

Heiko Borchert (Hrsg.)

Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit
Schutz der Heimat im Informationszeitalter
und die Rolle der Streitkräfte

Seit  1789

Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH
Hamburg · Berlin · Bonn

Inhalt

Heiko Borchert	7
Schutz der Heimat und die Rolle der Streitkräfte: Einleitung	
Heiko Borchert und Thomas Pankratz	17
Homeland Security aus europäischer Perspektive	
Richard A. Teltschik	39
Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive	
Anja Dalgaard-Nielsen	59
Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective	
Roman Schmidt-Radefeldt	76
Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze	
Ralph Thiele	95
Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen	
René Eggenberger	116
Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff	
Gustav Gustenau	134
Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich	
Thomas Dittler und Alfred Neubecker	147
Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes	

Heiko Borchert und Thomas Pankratz

Homeland Security aus europäischer Perspektive*

Im September 2001 wurden New York und Washington D.C. von terroristischen Anschlägen bislang nicht gekanntem Ausmaßes heimgesucht. Knapp zehn Monate später unterzeichnete der US-amerikanische Präsident die National Strategy for Homeland Security (HLS), und nur dreizehn Monate nach den Anschlägen verabschiedet der US-Kongress mit dem Gesetz zum Aufbau des neuen Department of Homeland Security das ambitionöseste Programm zur Reform des öffentlichen Dienstes in den USA seit mehr als einem halben Jahrhundert.⁴ Unabhängig von der subjektiven Bewertung dieser Schritte und den damit einhergehenden Konsequenzen: Die Hingabe, die Energie und der Wille, erkannte Schwachstellen im Rahmen eines gemeinsamen, Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürger umfassenden Ansatzes zu beheben, sind beeindruckend.

Eine vergleichbare Entwicklung mit ähnlich umfassendem Ansatz hat es in Europa⁵ trotz einer Reihe von Reformmaßnahmen bislang nicht gegeben. Das ist überraschend. Auch wenn sich die europäischen Staaten traditionell stärker mit Themen wie der staatlichen Sicherheitsvorsorge, des Bevölkerungs-, Katastrophen- und Zivilschutzes sowie der Bekämpfung des konventionellen Terrorismus beschäftigt haben als die USA, so ist es doch auch hierzulande unerlässlich, sich grundsätzlich mit der Neuordnung und der Neuausrichtung der nationalen Sicherheitsarchitektur auseinanderzusetzen. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht nur aus den Gefahren des neuen, strategischen Terrorismus, sondern resultiert noch vielmehr aus den geradezu als Selbstverständlichkeit hingenommenen

* Im deutschen Sprachgebrauch gibt es bislang noch keinen allgemein akzeptierten Begriff. Die geläufigsten Übersetzungen wie Heimatsicherheit, Heimatschutz oder Heimatverteidigung wecken entweder ungewollte Assoziationen oder schränken den Begriff nur auf einen spezifischen Aufgabenbereich ein. Wir verwenden daher durchgängig den englischsprachigen Ausdruck.

⁴ *Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership* (Washington, DC: General Accounting Office, 2002), S. 10. Allerdings gab es schon zuvor verschiedene Vorschläge in diese Richtung, am prominentesten im Schlussbericht der von den Senatoren Gary Hart und Warren B. Rudman geleiteten Kommission. Siehe: *Road Map for National Security: Imperative for Change* (Washington, D.C.: The U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001), S. 10-29.

⁵ Europa umfasst im Verständnis dieses Beitrags die EU- und die europäischen NATO-Mitglieder.

Risiken der modernen Gesellschaft und der ausgeprägten innereuropäischen Verflechtung.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, ein konzeptionelles Grundverständnis für HLS im europäischen Kontext zu entwickeln und das inhaltliche Aufgabenspektrum zu skizzieren. Zu diesem Zweck wollen wir zuerst darlegen, weshalb sich auch Europa trotz bereits bestehender Vorkehrungen insbesondere im Bereich des Bevölkerungs-/Zivilschutzes mit HLS beschäftigen muss. Im Anschluss daran erläutern wir unser Verständnis von HLS und gehen auf die damit verbundenen inhaltlichen Dimensionen und Besonderheiten ein. Entscheidend ist dabei die Einsicht, dass HLS als ressortgemeinsamer Wirkungsverbund organisiert werden muss, der staatliche und nichtstaatliche Akteure einschließt und sich dabei die Erfahrungen aus den militärischen Transformationsansätzen im Bereich der vernetzten Operationsführung konsequent zu Eigen macht. Einige grundlegende Gedanken zur Rolle der Europäischen Union (EU) im Rahmen von HLS sowie handlungsorientierte Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

Homeland Security: auch in Europa von zentraler Bedeutung

Aus US-amerikanischer Sicht gibt es für die aktuell geführte Debatte um HLS zwei eng miteinander verknüpfte Beweggründe. Einerseits haben die Terroranschläge in drastischer Weise die Verwundbarkeit der USA durch eine spezifische Bedrohung illustriert und dabei gleichzeitig eklatante Schwächen der staatlichen Sicherheitsvorsorge ans Licht gebracht. Andererseits ist es genau diese staatliche Sicherheitsvorsorge, die gewährleistet werden muss, um eine globale Sicherheitsstrategie erfolgreich umsetzen zu können.⁶ Der daraus resultierende Kausalzusammenhang zwischen Verwundbarkeit, Sicherheitsvorsorge und politischem Handlungsspielraum gilt auch für Europa. Insbesondere seit die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) der EU und ihren Mitgliedern eine globale Rolle und damit auch eine globale Verantwortung zuweist.⁷ Dass die ESS diesen Aspekt jedoch selbst nicht aufgreift, stellt einen wesentlichen konzeptionellen Mangel in der Diskussion über Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik

⁶ „Homeland security seeks to (...) provide a secure foundation for America’s ongoing global engagement.“ Zit. gemäß: *National Strategy for Homeland Security* (Washington, D.C.: Office of Homeland Security, 2002), S. 5.

⁷ Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1 <<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>> (Zugriff: 7. September 2004).

(ESVP) dar, der so schnell als möglich behoben werden muss. Der dringende Handlungsbedarf ergibt sich aus einer Reihe von Aspekten:

Erstens ist die EU als *offener Integrationsraum* „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Tampere-Gipfeltreffen, 1999) an mehreren Stellen sehr verwundbar. Auf einer Fläche von knapp 4 Mio. km² leben gut 450 Mio. Menschen. Die daraus resultierende hohe Bevölkerungsdichte stellt in Kombination mit der teilweise in den großen Ballungsräumen ansässigen Industrie sowie mit Blick auf die vielfältigen bioterroristischen Szenarien (Stichwort: Ausbreitung gefährlicher Stoffe) eine besondere Herausforderung dar. Die Infrastruktur bietet mit einem Straßennetz von ungefähr 4,3 Mio. km, einem Eisenbahnnetz mit 155'000 km, Inlandwasserwegen im Umfang von knapp 30'000 km, einer Ölpipelineinfrastruktur in der Länge von knapp 22'000 km, einem Gasverteilernetz in der Länge von ungefähr 1,2 Mio. km sowie 210 Atomkraftwerken zahlreiche Risiko- bzw. Angriffspunkte.⁸ Die hohe, vor allem wirtschaftliche Verflechtung bringt es insbesondere mit sich, dass sich Ausfälle im Bereich dieser Infrastruktur innerhalb von Minuten bzw. Stunden in ganz Europa bemerkbar machen. Nationale Schutzkonzepte können die Sicherheit daher nur in begrenztem Ausmaß gewährleisten und bedürfen verstärkt der gesamteuropäischen Koordination und Harmonisierung.

Zweitens stellt der *strategische Terrorismus* eine neue Form der Bedrohung dar, die nur aufgrund der bisherigen Erfahrung im Umgang mit konventionellem Terrorismus nicht adäquat beantwortet werden kann. Der strategische Terrorismus weicht in seiner Zielsetzung (Destabilisierung der westlichen Ordnung, Untergraben des Vertrauens in die staatliche Macht), der Mittelwahl (neben klassischen Mitteln vor allem neu auch Massenvernichtungswaffen und elektronische Mittel), der Zahl der Opfer und der Folgeschäden, der netzwerkartigen Organisation und der über Jahre andauernden, minutiös geplanten Vorbereitung von Bekanntem ab und erfordert daher ressortübergreifendes Planen und Handeln in einer bislang noch nicht gekannten Qualität.

Drittens werden die physische Verwundbarkeit und die Bedrohung durch den strategischen Terrorismus zusätzlich durch die *psychische Verletzlichkeit* moderner Gesellschaften verstärkt. Die „postheroischen Gesellschaften“ beziehen ihre Kraft und ihre Legitimität nicht länger aus der Opferbereitschaft ihrer

⁸ Zahlen für die EU-15 gemäß Angaben der Generaldirektion Energie und Transport der Europäischen Kommission. Siehe: <http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2003_en.htm> (Zugriff: 1. September 2004). Zahl der Atomkraftwerke gemäß <<http://www.euronuclear.org/info/maps.htm>> (Zugriff: 14. Oktober 2004).

Bürger, sondern aus demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen und Prozessen. Die damit einhergehende Risikoaversion erhöht die Abneigung gegenüber der Gewaltanwendung als Mittel der Problemlösung im Innern und im Äußern und verstärkt die Tendenz, Konflikte, wenn überhaupt, aus der Position der asymmetrischen Überlegenheit führen, gewinnen und schnell beenden zu wollen. Deshalb nimmt die „Schockwirkung“ terroristischer Gewaltanschläge in diesem Umfeld, in dem normabweichende Ereignisse durch die mediale Berichterstattung mit erhöhter Aufmerksamkeit bedacht werden, überproportional zu und verdeutlicht damit die besondere Anfälligkeit moderner Gesellschaften.⁹

Viertens führt der Entwurf des EU-Verfassungsvertrags als direkte Antwort auf die neue terroristische Gefahr die *Solidaritätsklausel* ein. Diese sieht den Beistand zwischen den EU-Mitgliedern mit allen der Union zur Verfügung stehenden Mitteln im Falle eines Terrorangriffs auf einen EU-Staat, einer natur- oder einer zivilisationsbedingten Katastrophe vor.¹⁰ Die Glaubwürdigkeit der Solidaritätsklausel hängt wesentlich davon ab, dass die verschiedenen staatlichen Machtinstrumente in einem solchen Fall reibungslos eingesetzt werden können. Dies ist jedoch ohne Investitionen in den Ausbau und in die Weiterentwicklung der entsprechenden Fähigkeitsprofile sowie die verbesserte Kooperation und Koordination zwischen den jeweiligen Sicherheitsakteuren nicht zu gewährleisten.

Fünftes ist es mit Blick auf die vorstehenden Punkte unerlässlich, dass die *Transformationsbemühungen*, die im militärischen Bereich auf die Verbesserung der strukturellen Flexibilität und Lernfähigkeit der Streitkräfte ausgerichtet sind, im „innerstaatlichen“ Bereich durch ein entsprechendes Pendant ergänzt werden. Fehlt dieses, kann die Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen den militärischen und den zivilen Sicherheits- und Einsatzkräften (z.B. Blaulichtorganisationen) nicht sichergestellt werden, so dass die daraus resultierende Asymmetrie zwischen den staatlichen Sicherheitsinstrumenten selbst zu einem Sicherheitsrisiko wird. Zurzeit liegt die Verantwortung bei weitgehend unabhängig voneinander agierenden Ressorts und Institutionen, die einerseits um Ressourcen, Macht und Einfluss konkurrieren, andererseits aber bei der Bewältigung der neuen Sicher-

⁹ Herfried Münkler, „Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategien und Organisationskultur“, in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 29-43, insb. S. 34-38; ders., „Wandel der Weltordnung durch asymmetrische Kriege“, in Josef Schröfl und Thomas Pankratz (Hrsg.), *Asymmetrische Kriegführung: Ein neues Phänomen der internationalen Politik* (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 85-94.

¹⁰ Artikel I-43, Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04, Brüssel, 6. August 2004.

heitsherausforderung aufeinander angewiesen sind. Insbesondere deshalb ist es entscheidend, eine konzeptionelle Klammer für eine Vielzahl von Aktivitäten zu schaffen, die dazu beitragen, die Fähigkeiten, die Strukturen und die Prozesse der nationalen Sicherheitsarchitektur zu verbessern (z.B. Schutz der kritischen Infrastruktur, zivile Notstandsplanung etc.), jedoch bislang mehr oder weniger losgelöst voneinander entwickelt worden sind.

Definition, Aufgaben und Besonderheiten

Der Nutzen eines neuen Konzepts zeigt sich weniger in der Fähigkeit, ein bekanntes Problem durch neue Bezeichnungen zu lösen, sondern im Umstand, einen neuen Lösungszugang zu diesem Problem zu ermöglichen. HLS wird diesem Anspruch gerecht, indem es teilweise bestehende Konzepte unter neuem Blickwinkel zusammenfügt bzw. die Gelegenheit gibt, Lehren aus anderen Bereichen erfolgreich zugunsten der staatlichen Sicherheitsvorsorge zu übertragen.

Die Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrags sowie bestehende Konzepte aus den Bereichen des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes sind Anhaltspunkte dafür, was unter HLS im europäischen Kontext zu verstehen ist. Da es allerdings noch keine Standarddefinition gibt, legen wir unseren weiteren Überlegungen folgendes Verständnis zugrunde:

Homeland Security ist ein gesamtstaatlicher und ressortübergreifender, auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis basierender Ansatz, der alle verfügbaren Mittel und Fähigkeiten des öffentlichen und des privaten Sektors einsetzt, um

- das Entstehen *symmetrischer und asymmetrischer Risiken* zu verhindern bzw. weitgehend zu unterbinden;
- die *Bevölkerung, die demokratischen Institutionen, die kritische Infrastruktur* sowie die damit verbundenen *Funktionen* vor dem Eintritt der Risiken und ihren Konsequenzen zu *schützen*;
- die Folgen eines Krisenereignisses *inzudämmen*, zu *bewältigen* und zu *lindern* sowie die *Rückkehr zum Ausgangszustand* zu ermöglichen.

Ein dergestalt konzipierter HLS-Ansatz stellt die Antwort auf die territoriale, funktionale und organisatorische „Entgrenzung“ der neuen Sicherheitsrisiken dar, indem er

- weniger danach unterscheidet, woher im *territorialen* Sinne das Risiko stammt („innen“ oder „außen“), sondern sich an der vom Risiko ausgehenden Wirkung orientiert und als Antwort darauf die erforderlichen Mittel zur Bekämpfung einsetzt;
- *funktional* ein Aufgabenspektrum beschreibt, das von der Krisenvorsorge über das Krisenmanagement bis zur Krisennachsorge reicht. Dieses Aufgabenspektrum gilt im In- genauso wie im Ausland und erlaubt es, die verschiedenen zivilen und militärischen Mittel in einem Kontinuum aufeinander abzustimmen;
- in *organisatorischer* Hinsicht neue Wege geht, indem netzwerkartige Aufbau- und Ablaufstrukturen erstellt werden, die die ressortgemeinsame Kooperation und Koordination ermöglichen und gleichzeitig das reibungslose Zusammenwirken mit nichtstaatlichen Akteuren sicherstellen.

Das Aufgabenspektrum von HLS ist umfassend. Im Zentrum steht neben dem Umgang mit natürlichen oder zivilisationsbedingten Gefahren vor allem die Abwehr von Risiken nuklearen, radiologischen, biologischen, chemischen, explosiven oder elektronischen Ursprungs. Die sicherzustellende Verhinderungs-, Schutz- und Abwehrfunktion richtet sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Einsatzkräfte (z.B. Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienste, Streitkräfte)
- Politische Institutionen
- Bevölkerung
- Kritische Infrastruktur (z.B. Energieversorgung, Information und Telekommunikation, Verkehr, Wirtschaft, Banken und Finanzmärkte, Kernkraftwerke, Trinkwasserversorgung, Staudämme, Elektrizitätsversorgung, Datenzentralen oder internationale Einrichtungen)
- Großveranstaltungen und -ereignisse
- Territorium (inkl. Grenzkontrolle) und Lufthoheit (inkl. erforderlichenfalls Raketenabwehr)

Darüber hinaus leisten nationale Anstrengungen zugunsten von HLS einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Solidarität. Aus der offen formulierten Solidaritätsklausel sowie dem allgemeinen europäischen Solidaritätsgebot mit der EU resultiert die Schlussfolgerung, zivile Sicherheitskräfte und ihre Fähig-

keiten genauso systematisch auf- und auszubauen sowie weiterzuentwickeln, wie das bislang im militärischen Bereich der Fall ist.

Insbesondere vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie HLS mit bisherigen Ansätzen wie Verteidigung und Bevölkerungsschutz in Einklang gebracht werden kann. Diesbezüglich wird HLS am besten als übergeordnetes „Metakonzept“ verstanden, das bisherige Ansätze zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit zusammenführt. HLS ersetzt weder Verteidigung noch Bevölkerungsschutz, sondern ergänzt diese: Mit Blick auf die Verteidigung ist anzumerken, dass diese heute korrekterweise nicht mehr territorial interpretiert wird. Indem Einsätze des Krisenmanagements und der Stabilisierung in Konfliktregionen für Sicherheit und Stabilität sorgen, verbessern sie auch die nationale Sicherheit. HLS berücksichtigt allerdings in diesem Zusammenhang die spezifischen Risiken für die nationale Sicherheit, die von solchen internationalen Operationen ausgehen können.¹¹ Im Verhältnis zum Bevölkerungsschutz liegt der Mehrwert von HLS vor allem in der „ausgreifenden“ Komponente. Auch der Bevölkerungsschutz misst der Prävention einen hohen Stellenwert bei, interpretiert diese aber primär mit Blick auf die Gefahrenabwehr (z.B. Aufbau von Vorräten, verbesserter Schutz der kritischen Infrastruktur etc.). Der HLS-Rahmen ermöglicht es, diesen Präventionsgedanken noch einen Schritt weiterzuentwickeln, indem mit Hilfe von Maßnahmen aus anderen Politikfeldern die eigentlichen Ursachen der jeweiligen Risiken bekämpft werden können (z.B. Geldwäschegesetz zur Kontrolle der Finanzierung des Terrorismus oder Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit).

Den größten Mehrwert liefert HLS aber vor allem bei der Einbindung der Wirtschaft in die Sicherheitsvorsorge. Das ist aus drei Gründen wichtig. Erstens kann die Wirtschaft durch Verhaltensänderungen (z.B. Einhaltung von Mindeststandards, Verzicht auf Schmiergeldzahlungen, Engagement zugunsten des Aufbaus lokaler Strukturen) vor allem in potentiell instabilen Regionen wesentlich zur Risikoprävention beitragen und damit das Ausbrechen von Konflikten verhindern.¹² Das setzt allerdings voraus, dass unternehmerisches sowie außen- und sicherheitspolitisches Handeln besser aufeinander abgestimmt werden. Zweitens sind wesentliche Bereiche der kritischen Infrastruktur vor allem in der Versor-

¹¹ Siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Thiele im diesem Band.

¹² Jane Nelson, *The Business of Peace: The Private Sector as a Partner in Conflict Prevention and Resolution* (London: International Alert, International Business Leaders Forum and Council on Economic Priorities, 2000); Jessica Banfield, Virginia Haufler, and Damian Lilly, *Transnational Corporations in Conflict Zones: Mapping Policy Responses and a Framework for Action* (London: International Alert, 2003).

gung (z.B. Elektrizität, Gas, Telekommunikation) in den letzten Jahren privatisiert worden oder stehen kurz davor. Sie befinden sich daher nicht mehr in staatlicher Hand, was mit Blick auf die Zuständigkeit in Krisenfällen zusätzliche Schnittstellen schafft und entsprechende Vorkehrungen zur verbesserten Zusammenarbeit erfordert. Insbesondere in diesem Zusammenhang zeigt sich, dass der Marktmechanismus nur beschränkt in der Lage ist, die geforderte Sicherheitsvorsorge zu gewährleisten, denn Ausgaben zugunsten verbesserter Sicherheit sind Kostenfaktoren, die es im Wettbewerb zu minimieren gilt.¹³ Um die eigene Krisenvorsorge zu stärken und gleichzeitig die Investitionen in die Sicherheit zu erhöhen, müssen die Wirtschaft und die Politik neue Wege gehen. Erfolgversprechend erscheinen gemischte Ansätze. Diese kombinieren das Erreichen bestimmter Mindeststandards mit der Unterstützung über marktähnliche Anreizmechanismen (z.B. Steuererleichterung) und erlauben durch Monitoringmaßnahmen die Überprüfung des Erreichten.¹⁴ Drittens ist es unerlässlich, die Sensibilität und das Verständnis für Sicherheitsfragen in den Unternehmen zu erhöhen und zu verbessern. Hierbei geht es um Aspekte wie die Sicherheit von Labor- und Produktionsanlagen z.B. im Bereich der Biotechnologie, um die unerlaubte Entnahme gefährlicher Kulturen oder Produkte zu verhindern oder um die Unterbindung des Wissenstransfers an dubiose Geschäftspartner bzw. an nichtstaatliche Akteure, die diese Informationen verwenden können, um damit sicherheitsgefährdende Aktionen zu planen. Um für diese und andere Fragen relevante Standards, Reporting- und Überwachungsmechanismen zu definieren, ist die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft auf der nationalen und auf der internationalen Ebene unerlässlich.

Homeland Security als ressortgemeinsamer Wirkungsverbund

Wesentliches Merkmal von HLS muss die ausgeprägte und bewusst geförderte Vernetzung zwischen verschiedenen Bereichen, Akteuren, Fähigkeiten, Instrumenten und Mitteln sein, denn nur dadurch ist es möglich, auf das komplexe System der zu berücksichtigenden Wechselwirkungen, die eingangs beschrieben

¹³ Jan Joel Anderson and Andreas Malm, „Minding the Gap: Reconciling Responsibilities and Costs in the Provision of Societal Security,“ in *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century. Proceedings of the 6th International CRN Workshop* (Zurich, Stockholm: Swiss Federal Institute of Technology and Swedish Emergency Management Agency, 2004), S. 33-52, hier S. 35-37.

¹⁴ Peter R. Orszag, „Homeland Security and the Private Sector“, Testimony before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States of America, 19. November 2003.

wurden, adäquat einwirken zu können. Im Zusammenhang mit der organisatorischen Abbildung der neuen Aufgabe stellt der Aufbau eines eigenständigen Ressorts nach US-amerikanischem Vorbild (Stichwort: Sicherheitsministerium) nur eine Option dar. Vieles spricht dafür, dass dieser Ansatz nicht ausreicht bzw. die Gefahr besteht, dass altes Ressortdenken durch neues ersetzt wird. Insbesondere angesichts dieses Risikos ist es unerlässlich, dass HLS in Europa konsequent als Wirkungsverbund interpretiert und konzipiert wird, den es ressortgemeinsam zu gestalten gilt. Wirkungsverbund bedeutet, dass eine Fülle von Teilleistungen aufeinander abgestimmt werden müssen, um die drei gemäß Definition zentralen Wirkungen Prävention, Schutz und Folgenbewältigung zu gewährleisten.

Dieses Grundverständnis eröffnet die Möglichkeit, HLS im Sinne der vernetzten Operationsführung unter Einschluss der relevanten zivilen und militärischen Akteure bzw. Mittel des Staates sowie den erforderlichen nichtstaatlichen Akteuren ebenenübergreifend (z.B. zwischen supranationaler, nationaler, gliedstaatlicher und lokaler Ebene) zu gestalten. Die Ausrichtung auf die Idee der vernetzten Operationsführung bringt nicht nur den Vorteil der konzeptionellen Kongruenz mit den militärischen Transformationsprozessen mit sich, sondern erlaubt es zusätzlich, die dort entwickelten Methoden sinngemäß auf den HLS-Bereich anzuwenden.

Kennzeichnend für die vernetzte Operationsführung sind der Verbund von Sensoren, Effektoren und Führungs- und Unterstützungselementen in einem integrierten Informations- und Kommunikationsnetzwerk. Die Fähigkeit zur zeitverzugslosen Lagebeurteilung und der darauf gestützten Initiierung flexibler und schneller Einsätze basiert wesentlich auf dem Erreichen von Wissensüberlegenheit sowie dem Aufbau eines gemeinsamen Lagebildes (Common Relevant Operational Picture, CROP). Diese Grundsatzüberlegung gilt auch für HLS, wobei die Herausforderung hier noch stärker als im militärischen Bereich darin besteht, staatliche und nichtstaatliche Akteure mit ganz unterschiedlichen Führungsverständnissen zu integrieren bzw. miteinander zu verknüpfen.

Die besondere Relevanz für HLS liegt in der Fähigkeits- und Wirkungsorientierung, die als Grundlage der vernetzten Operationsführung hergestellt werden muss. Wirkungsorientierte Operationen erfordern eine wirkungsorientierte Planung (Effects Based Planning), die einem systemischen Gesamtansatz folgt.¹⁵ Im militärischen Bereich hilft das Operational Net Assessment (ONA), die politischen, militärischen, ökonomischen, gesellschaftlichen, infrastrukturellen und

¹⁵ US Joint Forces Command, The Effects-Based Operations Process. Concept of Operations Version 0.5 (13. August 2004).

kommunikativen Schwachstellen eines zu bekämpfenden Ziels zu analysieren. Dieser Ansatz kann im HLS-Kontext umgedreht werden, um daraus eine systemorientierte Verwundbarkeitsanalyse abzuleiten, die die unterschiedlichen Risiken in der sozialen, der kognitiven, der physikalischen und auf der Informationsdomäne abdeckt. Damit können die Knoten und die kritischen Pfade bzw. Verbindungen in den eigenen sozialen, politischen, ökonomischen und infrastrukturellen Netzwerken identifiziert und wesentliche Einsichten in mögliche Strategien eines Gegners (Welcher Knoten kann mit dem geringsten Aufwand ausgeschaltet werden und erzielt dadurch die größten negativen Folgewirkungen?) gewonnen werden. Diese Betrachtungsweise ist entscheidend, denn sie verdeutlicht, dass die Gefahr der asymmetrischen Bedrohung geradezu naturgemäß in den modernen Gesellschaften angelegt ist: Die aus dem hohen Grad der Vernetzung resultierenden Abhängigkeiten laden förmlich zum Missbrauch ein und bieten terroristischen und anderen Gruppierungen – vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten (Kosten-Nutzen-Wirkung) – gleichzeitig ein leichtes Ziel.¹⁶

Um die für die wirkungsorientierte Verwundbarkeitsanalyse relevanten Informationen generieren und zusammenführen zu können, ist ein ressortübergreifender Ansatz unerlässlich. Dieser hat zur Folge, dass sich die gesamte Betrachtungsweise von den einzelnen Ressorts (im übertragenen Sinne die „Plattformen“) zum HLS-Gesamtverbund (die eigentliche Wirkungsebene) verschiebt. Dieser Gesamtverbund muss prozessorientiert geführt werden, das heißt, die Leistungserbringung in einem wirkungsorientierten HLS-System wird an einem übergreifenden Prozessmodell ausgerichtet. Dieses definiert in Abstimmung auf die geforderten Wirkungen die Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse, die in den einzelnen Ressorts bereichsspezifisch angewendet und umgesetzt werden.

¹⁶ Münkler, „Ältere und jüngere Formen des Terrorismus“, S. 36.

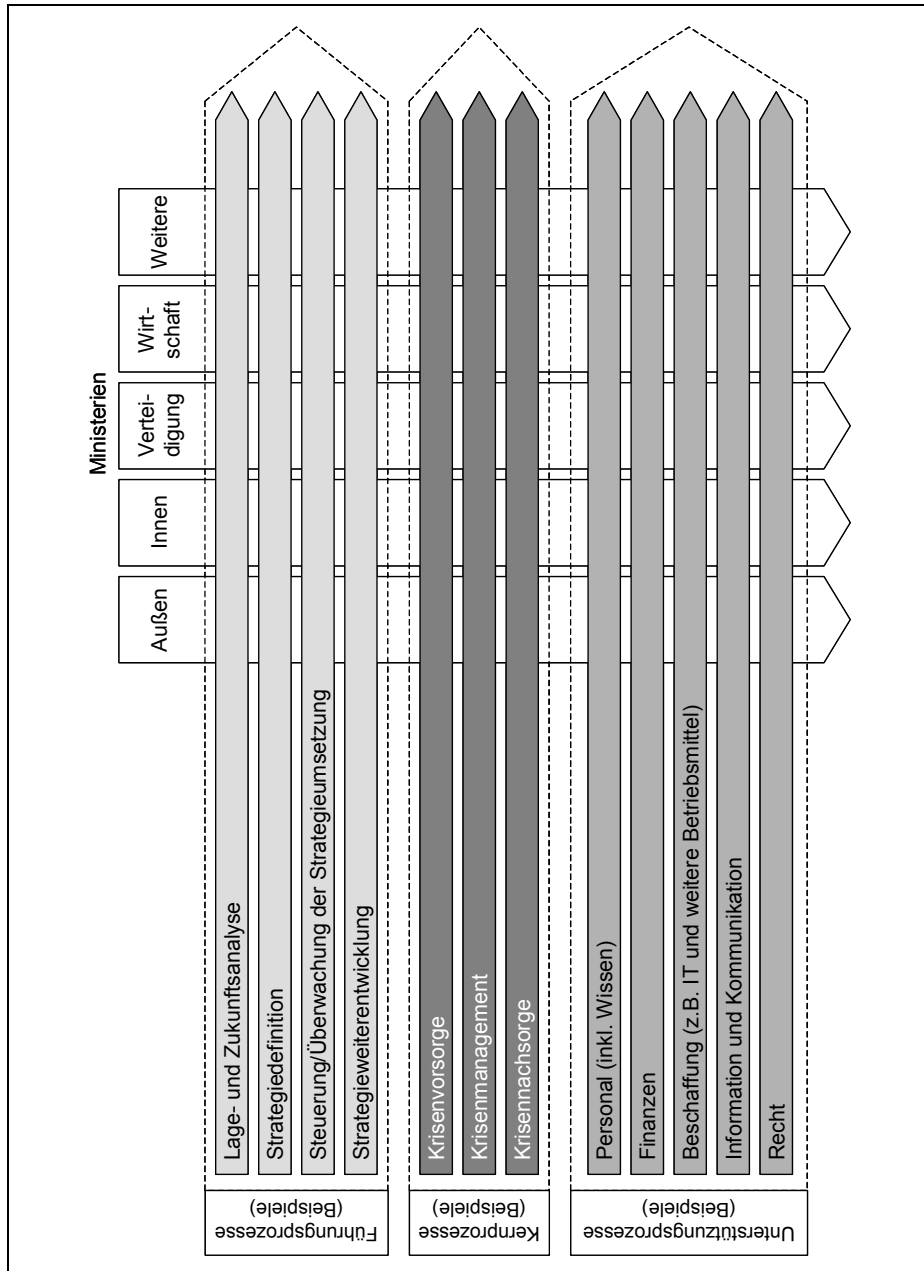


Abbildung 1: Homeland Security-Prozessmodell

Zwei zentrale Überlegungen zeichnen das in Abbildung 1 exemplarisch dargestellte HLS-Prozessmodell aus. Um das ressortgemeinsame Lagebild erstellen zu können, müssen alle relevanten Akteure systematisch eingebunden werden und ihre Beiträge zur Erstellung der geforderten Leistungen erbringen. Die Integration insbesondere im Bereich der Führungsprozesse (vor allem für die Strategiedefinition und -weiterentwicklung) gewährleistet die konzeptionelle Harmonisierung, die Grundlage dafür ist, dass die gemeinsam definierten Wirkungen und Zielsetzungen im Rahmen der Leistungserbringung konsistent umgesetzt werden. Ferner orientierten sich die Kernprozesse an den drei zentralen HLS-Wirkungen und ermöglichen, dass dadurch die von den unterschiedlichen Sicherheitsakteuren (z.B. Militär, Nachrichtendienste, Polizei, Feuerwehr, Sanität etc.) im In- und im Ausland erbrachten Leistungen nahtlos auf die gewünschten Zielsetzungen/Wirkungen abgestimmt werden können. Das setzt allerdings voraus, dass entsprechende Konzepte erarbeitet werden, die es ermöglichen, die mit militärischen bzw. nichtmilitärischen Mitteln erzielten Wirkungen zu vergleichen, um daraus Rückschlüsse für die unterschiedlichen Interventions- und Ablösungszeitpunkte sowie für die Optimierung des 'Mittelmix' zu gewinnen. Genau an dieser Frage wird im Rahmen der militärischen Konzeptentwicklung und Erprobung (CD&E) bereits gearbeitet, so dass das zusätzliche Interesse aus dem HLS-Bereich als verstärkender Anreiz für die Suche nach gemeinsamen Lösungen dienen kann.¹⁷ CD&E ist für HLS darüber hinaus von besonderer Bedeutung, um neue Ansätze im Umgang mit unvorhersehbaren Krisenereignissen entwickeln und erproben zu können sowie neue Methoden zur Analyse von sowie zum Umgang mit interdependenten Risiken und den kaum kontrollierbaren Kaskadeneffekten zu entwickeln.¹⁸

Der große Vorteil der konsequenten Prozessorientierung im HLS-Kontext liegt im Umstand, dass der Handlungsspielraum der einzelnen Akteure (Organisationen) gestärkt werden kann, wenn die Prozesse inhaltlich einheitlich definiert, die Prozessverantwortlichen bestimmt und die Steuerung bzw. Wirkungs-

¹⁷ Ralph Thiele, „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in Heiko Borchert (Hrsg.), *Potentiale statt Arsenal. Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie* (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2004), S. 34-54, hier S. 46-50.

¹⁸ Howard Kunreuther, Geoffrey Heal, and Peter R. Orszag, *Interdependent Security: Implications for Homeland Security Policy and Other Areas*. Brookings Policy Brief 108 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2002); Walter Schmitz, „Kritische Infrastrukturen: Bedrohungsanalyse und Handlungsbedarf“ (Ottobrunn: IABG, o.J., unveröffentlichte Studie); Thomas Dittler und Reinhard Hutter, „Planübungen & Simulation. Unterstützung neuer Sicherheitsaufgaben im Kampf gegen den Terrorismus“, *Griephan-Special* Juli 2004.

überprüfung konsequent vorgenommen werden. Das ist nicht zuletzt auch für die Frage nach der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem von entscheidender Bedeutung, weil die dazu erforderlichen Anknüpfungspunkte über die unterschiedlichen Prozesse konkret definiert werden können (z.B. Einbindung des EU Situation Center [SITCEN] auf der Stufe des Hohen Repräsentanten in die Lageanalyse, Einbindung der EU-Planungszelle für militärische und zivile Operationen in die Strategiedefinition bzw. in die Erstellung der Kernprozesse, Berücksichtigung der Europäischen Verteidigungsagentur im Beschaffungsprozess). Die Prozessorientierung erlaubt es ferner auch, die strategischen Wirkungen, die mittels HLS erzielt werden sollen, konsequent ressortgemeinsam zu definieren. Im Sinne eines ersten Ansatzes könnten diese wie folgt umschrieben werden:¹⁹

- *Verhindern (Prevent)*: In diesem Bereich sind die Maßnahmen darauf ausgerichtet, das Entstehen sicherheitsgefährdender Risiken zu verhindern. Beispiele: Maßnahmen zum Schutz der Infrastruktur, Bevorratung mit kritischen Gütern (z.B. Impfstoffe), internationale Zusammenarbeit gegen unerlaubte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.
- *Eindämmen (Contain)*: Hier richten sich die Maßnahmen gegen die möglichen Folgen einer Krise oder gegen die negativen Auswirkungen des Handelns eines Akteurs. Beispiele: Maßnahmen zum Schutz der Infrastruktur.
- *Abschrecken (Deter)*: Maßnahmen in diesem Bereich zielen darauf ab, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der geplanten Aktionen oder des Verhaltens aus der Sicht des Gegners so zu beeinflussen, dass dieser davon Abstand nimmt. Beispiele: Demonstration militärischer Stärke, Verschärfung der Strafmaßnahmen gegen Cyber-Kriminalität.
- *Verwehren (Deny)*: Hierbei geht es darum, den Aktions- und Handlungsraum eines Gegners einzuschränken. Beispiele: Verstärkter elektronischer Schutz gegen Cyber-Risiken, verschärfte Zugangsbestimmungen bei kritischer Infrastruktur, Abriegelung des Zugangs zu wichtigen Operationsräumen.
- *Stören (Disrupt)*: Diese Maßnahmen richten sich gegen die Fähigkeiten eines Akteurs, das eigene System stören zu können. Beispiele: Aus-

¹⁹ In Anlehnung an die Definition strategischer Effekte für die britischen Streitkräfte gemäß des neuen Weißbuchs: *Delivering Security in a Changing World. Supporting Essays* (London: The Stationery Office, 2004), S. 6.

trocknen dubioser Finanzquellen, Informationsoperationen, Einsatz der Polizei im Rahmen der Verbrechensbekämpfung.

- *Bekämpfen (Defeat/Destroy)*: Nach dem Ausbruch des Krisenereignisses sind Maßnahmen in diesem Bereich darauf ausgerichtet, die Kontrolle über die Lage wieder herzustellen. Beispiele: Kampf gegen ein Großfeuer, militärischer Anti-Terror-Einsatz.
- *Stabilisieren (Stabilize)*: Diese Maßnahmen zielen darauf ab, ein Umfeld zu schaffen, in dem langfristige politische, wirtschaftliche und andere Leistungen darauf ausgerichtet werden können, den vor der Krise herrschenden Zustand wieder herzustellen. Beispiele: Nothilfe für Krisenopfer (z.B. durch finanzielle Unterstützung), militärisch oder polizeilich garantierte Ruhe und Ordnung, technischer Wiederaufbau.
- *Gewährleisten (Guarantee)*: Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Qualität der Leistungen auf dem Niveau des Zustands, den diese vor Eintreten der Krise hatten, zu gewährleisten. Beispiele: reibungslose Gewährleistung der Regierungsarbeit, störungsfreier Betrieb der kritischen Infrastruktur und ihrer Funktionen.

Homeland Security und die Rolle der EU

Die vorangehenden Überlegungen verdeutlichen, dass HLS im europäischen Kontext auf der nationalen und auf der europäischen Ebene konzipiert und umgesetzt werden muss. Weil es jedoch das Politikfeld HLS auf der europäischen Ebene²⁰ noch nicht gibt, beschränken sich die Kompetenzen der europäischen Institutionen auf Einzelaspekte, und umfassende Konzepte fehlen. Seit September 2001 wurden jedoch insbesondere mit dem Vorschlag einer Solidaritätsklausel sowie verschiedenen Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen erste Schritte unternommen, um diese Defizite zu beheben.

²⁰ Die NATO spielt im Bereich der zivilen Notfallplanung ebenfalls eine wichtige Rolle, die an dieser Stelle jedoch nicht eingehend diskutiert wird. Wichtig ist aus unserer Sicht die Feststellung, dass die NATO künftig als Plattform genutzt werden könnte, um HLS-spezifische Transformationsüberlegungen unter Einbezug der USA und Kanadas sowie der Länder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates zu diskutieren. Siehe hierzu: Daniel S. Hamilton, „What is Transformation and What Does it Mean for NATO?“ in ders. (ed.) *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2004), S. 3-25, hier S. 9.

Solidaritätsklausel

Die im Entwurf des EU-Verfassungsvertrags vorgesehene Solidaritätsklausel kann als konzeptioneller Kristallisationspunkt eines europäischen HLS-Ansatzes interpretiert werden, denn sie sieht die Mobilisierung aller der Union zur Verfügung stehenden Mittel vor, um Mitgliedstaaten im Falle natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen sowie bei terroristischen Bedrohungen bzw. Anschlägen in ihrem Hoheitsgebiet zu unterstützen. Allerdings hat die Union diesbezüglich noch keine eigenen Fähigkeiten und Kapazitäten, so dass die Glaubwürdigkeit der Solidaritätsklausel von den entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten abhängt. Zudem sind es ebenfalls die Mitgliedstaaten, die über die Anwendung der Klausel – wobei die Kriterien für den „Solidaritätsfall“ sehr vage formuliert²¹ sind – und über die Art und den Umfang des Mitteleinsatzes entscheiden.

Die HLS-Relevanz der Solidaritätsklausel ergibt sich somit aus der Tatsache, dass die nationalen Anstrengungen – ähnlich wie bei der ESVP – europäisch koordiniert und harmonisiert werden müssen. Dabei sind einige Grundsatzfragen zu beantworten, die nicht nur auf die grundsätzliche Problematik der Solidaritätsklausel an sich, sondern auf die Bekämpfung des Terrorismus mit militärischen Mitteln verweisen:

- *Entscheidungskompetenz und -kriterien:* Wer beurteilt und entscheidet anhand welcher Kriterien über die Frage, ob es sich beim Angriff überhaupt um einen staatlichen oder nichtstaatlichen Terrorangriff handelt und nicht um einen Sabotageakt, Unfall bzw. in weiterer Folge um einen bewaffneten Angriff, bei dem die „Beistandsklausel“ zum Tragen kommen würde? Wer entscheidet über das Ende der entsprechenden Unterstützung? Kann die Solidaritätsklausel auch von einem Drittstaat angerufen werden, der nicht direkt betroffen ist?²²
- *Koordination:* Was geschieht bei staaten- bzw. grenzüberschreitenden Bedrohungen, z.B. bei einem Angriff auf ein Atomkraftwerk oder bei einem gleichzeitig in Madrid, London und Berlin durchgeführten Terrorangriff? Wer koordiniert und führt den Einsatz bei derartigen Angriffen?

²¹ Das gilt vor allem für die Formulierungen „terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten *abwenden*“ bzw. die „demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor *etwaigen* Terroranschlägen schützen“.

²² Eine solche Situation entstand im Rahmen der NATO-Krisenübung CMX 04, als nicht das in der Übung angegriffene Land, sondern ein anderes NATO-Mitglied den Verteidigungsfall ausrufen wollte. Siehe: Annalisa Monaco, „CMX 04: Terrorists attack NATO“, *NATO Notes* 6:2 (April 2004), S. 7-8.

fen? Die EU hat zurzeit keine Instanz, die hierfür geeignet wäre. Sollte eine Führungsrolle der EU notwendig sein: Welche Institution sollte diese wahrnehmen, und wie würde die Koordination mit den anderen europäischen Institutionen sowie Partnerinstanzen der Mitgliedstaaten und anderer Internationaler Organisationen (z.B. UN-Sicherheitsrat, NATO-Rat) erfolgen?

- *Zusammenarbeit im Einsatz:* Wie sieht das Zusammenwirken der militärischen, zivilen und insbesondere polizeilichen Einsatzkräfte aus? Unter welchem Kommando stehen militärische Truppen in einem zivil-militärischen Einsatz? Soll der EU-Planungszelle, die zivile und militärische ESVP-Operationen außerhalb Europas vorbereiten und führen soll, auch eine innereuropäische Rolle zugewiesen werden?²³
- *Entsendebedingungen:* Schließlich ist zu klären, ob und wie die Nationalstaaten auf Grund ihrer Gesetzeslage Streitkräfte im Anlassfall auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates ins „innereuropäische Ausland“ entsenden können bzw. inwieweit das „erweiterte Petersbergspektrum“ durch die nationale Verfassungslage abgedeckt ist.²⁴

Zuständigkeiten und bisherige Maßnahmen

Auf der europäischen Ebene sind die Zuständigkeiten für die vielfältigen HLS-Teilbereiche „atomisiert“, d.h. neben der Europäischen Kommission nehmen auch verschiedene intergouvernementale Gremien sowie Einrichtungen außerhalb der europäischen Institutionen wichtige Funktionen wahr. Die folgenden Ausführungen beschränken sich darauf, einen Überblick über die Maßnahmen und Institutionen zu vermitteln, die vor allem für den Umgang mit ABC-Risiken²⁵ sowie für die Terrorismusbekämpfung von Bedeutung sind.

Zivilschutz: Im Bereich des Zivilschutzes wurde 2001 das Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen eingerichtet, das den grenzüberschreitenden Austausch von Ex-

²³ Für einen in diese Richtung weisenden Vorschlag: Rob de Wijk, *Civil Defence and Solidarity Clause. EU Homeland Defence. Policy paper prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament* (The Hague: Clingendael Centre for Strategic Studies, 2004), S. 12.

²⁴ Siehe hierzu den Beitrag von Roman Schmidt-Radefeldt in diesem Band.

²⁵ Neben den genannten Dokumenten stützen sich die folgenden Ausführungen insbesondere auf: Gustav Lindström, *Protecting the European homeland. The CBR dimension* (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004), S. 39-50; Jill S. Dekker-Belamy, *Defining a European Approach to Preventing Bio-Terrorism: Health Security Policy in the 21st Century* (Brussels: New Defence Agenda, 2004).

perten, Teams und Kapazitäten erleichtert. Das Gemeinschaftsverfahren besteht u.a. aus folgenden Elementen: Monitoring and Information Centre, das als Drehscheibe zwischen den Mitgliedstaaten fungiert und Anfragen weiterleitet; Common Emergency Communication and Information System (CECIS), das Ende 2004/Anfang 2005 operationell sein soll und dem vereinfachten Informationsaustausch dient; Datenbank mit Angaben über Experten (aktuell: 6'700) und einsatzbereites Material; Trainingsprogramm für die Durchführung gemeinsamer Übungen.²⁶

Gesundheitssicherheit: Im Dezember 2001 legte der Ausschuss für Gesundheitssicherheit, der sich aus den nationalen Vertretern der Gesundheitsministerien zusammensetzt, das Programm für Gesundheitssicherheit vor. Ein spezieller Mechanismus für Informationsaustausch, Konsultation und Koordination (Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks, RAS-BICHAT) vereinfacht den Datenaustausch und soll zusammen mit einem anderen System zum Medical Intelligence System ausgebaut werden. Für die Entdeckung und Identifizierung biologischer und chemischer Stoffe hat die European Agency for the Evaluation of Medical Products (EMEA) eine Liste der bei einem Angriff erwartungsgemäß eingesetzten Stoffe erstellt sowie klinische Richtlinien im Umgang mit diesen erarbeitet. Arbeitsgruppen der EMEA haben zudem Richtlinien für den Einsatz von Medikamenten erlassen und Vorschläge für den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Vorrats an Impfstoffen unterbreitet; letztere wurden jedoch von den Mitgliedstaaten bislang abgelehnt. Ferner sieht das Programm den Ausbau der internationalen Kooperation mit Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen vor.²⁷ Ab 2005 wird das neue European Centre for Disease Prevention and Control (ECDPC) seine Arbeit aufnehmen und insbesondere den Bereich der Risikoanalyse unterstützen.

ABCR-Programm: Zu den primären Zielen dieses vom Ministerrat und von der Europäischen Kommission im Oktober 2002 verabschiedeten Programms

²⁶ Ratsbeschluss 2001/792/EG vom 23. Oktober 2001, Amtsblatt Nr. L 297 vom 15. November 2001, S. 7-11; Civil protection – State of preventive alert against possible emergencies, COM(2001) 707 final, Brüssel, 28. November 2001; Civil protection – Progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies, COM(2002) 302 final, Brüssel, 11. Juni 2002; Reinforcing the Civil Protection Capability of the European Union, COM(2004) 200 final, Brüssel, 25. März 2004.

²⁷ Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security), Commission of the European Communities, G/FS D(2001) GG, Luxemburg, 17. Dezember 2001; On cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security), COM(2003) 320 final, Brüssel, 2. Juni 2003.

zählt die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor allem in den Bereichen der Risikoanalyse, der Frühwarnung und der Intervention, bei der Lagerung gefährlicher Stoffe aus dem ABCR-Spektrum sowie im Bereich der Forschung. Dazu definiert das Programm sieben strategische Ziele mit entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen. Wie komplex und anspruchsvoll die Koordination in diesem Bereich ist, verdeutlicht eine unter dem italienischen Vorsitz im zweiten Halbjahr 2002 erarbeitete Instrumentenübersicht in den zwölf Themenbereichen Zivilschutz, Gesundheit, Medikamente, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Pflanzenschutz/-gesundheit, Umwelt, Nuklearfragen, Energie, Transport, Telekommunikation, Polizei, Sicherheit und Nachrichtendienste, Forschung.²⁸

Forschung: Auf der europäischen Ebene wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt, um die Forschungsbemühungen vor allem im Umgang mit biologischem und chemischem Terrorismus zu verstärken. Darüber hinaus nehmen diese Themenbereiche im neuen EU-Sicherheitsforschungsprogramm, das ab 2007 lanciert werden soll, sowie in den aktuellen Vorbereitungsmaßnahmen eine prominente Rolle ein.²⁹

Terrorismus: Die am 25. März 2004 vom Europäischen Rat angenommene Deklaration zur Bekämpfung des Terrorismus fordert die Überarbeitung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2001. Der nunmehr vorliegende Aktionsplan definiert sieben strategische Ziele, u.a. die Vertiefung des internationalen Konsenses und eine Verstärkung der internationalen Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus, die Erschwerung des Zugangs zu finanziellen und ökonomischen Ressourcen, die Verbesserung der Fähigkeiten sowohl der EU-Institutionen als auch der Mitgliedstaaten, Terroristen aufzuspüren, zu verfolgen, zu bestrafen sowie terroristische Anschläge zu verhindern bzw. deren Folgen besser zu bewältigen und die Ausarbeitung von Aktionsplänen, um Drittstaaten bei deren Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen.

²⁸ Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological and nuclear terrorist threats, 14627/02, Brüssel, 21. November 2002; Inventory of EU instruments relevant for the Programme of the Council and the Commission, of 20 December 2002, to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological and nuclear terrorist threats, 15873/02, Brüssel, 20. Dezember 2002.

²⁹ Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004); On the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research. Towards a program to advance European security through Research and Technology, COM(2004) 72 final, Brüssel, 3. Februar 2004.

Es ist vorgesehen, den Aktionsplan in regelmäßigen Abständen zu adaptieren. Verantwortlich hierfür ist der Rat in enger Kooperation mit dem Generalsekretär der EU sowie dem Antiterror-Koordinator (CTC).³⁰

In institutioneller Hinsicht gibt es jedoch noch gravierende Mängel, die sich vor allem auf eine unzureichende Koordination und Kooperation der verschiedenen EU-Institutionen³¹ beziehen. Zum einen ist dies eine Folge davon, dass es sich bei der Bekämpfung des Terrorismus um eine Querschnittsmaterie handelt, die alle drei Pfeiler der EU umspannt und somit auch eine Reihe von Akteuren und Instrumenten umfasst. Zum anderen spiegelt dies aber auch die Situation, wie sie sich in nahezu allen Staaten der EU zeigt. So gibt es keine EU-Institution, welche sich ausschließlich mit Fragen der Bekämpfung des Terrorismus in allen Dimensionen beschäftigt. Die zwei Ratsarbeitsgruppen, die sich ausschließlich mit Fragen des Terrorismus beschäftigen, sind zudem stark nationalstaatlich ausgerichtet und nicht ausreichend in den EU-Entscheidungsfindungsprozess eingebunden.³² Zusätzlich gibt es noch eine Vielzahl weiterer Gremien, Arbeitsgruppen und Initiativen, die sich mit verschiedensten Dimensionen des Terrorismus beschäftigen.³³ Diese Vielfalt war im Wesentlichen auch der Grund zur Einsetzung des Antiterror-Koordinators de Vries sowie für verschiedene Überlegungen zur institutionellen Neugestaltung der EU-Institutionen im Bereich der Terrorbekämpfung, die zurzeit diskutiert werden.³⁴

³⁰ Council of the European Union, EU Plan of Action to Combat Terrorism, 10010/04, Brüssel 25. März 2004.

³¹ Neben den aufgeführten EU-Institutionen gibt es vor allem im Bereich der Exekutive bzw. der Justiz noch eine Reihe, meist informeller Arbeitsgremien wie z.B. den Berner Club (EU-Staaten sowie die Schweiz und Norwegen), der die internationale Kooperation der Sicherheitsbehörden verbessern will oder die Mitteleuropäische Initiative, in der sich die Leiter der zivilen Sicherheits- und Nachrichtendienste zusammengeschlossen haben.

³² Die Terrorism Working Group (TWG) setzt sich zusammen aus Vertretern der nationalen Innen- bzw. Justizministerien und beschäftigt sich primär mit internen Risikoanalysen sowie Kooperation und Koordination zwischen den EU- Institutionen. Die Ratsarbeitsgruppe Terrorismus (Council Terrorism, COTER) setzt sich aus Vertretern der jeweiligen Außenministerien zusammen.

³³ Zum Beispiel Artikel 36-Komitee, Europol, Eurojust, European Judicial Network, Cepad, Arbeitsgruppe Civil Protection sowie verschiedene Arbeitsgruppen für das Transportwesen.

³⁴ Vorgeschlagen wurden im Wesentlichen drei Optionen: 1. Schaffung einer neuen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des CTC. COTER und TWG würden nicht abgeschafft, jedoch an Bedeutung verlieren; 2. Verschmelzung von TWG und COTER; 3. Beibehaltung der bestehenden Verhältnisse, aber Verstärkung der Koordination in den Nationalstaaten und im EU-Rahmen.

Schlussfolgerungen

In jüngster Zeit sind verschiedene Vorschläge zum Aufbau einer europäischen HLS-Agentur, eines HLS-Koordinators sowie einer HLS-Strategie unterbreitet worden.³⁵ Diese Überlegungen sind gerechtfertigt, weil sie dazu beitragen könnten, eine wesentliche konzeptionelle Schwäche der europäischen Sicherheitspolitik zu schließen. Neben der inhaltlichen Zuständigkeit müssen dabei auch konzeptionelle Grundsatzfragen geklärt werden. Noch stärker als im militärischen Bereich geht es dabei um einen grundsätzlichen Wandel im Umgang mit Krisenereignissen. Louise K. Comfort ist zuzustimmen, dass

emergency operations are, by definition, nonlinear and dynamic, and that *rational, linear models of problem solving and management will almost certainly fail under the urgent stress of disaster*. Instead of a step-wise emergency plan where each lower jurisdiction operates alone until it exhausts its recourses before requesting assistance from the next jurisdiction, it is constructive to acknowledge emergency response as an *interjurisdictional problem* that escalates and de-escalates over varying conditions of time.³⁶

Diese Einschätzung spricht für das im vorliegenden Aufsatz vorgetragene Plädoyer, HLS als ressortgemeinsamen Wirkungsverbund auf der Logik der vernetzten Operationsführung zu konzipieren. Im europäischen Kontext bedeutet dies jedoch ein Abrücken von einer linearen Interpretation des Prinzips der Subsidiarität zugunsten einer alle europäischen und nationalen Regulierungsebenen gleichermaßen umfassenden Lösung. Damit wird klar, dass die bisherigen militärischen Transformationsüberlegungen auf den HLS-Bereich übertragen und gleichzeitig europäisch koordiniert werden müssen. Daraus resultiert eine Reformagenda, die verschiedene Dimensionen berücksichtigen muss:

Erstens geht es darum, eine europäische Transformationsstrategie zugunsten von HLS zu erarbeiten und diese in die Weiterentwicklung der ESS zu integ-

³⁵ Anja Dalgaard-Nielsen, „Homeland security: American and European responses to September 11th“, in Jess Pilegaard, *The Politics of European Security* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2004), S. 159-178, hier S. 175; Lindström, *Protecting the European homeland*, S. 66-67; Julian Lindley-French and Franco Algeri, *A European Defence Strategy* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2004), S. 42-43.

³⁶ Louise K. Comfort, „Governance under fire: organizational fragility in complex systems“, in Alasdair Roberts (ed.), *Governance & Public Security* (Syracuse: Campbell Public Affairs Institute, 2002), S. 113-127, hier S. 124. Hervorhebungen nur hier.

rieren. Die HLS-Strategie muss mit der systematischen Entwicklung wirkungsorientierter Zielsetzungen und HLS-relevanter Fähigkeiten verbunden werden. Dabei sind den Bereichen Wissensüberlegenheit (durch Bündelung und verbesserte Abstimmung der verschiedenen Informationsbeschaffungs- und Lagebeurteilungsverfahren) sowie CD&E besondere Aufmerksamkeit schenken. Um nationale Transformationsansätze gezielt unterstützen zu können, müssen zudem Instrumente zur Bewertung des Transformationsfortschritts sowie Angebote analog dem NATO Partnership Working Program entwickelt werden. Ebenso wichtig ist die Vermittlung der Transformationsstrategie durch die diversen Ausbildungs- und Trainingsprogramme bzw. -institutionen, die es schon gibt bzw. die noch aufgebaut werden sollen.

Zweitens sind die erforderlichen technischen Voraussetzungen für die Vernetzung auf der nationalen und auf der europäischen Ebene im umfassenden Sinn sicherzustellen, wobei der Zusammenführung in gemeinsamen Lagebildern eine vorrangige Bedeutung zukommt. Aufgrund der Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die im HLS-Kontext berücksichtigt werden muss, stellt die Definition offener Standards für die Informations- und Kommunikationsarchitektur eine zwingende Erfolgsvoraussetzung dar.³⁷ Diese Arbeiten sollten mit Unterstützung der neuen Europäischen Verteidigungsagentur abgewickelt werden, die dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Harmonisierung der HLS-Beschaffungsprojekte leisten könnte.

Drittens müssen die europäischen Koordinationsmechanismen inhaltlich noch stärker aufeinander abgestimmt und gestärkt werden. Inhaltliche Koordination auf der europäischen Ebene wird weitgehend wirkungslos bleiben, wenn nicht die Möglichkeit besteht, nationale Reformen über Anreizstrukturen gezielt fördern zu können.³⁸ Ebenso müssen die Verantwortlichkeiten auf der europäischen Ebene konsolidiert werden. Ein HLS-Koordinator oder eine entsprechende Agentur muss in dieser Frage die Führung gegenüber den anderen europäischen Institutionen übernehmen können (nicht nur bezüglich der konzeptionellen Ausrichtung, sondern auch mit Blick auf die Zuteilung wichtiger Ressourcen wie Finanzen und Personal) und gleichzeitig den engen Kontakt zum Rat der Außen- und der Innenminister wahren. Stärkung bedeutet, dass insbesondere die Eignung des Prinzips der Freiwilligkeit (z.B. beim Gemeinschaftsverfahren für

³⁷ Karen Walker, „Seeking Net-Centric Standards“, *Defense News* 19. Juli 2004, S. 52.

³⁸ So könnte beispielsweise die finanzielle Förderung HLS-relevanter Projekte im Rahmen der neuen EU-Sicherheitsforschung von konkreten Transformationsfortschritten im HLS-Bereich abhängig gemacht werden.

den Katastrophenschutz oder bei RAS-BICHAT) grundsätzlich überprüft sowie die auf der europäischen Ebene eingesetzten Ressourcen ausgebaut werden. Von besonderer Bedeutung ist ferner die Verbindung zwischen HLS und dem Ausbau des europäischen Binnenmarktes: Einerseits um zu verhindern, dass national unterschiedliche Sicherheitsvorschriften zu Wettbewerbsverzerrungen führen, andererseits um die Einbindung der Wirtschaft sicherzustellen.

Schließlich müssen die nationalen Bestrebungen konsequent aus der europäischen HLS-Transformationsstrategie abgeleitet werden. Das gilt insbesondere für die wirkungsorientierte Zieldefinition und für die Gestaltung der HLS-relevanten Prozessarchitektur auf der Basis des Vorschlags aus Abbildung 1. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die diversen nationalen Schutzkonzepte auf ihre Anschlussfähigkeit im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zu überprüfen. Gemeinsame Übungen, die der Analyse vorhandener Stärken und Schwächen vor allem mit Blick auf die grenzüberschreitende Kooperation dienen, sind dabei ebenso zu fördern wie der Austausch von Erfahrungen.