der Josef Keppler Universität Linz
02/2006 - 03/2009	Dr.-Studium der Philosophie Politikwissenschaft an der Universität Wien

Wiss. Praktika

12/2006 - 04/2009	Verwendung in der Direktion für Sicherheitspolitik zur Betreuung verschiedener sicherheitspolitischer Projekte
04/2008 – 06/2008	Teilnehmer am New Issue Course in Security (NISC) am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; auf dem Kurs wurden unter Anleitung von internationalen Experten globale Themen von Frieden und Sicherheit sowie deren Herausforderungen analysiert und diskutiert sowie mögliche Lösungsansätze erarbeitet.

Kenntnisse/Befähigungen

EDV	Microsoft Packages (Windows), Webdesign, HTML (Erstellung von Internetseiten), Web-Marketing (techn.Tools)
Fremdsprachen	Englisch: fließend Spanisch: Grundkenntnisse