

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

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

Gustav Gustenau

### **Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich**

Ein allgemeiner Blick über die Bemühungen verschiedener, vor allem westeuropäischer Staaten zur Wahrnehmung von Homeland Security (HLS)-Aufgaben ergibt, dass in den konzeptionellen Überlegungen zwar weitgehend auf die „neuen“ Herausforderungen reagiert wurde, hinsichtlich der Umsetzung bzw. der konkreten Vorsorgemaßnahmen jedoch noch erhebliche Defizite bzw. Differenzen in den nationalen Lösungsansätzen bestehen.<sup>148</sup> Gerade der letzte Aspekt erscheint nicht unerheblich, insofern Heimatschutzmaßnahmen hinsichtlich des „oberen“ Endes des Gefährdungsspektrums vielfach grenzüberschreitende Kooperationsmaßnahmen erfordern, wie dies u.a. auch in den entsprechenden Planungsdokumenten der EU vorgesehen ist und durch die Heterogenität der nationalen Instrumente und Verfahren nicht eben erleichtert wird. Neben der geostrategischen Lage und realen bzw. perzipierten Bedrohungen spielen historische Erfahrungen und spezifische Ausprägungen der jeweiligen Verteidigungskultur die entscheidende Rolle gerade auch bei der Gestaltung der HLS.

Eine der zentralen Fragen, die es bei der Neugestaltung der nationalen Sicherheitspolitik vieler europäischer Staaten zu beantworten gilt, ist die nach dem Erfordernis der Reorganisation des Sicherheitssektors generell nicht zuletzt im Lichte des Erfordernisses eines optimierten Ressourceneinsatzes aufgrund schrumpfender Etats einerseits und vielfältiger sowie teils auch anspruchsvoller Aufgaben andererseits. Für die Entwicklung in Österreich kennzeichnend ist das Faktum, dass die Fragen der Reorganisation des Sicherheitssektors primär von den Überlegungen zur Streitkräfte reform vor dem Hintergrund des sich gravierend wandelnden strategischen Umfeldes im Laufe der 90er Jahre ausgingen. Die alten, im Rahmen der aus den 70er und 80er Jahren stammenden Verteidigungsdoktrin entwickelten Maßnahmen zur „zivilen Landesverteidigung“ wurden schon zu Zeiten des Kalten Krieges weder ernsthaft realisiert noch erfolgte in den 90er Jahren eine Überprüfung und Adaption, so dass mit der Jahrtau-

---

<sup>148</sup> Lindström, *Protecting the European homeland*; Myriam Dunn and Isabelle Wigert, *International CIIP Handbook 2004: Critical Information Infrastructure Protection* (Zürich: Center for Security Studies, 2004).

sendwende eigentlich ein Neuanfang erforderlich wurde.<sup>149</sup> Erst mit den Arbeiten zur neuen „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ wurden die Voraussetzungen für einen konzeptionellen Neuanfang geschaffen, dessen Realisierung freilich noch weitgehend aussteht.<sup>150</sup> Im Unterschied zu den meisten andern Ländern liegen die HLS-Probleme in Österreich derzeit weniger auf der konzeptionellen und operativen Ebene, sondern wesentlich tiefer im Grundsätzlichen. Es geht schlicht um die Frage, ob die HLS-Problemstellungen als Folge einer neuen Qualität terroristischer Bedrohung überhaupt angenommen werden sollen. Dies ist zunächst eine schlicht politische Entscheidung mit weitreichenden Folgen, die a priori von den politischen Eliten nicht gewünscht werden.

### **Aktuelle Problemstellungen**

#### *Catastrophic Terrorism*

Die Konsequenzen des 11. September 2001 und der Folgeereignisse sind für ein Land wie Österreich nicht einfach nachzuzeichnen, denn die wissenschaftlich-strategische Darstellung des sich verändernden politisch-strategischen Umfeldes ist das eine, die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und die Konsequenzen, die die politischen Eliten daraus ableiten, sind das andere. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass in einer allgemeinen Einschätzung, die auch die politischen Eliten umfasst, zwar die Gefahr einzelner terroristischer Anschläge in Österreich für gegeben angesehen wird, nicht aber eine Bedrohung durch ein Catastrophic Terrorism-Szenario. Mit der Ausblendung des letztgenannten Szenarios können freilich *umfassende* Ansätze zur Reform des Sicherheitssektors erst gar nicht stattfinden. Die Frage, ob andere Problemstellungen – etwa die generell zunehmende Verwundbarkeit moderner Industriestaaten oder die Reaktionsanforderungen auf internationale Entwicklungen, die gerade in der EU im Hinblick auf zivile Sicherheit, zivil-militärische Kooperation und Operationen, ziviles Headline Goal (Aufstellung von zivilen Kräften für internationale Operationen), Indienststellung einer europäischen Gendarmerie Force und vorgezogener Solidaritätsklausel gegenwärtig stattfinden – ausreichend starke Motive zur Reform des Sicherheitssektors in Österreich darstellen können, kann derzeit nicht

---

<sup>149</sup> Thomas Pankratz, „CIIP Country Survey Austria“, in Dunn/Wigert, *International CIIP Handbook 2004*, S. 51-63.

<sup>150</sup> Gustav Gustenau, „Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? – Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, in Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001* (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2001), S. 955-964.

wirklich positiv beantwortet werden. All diese Maßnahmen beruhen auf Freiwilligkeit, und ein Land wie Österreich, das bislang von einer profilierten Akteursrolle im Rahmen internationaler Sicherheitspolitik einerseits und eigenständiger „Verteidigungsbemühungen“ andererseits generell und traditionell Abstand genommen hat, wird unter der Voraussetzung einer fehlenden, unmittelbaren und vitalen Bedrohung kaum vermehrte Investitionen in den Sicherheitssektor tätigen.

Anders als in Ländern wie den USA, dem Vereinigten Königreich, Spanien oder Italien erfolgten in Österreich bis dato weder Anschläge mit entsprechendem Ausmaß bzw. konnten im Ansatz vereitelt werden noch liegen generelle Hinweise auf ein relevantes Anschlagsszenario in Österreich vor. Dieses Faktum wirft unmittelbar drei Fragenkomplexe auf: Erstens, die nach der Verlässlichkeit nachrichtendienstlicher Erkenntnisse generell im Hinblick auf die Strukturen islamistischer Terrororganisationen und hier auf die Möglichkeit der Aufklärung von Anschlagsvorbereitungen in Österreich; zweitens die Frage der strategischen Rolle Österreichs, die jeweilige Exponiertheit im Anlassfall und damit auch potentielle Gefährdung des Landes im Rahmen einer umfassenden Konfrontationssituation des „Westens“ bzw. der EU gegenüber einem Akteur in der islamischen Welt; und drittens die Frage der Wahrnehmung all dieser Herausforderungen durch die politischen Eliten im Sinne der politischen „Zulässigkeit“ von Bedrohungen und Herausforderungen. Der erstgenannte Fragenkomplex erscheint noch der am ehesten handhabbare, zumal hier überwiegend davon ausgegangen werden kann, dass bei Anschlägen in diesem Kontext ausländische Einrichtungen, internationale Organisationen etc. noch am ehesten Ziele von Anschlägen sein dürften. Die üblichen Argumente, dass das Risiko von Terrorakten in diesem Kontext jemals gänzlich ausgeschaltet werden könne, treffen ebenso zu wie Aussagen, dass zur Bewältigung dieser Aufgabenstellungen die herkömmlichen sicherheitspolizeilichen Maßnahmen genügen sollten. Da dies eigentlich der aktuelle Stand des *politischen* Problembewusstseins in Österreich ist, ergibt sich keinerlei Notwendigkeit, den Sicherheitssektor einer umfassenderen Revision zu unterziehen und die Instrumente staatlicher Sicherheitspolitik neu auszurichten.

Entscheidend wird der Übergang zum zweiten Fragenkomplex durch zweierlei Faktoren. Erstens, die mit einer allfällig aktiveren Rolle Österreichs beim internationalen Krisenmanagement vor allem im islamischen Krisenbogen einhergehende Exponierung „proviziert“ generell auch Terrorakte gegen österreichische Einrichtungen im In- und Ausland. Dies trifft prinzipiell auch für den

Fall zu, dass Österreich durch das Mittragen einer bestimmten Politik, etwa der Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus, als Mitglied einer „Koalition“ identifiziert und damit auch durch asymmetrische Angriffe aus der „Koalition“ herausgebrochen bzw. durch diese Angriffe auf Österreich die „Koalition“ selbst in ihrer Wirkungsweise massiv behindert werden soll. Szenarien dieser Art gehören (noch?) nicht zu den Grundlagen sicherheitspolitischer Planungen in Österreich. Der zweite Faktor betrifft die Qualifizierung möglicher Terrorangriffe nunmehr auf Österreich bzw. österreichische Einrichtungen, Bürger, Soldaten etc. im In- und Ausland. Geht die Qualität von Anschlägen in diesem Kontext über die im ersten Fragenkomplex behandelte Dimension hinaus, müssen Szenarien des Catastrophic Terrorism bzw. des strategischen Terrorismus einbezogen werden oder nicht. Es wird von folgendem Begriffsverständnis ausgegangen:<sup>151</sup>

Catastrophic Terrorism oder strategischer Terrorismus zielt auf die existenzgefährdende Schädigung bzw. Destabilisierung des Staates durch Angriffe auf die Zivilbevölkerung, staatliche, politische, wirtschaftliche oder symbolträchtige Einrichtungen sowie vor allem auf die kritische Infrastruktur. Neben konventionellen Mitteln werden auch nukleare, radiologische, biologische oder chemische Substanzen oder Stoffe sowie Cyberattacken zum Einsatz gebracht. Es werden sub- und suprakonventionelle Schläge gegen die kritische Infrastruktur und die geistig-psychologische Struktur der Gesellschaft geführt.

Es mag aus heutiger Sicht *prima vista* wenig wahrscheinlich erscheinen, dass Österreich mit Bedrohungen dieser Art unmittelbar konfrontiert wird. Aber kann daraus schon der Schluss gezogen werden, dass dieses Szenario für die sicherheitspolitischen Vorsorgemaßnahmen nicht relevant ist? Nimmt man die diesbezüglichen Aussagen in der EU-Sicherheitsstrategie ernst, sollte der Ausgang allfälliger seriöser Beurteilungen zumindest offen gehalten werden.<sup>152</sup>

Ein Aspekt sei in diesem Kontext hinzugefügt, der die Relevanz asymmetrischer Bedrohungen generell in Verbindung mit konkreten Akteuren betrifft. Es trifft sicherlich zu, dass mit den verschiedenen Ausprägungen islamistischer Terrororganisationen ein konkretes Bedrohungsbild vorliegt, dem konkrete Zielsetzungen, Verfahren und Mittel, die zur Anwendung kommen könnten oder bereits zur Anwendung kamen, weitestgehend zugeordnet werden können. Die

---

<sup>151</sup> Schmitz, „Kritische Infrastrukturen: Bedrohungsanalyse und Handlungsbedarf“.

<sup>152</sup> Europäische Sicherheitsstrategie, S. 4-7.

Versuchung liegt nahe, dass man zur Überzeugung gelangen könnte, mit konkreten Fortschritten bei der Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens könne man die Gefahr des islamistischen Terrorismus bannen. Eine solche Perspektive zeichnet sich zurzeit aber nicht ab.<sup>153</sup> Ferner ist zu vermuten, dass aufgrund des hohen Entwicklungsgrades westlicher Gesellschaften und deren hochgradiger Verwundbarkeit alle möglichen Konfliktkonstellationen, die von westlich-staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren außerhalb der westlichen Hemisphäre geprägt sind, in der Tendenz asymmetrisch ausgetragen werden, wobei Konsequenzen in den Dimensionen des Catastrophic Terrorism a priori nicht ausgeschlossen werden können. Und schliesslich ist auch nicht auszuschliessen, dass nach einem allfälligen „Sieg“ über den extremistischen Islamismus andere Ideologien auf den Plan treten, die in den westlichen Gesellschaften und ihrer Werte eine fundamentale Bedrohung sehen, der sie mit allen Mitteln begegnen wollen.

Der dritte Fragenkomplex leitet sich aus dem bisher Gesagten ab und zielt auf die konkrete Ausprägung der „Verteidigungskultur“ des Landes Österreich. Angesichts der historischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts mit Krieg und Niederlage sowie mit dem scheinbaren Erfolgsmodell der Neutralität erscheint es nachvollziehbar, dass die politischen Eliten zu einer Involvierung in die Konflikte der Gegenwart nur dann bereit sind, wenn der Einsatz nicht nur einwandfrei völkerrechtlich legitimiert, sondern auch einen eher „unparteiischen“ Charakter hat. Diese Haltung gilt abseits politischer Rhetorik – gerade in Bezug auf den „politischen Beistand“ im Kampf gegen den Terrorismus – im Prinzip auch für die aktuellen Konfliktlagen.<sup>154</sup> Damit aber ist eine politische Haltung angezeigt, wonach Konfliktlagen, wie sie für andere europäische Staaten zutreffen, etwa das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien, Spanien etc., für Österreich nicht nur derzeit nicht relevant sind, sondern aufgrund der Gestaltung der österreichischen Sicherheitspolitik auch künftig nicht von Bedeutung sein sollen. Gemäß dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf, beabsichtigt Österreich an Konflikten mit Szenarien des Catastrophic Terrorism ebenso wenig teilzunehmen, wie man zur Zeit des Kalten Krieges nicht die Absicht hatte, in einen militärisch ausgetragenen Ost-West-Konflikt zu geraten. Bemüht man historische Analogien und stellt fest, dass die Neutralität Österreichs im Falle eines Krieges keinesfalls respektiert worden und Österreich von Beginn an Kriegs-

---

<sup>153</sup> Gustav Lindström (ed.), *One year on: lessons from Iraq*, Chaillot Papers 68 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004).

<sup>154</sup> Siehe dazu die Haltung Österreichs zum Irakkrieg 2003. Österreich nahm beispielsweise an der ISAF in Afghanistan teil (Stabilisierung und Wiederaufbau), nicht aber an Enduring Freedom (Kampf gegen die Taliban und Al Qaida).

schauplatz gewesen wäre,<sup>155</sup> so wird man auch heute konstatieren müssen, dass der völkerrechtliche Status oder das Selbstbild eines Landes und seiner Regierung für extremistische Organisationen keinerlei Relevanz haben. Da sich die politische Öffentlichkeit des Landes wie auch die Bevölkerung genau dieses Faktum nicht zumuten möchten, haben seriöse HLS-Konzepte wenig Realisierungschancen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass sich etwa die Schweiz, ein Land mit einer durchaus ähnlichen strategischen Lage, zumindest was die Analyse der Bedrohungen und Herausforderungen betrifft, von Österreich deutlich unterscheidet. Hier werden Fragen mit HLS-Bezug im Sinne subsidiärer Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren (z.B. Katastrophenhilfe, Objektschutz) als einer von drei Armeeaufträgen definiert, wengleich Aussagen über die Reform des Sicherheitssektors als Antwort auf die Sicherheitsherausforderungen noch ausstehen.<sup>156</sup>

### **Herausforderungen**

Die wichtigste Aufgabe in Österreich liegt nach obiger Darstellung somit weniger in der konkreten Ausformulierung von Konzepten und deren Realisierung, sondern in der Schaffung von politischen Voraussetzungen zu einem adäquaten Umgang mit der Problemstellung, demzufolge allenfalls gravierende Anpassungen im Sicherheitssektor zugelassen und auch die erforderlichen Kosten nicht gescheut werden. Konzepte können bestenfalls 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 Ebene der EU bzw. durch konkrete Maßnahmen, welche die Staatengemeinschaft angesichts katastrophaler Anschläge einfordert, gespeist werden, wengleich die Nachhaltigkeit des Prozesses offen bleibt.

Gleichwohl ist die Konzeptebene jener Bereich, der sich in Österreich überraschenderweise zu einem selbsttragenden Prozess entwickeln konnte, was vor allem durch die Veränderung der innenpolitischen Verhältnisse ab der Jahrtau-

---

<sup>155</sup> Erich Reiter und Walter Blasi (Hrsg.), *Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes*, Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 20 (Wien: Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro, 1999).

<sup>156</sup> Siehe hierzu den Beitrag von René Eggenberger in diesem Band. Weiterführend ferner: Ulrike Kastrup und Jan Metzger et. al., *Risikoanalyse Schweiz* (Zürich: Forschungsstelle für Konfliktforschung und Sicherheitspolitik, 2003); Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999.



sendwende eingeleitet wurde.<sup>157</sup> Durch den Wegfall großkoalitionärer Blockadememechanismen konnte im konzeptiven Bereich ein von Experten entwickelter neuer Ansatz lanciert werden, der in der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ aus dem Jahr 2002 zunächst die neuen globalen Herausforderungen beschreibt und einen umfassenden proaktiven Einsatz der staatlichen Instrumente vorsieht.<sup>158</sup> Zwar werden die einzelnen Aufgaben, die unter HLS subsumiert werden können, erwähnt, in der vorgesehenen Umsetzung durch diverse Teilstrategien ist eine eigene „Heimatschutzstrategie“ allerdings noch nicht angelegt, was bis zum heutigen Tag ein Vorgriff gewesen wäre.<sup>159</sup> Erst die Erstellung der diversen Teilstrategien durch die jeweiligen Ministerien wird zeigen, inwieweit HLS in einem nächsten Durchgang der Konzepterstellung einen eigenen ressortübergreifenden Schwerpunkt bilden soll.

Ein österreichisches Spezifikum ist auch der Umstand, dass nicht nur ein strategischer Ansatz (im Sinne von gesamtstaatlich) zur zentralen Führung von Blaulichtorganisationen und Streitkräften fehlt, sondern dass zwischen den polizeilichen Organen auf der einen Seite und den Streitkräften auf der anderen Seite *keine* gendarmerieartigen Verbände bestehen, welche die Kluft zwischen Polizei und Streitkräften gerade bei HLS-Aufgaben schließen könnten.<sup>160</sup> Erwähnenswert ist ein hoch professionelles Sondereinsatzkommando der Polizei, welches allerdings nur punktuell zum Einsatz kommen kann. Ob, in welchem Umfang und in welcher Weise im Rahmen terroristischer Bedrohungslagen jenseits polizeilicher Maßnahmen auch militärische Kräfte zum Einsatz kommen sollen, ist gegenwärtig auch als Folge des Berichtes der Bundesheerreformkommission (BHRK) in Diskussion.<sup>161</sup> Relativ sicher kann davon ausgegangen werden, dass auch hier nicht zuletzt aufgrund des Ressourcenmangels die Schaffung eigener robuster und redundanter Polizeistrukturen für HLS-Aufgaben nicht erfolgen wird.

Generell liegen auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene einzelne Konzepte und Instrumente vor, die der HLS zugeordnet werden können, doch diese bil-

---

<sup>157</sup> Gustav Gustenau, „Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in *Freiheit und Verantwortung – Jahrbuch der Freiheitlichen Akademie* (Wien: Freiheitliche Akademie, 2001).

<sup>158</sup> *Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin – Allgemeine Erwägungen: Entschließung des Nationalrates* (Wien: Bundeskanzleramt, 2002).

<sup>159</sup> *Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin*, S. 16.

<sup>160</sup> In Österreich besteht zwar ein Wachkörper „Gendarmerie“ unter dem Innenministerium, allerdings mit rein polizeilichen Aufgaben im nichtstädtischen Bereich und wird zudem nach jüngsten Beschlüssen mit der Polizei zu einem einheitlichen Wachkörper „Polizei“ zusammengelegt.

<sup>161</sup> *Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010* (Wien: Bundesheerreformkommission, 2004).

den noch kein einheitliches strategisches Konzept. Zu viele Fragen sind diesbezüglich noch ungelöst, insbesondere fehlen präzise politische Vorgaben.

*Homeland Security versus Verteidigungspolitik?*

Typisch für Österreich, das ja vom Terrorismus verschont zu bleiben hofft, ist der Umstand, dass wesentliche Anstöße zur Reform des Sicherheitssektors von der Verteidigungspolitik erfolgten. In Ermangelung brauchbarer politisch-strategischer Vorgaben für die Verteidigungsplanungen in den 90er Jahren<sup>162</sup> war es nicht überraschend, dass gerade das Verteidigungsministerium ab dem Jahr 2000 an der Spitze der Reform der Sicherheitspolitik stand.<sup>163</sup> Von der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin über die noch nicht veröffentlichten strategischen Konzeptionen wie die Gesamtstrategie „Umfassende Sicherheitsvorsorge“ und vor allem die Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ sowie den Bericht der BHRK sollten nun ausreichende Planungsgrundlagen zur Verfügung stehen.<sup>164</sup>

Bei genauem Hinsehen und in Kenntnis der politischen Motivlage bleiben allerdings wesentliche Fragestellungen offen. Unstrittig ist aus heutiger Sicht, dass *politisch* Inlands- und Auslandsaufgaben zwar als gleichwertig zu sehen sind, allerdings die Mitwirkung am internationalen Krisenmanagement als *funktionale* Kernaufgabe des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) betrachtet wird.<sup>165</sup> Das heißt, dass für die Strukturbildung des ÖBH grundsätzlich nur Aufgaben im Rahmen internationaler Einsätze herangezogen werden, dies auch deshalb, da allfällige Inlandsaufgaben für die Streitkräfte bislang nicht entsprechend festgelegt wurden. Die Fähigkeiten und Kräfte für Inlandsaufgaben, die nach Wegfall eigentlicher Verteidigungsaufgaben dann neben Assistenzleitungen und Katastrophenhilfe eben nur mehr HLS-Aufgaben umfassen können, können aus jenem Streitkräftedispositiv herangezogen werden, das für Auslandseinsätze gerade nicht benötigt wird.

Die Frage der Gewichtung von Inlands- und Auslandsaufgaben war während der Arbeit der Reformkommission überaus kontroversiell und zwar aus fol-

---

<sup>162</sup> So scheiterte etwa der so genannte Optionenbericht im Jahr 1997, in dem die beiden Regierungsparteien der großen Koalition die Voraussetzungen für eine Überwindung der Neutralitätskonzeption und die schrittweise Integration in die EU/ESVP bzw. die NATO schaffen sollten.

<sup>163</sup> Gustenau, „Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? – Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, S. 955-964.

<sup>164</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010.

<sup>165</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010. Siehe hierzu ferner: Günther Platter, „Österreichische Verteidigungspolitik für europäische Sicherheit“, *Österreichische Militärische Zeitschrift* 42:6 (November/Dezember 2004), S. 675-680.

genden Gründen: Da keine Aussicht bestand, dass die überaus beschränkten Ressourcen, welche man dem ÖBH zur Verfügung stellen will, in absehbarer Zeit substantiell erhöht werden könnten, galt und gilt es, klare Prioritäten zu setzen, um aus den Investitionen in den Verteidigungsbereich überhaupt einen staatspolitisch relevanten Nutzen zu generieren. Aus gutem Grund gehen die Empfehlungen der Reformkommission in Richtung eines verstärkten Engagements bei internationalen Einsätzen mit einer klaren Ressourcenzuordnung für ein diesbezügliches Streitkräftemodell.<sup>166</sup> Jene, die für eine stärkere Rolle des ÖBH bei Inlandsaufgaben plädiert hatten und damit auch traditionelle Strukturen, Standorte, Verantwortlichkeiten etc. absichern wollten, konnten sich nicht zuletzt deshalb nicht durchsetzen, weil HLS in Österreich bislang eben keine genuine sicherheitspolitische Aufgabenstellung ist, aus der ein umfassender Auftrag für die Streitkräfte ableitbar wäre.

#### *Die konzeptiven Grundlagen für Homeland Security*

In der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin wird an mehreren Stellen insbesondere auf die neue Dimension der Bedrohung eingegangen, und es werden verschiedentlich Hinweise für den Umgang mit HLS-relevanten Herausforderungen gegeben. Eine eigenständige HLS-Aufgabe war zum Zeitpunkt der Erstellung der Doktrin (das war der Zeitraum 2000 bis 2002) nicht vorgesehen. Erst mit den Arbeiten an der Gesamt- und an den Teilstrategien zeigt sich zweierlei:<sup>167</sup> Zum einen sind verschiedene HLS-Aufgaben über die Kompetenzen der verschiedenen Ministerien verstreut. Das Fehlen einer einheitlichen strategischen HLS-Anlage ist ebenso deutlich wie die zentrale Koordinierung und Führung im Anlassfall. Zum anderen ergibt sich klar, dass aus dem Vorliegenden keine konkreten Aufgabenstellungen für das ÖBH ableitbar sind.

Alleine im Konzept zur Gesamtstrategie „Umfassende Sicherheitsvorsorge“ finden sich einige Hinweise im Bereich der vitalen österreichischen Sicherheitsinteressen (etwa die Gewährleistung der inneren Sicherheit, der umfassende Schutz der österreichischen Bevölkerung oder die Sicherung der wirtschaftli-

---

<sup>166</sup> Hierzu weiterführend: Heiko Borchert, Gustav Gustenau, Johann Frank und Thomas Pankratz, *Politischer Wert/Nutzen von Engagements im Bereich des internationalen Krisenmanagements unter besonderer Beachtung von ÖBH-Beiträgen – Schlussbericht* (Wien: Büro für Sicherheitspolitik, 2004).

<sup>167</sup> Bis Ende des Jahres 2004 waren die Arbeiten an den Strategien noch im Gange. Der Autor war Mitglied des Redaktionsteams im Bundeskanzleramt, das mit der Koordinierung der Arbeit generell sowie mit der Endredaktion aller neuen Teilstrategien befasst, wie auch federführend mit der Ausarbeitung der Teilstrategie Verteidigungspolitik beauftragt.

chen und sozialen Grundlagen des Staates) sowie zur Konzeption und zur Umsetzung der umfassenden Sicherheitspolitik. So sollen die Instrumente der Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik sowie der Bildungs-, Informations- und Kommunikationspolitik gleichberechtigt neben den Instrumenten der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Politik zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit stehen. Auch sollen unter dem Präventionsprinzip wichtige Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen besonders geschützt werden. Dazu wird auch die Sicherstellung der strategischen Ressourcen zu den zentralen Anliegen der Sicherheitspolitik genannt. Als derzeit vorhandene Instrumente der umfassenden Sicherheitsvorsorge werden genannt der Nationale Sicherheitsrat (NSR), das Sekretariat des NSR, staatliches Krisenmanagement etc. sowie das Erfordernis der Abstimmung der Teilstrategien aufeinander und die Evaluierung der Teilstrategien selbst.<sup>168</sup>

Auch im Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ wird auf die HLS-Problematik an mehreren Stellen eingegangen, zum einen als grundsätzliche verteidigungspolitische Aufgabenstellung und zum anderen als Anforderung an das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte. Die in diversen Vorformen des aktuellen Konzeptes unter der Überschrift „Strategischer Imperativ“ verfassten Textstellen sollen zweierlei zum Ausdruck bringen: Zum einen, dass die Erfordernisse eines Engagements bei immer anspruchsvolleren internationalen Operationen als prioritäre Aufgabe für die Streitkräfte gelten,<sup>169</sup> was gleichzeitig die Gefahr von Anschlägen im eigenen (Hinter-)Land erhöht, und zum anderen das daraus abgeleitete Erfordernis einer effizienten HLS, um für die Auslandseinsätze die erforderlichen Voraussetzungen zur Glaubwürdigkeit und Durchhaltefähigkeit sicherstellen zu können. HLS wird somit zur elementaren Voraussetzung für Österreich, will es seinem Anspruch als „aktiver Akteur“ gerecht werden.<sup>170</sup>

Das Konzept des „aktiven Akteurs“ beabsichtigt, dass Österreich zur adäquaten Interessenswahrnehmung im Rahmen der EU vor allem sein außen- und sicherheitspolitisches Profil stärken muss, wenn es nicht in allen anderen Politikfeldern Gefahr laufen möchte, tendenziell marginalisiert zu werden. Dies bedeutet, dass Österreich im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich ambitioniertere Beiträge erbringen muss. Nur mit einem

---

<sup>168</sup> Auf die Profile der HLS-relevanten Aufgabenzuordnungen soll zum derzeitigen Stand der Beschlussfassung noch nicht eingegangen werden.

<sup>169</sup> K. Homan and T. van den Doel, *Preparing the Austrian Armed Forces for the 21st Century* (The Hague: Clingendael Centre for Strategic Studies, 2004).

<sup>170</sup> Borchert/Gustenau/Frank/Pankratz, *Politischer Wert/Nutzen von Engagements im Bereich des internationalen Krisenmanagements unter besonderer Beachtung von ÖBH-Beiträgen*.

Ausbau des österreichischen Engagements im Bereich der Interventionsfähigkeit sowie der anspruchsvolleren Stabilisierungsoperationen ist ein angemessener politischer Einfluss in diesem neuen, aber umso wichtigeren Politikfeld der EU sicherzustellen bzw. die Einbindung in die strategische Informations- und Entscheidungsstruktur der EU möglich. Die Positionierung eines Staats im sicherheitspolitischen Kontext wird aber nicht nur durch sein Profil der internationalen Beteiligungen begründet, sondern auch durch seine Fähigkeit bestimmt, das eigene Heimatgebiet umfassend und effizient zu schützen.

Im BHRK-Bericht, der auf der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin basiert und das Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ sowie des „aktiven Akteurs“ zugrunde legt, wurden keine sicherheitspolitischen Vorgaben zur Begründung des ambitionierten Auslandseinsatzes erarbeitet, sondern vielmehr Konsequenzen für die Streitkräfte aus den genannten Grundlagen abgeleitet. Das HLS-Thema wird dabei an verschiedenen Stellen indirekt angesprochen. Im Zusammenhang mit der Bedrohungs- und Risikoanalyse hält der Bericht beispielsweise fest:

Die Kommission empfiehlt, dem Bundesheer im Rahmen des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes, aber auch im Rahmen des staatlichen Krisenmanagements, eine wichtige Rolle beim Schutz der vitalen, zivilen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Infrastruktur bzw. zur Bereithaltung redundanter Systeme für den Katastrophen- oder Bedrohungsfall zuzuordnen. Die für die militärische Führung erforderliche vitale IKT-Infrastruktur sollte ausschließlich durch militärische Kräfte betrieben werden (...).

Die Kommission empfiehlt, (...) ausreichende Kräfte bereitzuhalten, die gleichzeitig zu den im Auslandseinsatz befindlichen Kontingenten, für Assistenzleistungen im Falle einer Naturkatastrophe, einer von Menschen verursachten Katastrophe oder eines Terroranschlags sowie für sicherheitspolizeiliche Assistenzen im Inland eingesetzt werden.<sup>171</sup>

Mit Blick auf die Streitkräftestruktur und die operationellen Fähigkeiten hält der Bericht fest:

Die Kommission empfiehlt (...) im Rahmen der Einsatzorganisation/Truppe die Gewährleistung von präsenten Kräften für Inlandsaufgaben in einem

---

<sup>171</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010, S. 49-50.

Umfang von zumindest 10'000 Personen. Allenfalls, etwa bei Assistenzen, sind diese Kräfte unter Anwendung des Aufschubpräsenzdienstes bis hin zu einer Einberufung insbesondere von Milizkräften zum Einsatzpräsenzdienst zu ergänzen (...).<sup>172</sup>

Die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der BHRK schreiten zügig voran, wobei konkrete HLS-Vorgaben für die Streitkräfte in Ermangelung eines entsprechenden Grundlagenkonzepts bislang fehlen. Zieht man in Betracht, dass dereinst ein eigenes HLS-Konzept erstellt werden könnte oder gar aufgrund konkreter Ereignisse ein vermehrter Bedarf an Streitkräften im Inland erhoben wird, könnte es sein, dass im Reformprozess des ÖBH eine Änderung in den Zielbestimmungen vorgenommen wird.

Obwohl diverse Initiativen auf europäischer Ebene gesetzt werden, ist davon auszugehen, dass die HLS-Maßnahmen zunächst eine primäre nationalstaatliche Aufgabe bleiben werden, da der Staat die *unmittelbare* Verantwortung für Schutz und Sicherheit seiner Bürger hat. Die Interdependenz der neuen Bedrohungen und die Dimension der möglichen Schadensfolgen werden in vielen Fällen jedoch ein konzentriertes europäisches Vorgehen notwendig machen.<sup>173</sup> Daher spielen neben der Bereitstellung von Kapazitäten zur Erfüllung nationaler Schutzaufgaben insbesondere jene Fähigkeiten eine zentrale Rolle, die für nationale HLS-Aufgaben und entsprechende Aufgaben im europäischen (Solidaritätsklausel) bzw. internationalen Verbund eingesetzt werden können. Auch diese spezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten sollten im Kontext des Konzeptes des „aktiven Akteurs“ entsprechend berücksichtigt werden.

### **Perspektiven**

Aus österreichischer Sicht kann über den Implementierungsrahmen von HLS angesichts des Fehlens der relevanten politischen Beschlüsse zum Paket der „Gesamt- und Teilstrategien“ noch nicht allzu viel angemerkt werden. HLS-Maßnahmen wie auch die Rolle des ÖBH in diesem Aufgabenspektrum können erst nach Erstellung eines neuen, umfassenden Konzeptes, welches über die Teilstrategien weit hinausgeht, abgeleitet werden. Klar ist aber, dass HLS die Aufgabe aller verfügbaren staatlichen, zivilen und militärischen Kräfte sowie

---

<sup>172</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010, S. 51-53.

<sup>173</sup> Siehe hierzu die Beiträge von Heiko Borchert und Thomas Pankratz sowie von Anja Dalgaard-Nielsen in diesem Band.

nichtstaatlicher Akteure mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen ist. Damit stellt sich die Frage nach der Effizienz der herkömmlichen Ressortverantwortlichkeiten und dem Erfordernis der Schaffung von konsequent problemorientierten, d.h. vernetzten, ressortübergreifenden Prozessen und Strukturen.

Es ist eine klare politische Vorgabe, dass in Österreich an den bisherigen Ressortverantwortlichkeiten prinzipiell festgehalten werden soll, womit die Exekutivkompetenzen bei den etablierten und traditionellen „Sicherheitsministerien“ (Außen-, Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium) verbleiben.<sup>174</sup> Entwicklungsmöglichkeiten bestehen grundsätzlich im Bereich der Vernetzung bzw. der Stärkung koordinierender Elemente, wobei das Maß der Adaption insbesondere durch den Umfang der Wahrnehmung von HLS-Aufgaben bestimmt wird.<sup>175</sup>

- Die Evaluierung des gesamtstaatlichen Führungsverfahrens, was bei gewissen Szenarien, die einzelne Ressortkompetenzen überschreiten, zur Schaffung geeigneter Führungs- und Koordinierungsmechanismen führen könnte. Lagezentrum und Führungszentrale auf Ebene des Bundeskanzleramts seien hier nur als Stichworte erwähnt.
- Eine Verstärkung der Kapazitäten bzw. Optimierung der Verfahren zur Analyse und Beratung im Rahmen des Sekretariates des Nationalen Sicherheitsrates, das sowohl dem Bundeskanzler als auch den NSR zu bedienen hat.
- Die Einbindung zunächst *aller* relevanten Ministerien, zumindest auch jener, die eine eigene Teilstrategie zu verantworten haben, in einen ständigen interministeriellen Informationsaustausch.

Diese ersten Ansätze können lediglich als Beginn eines Prozesses verstanden werden für den zunächst einmal das politische Verständnis geweckt und die Bereitschaft zur konsequenten – auch unbequemen – Realisierung einzelner Schritte geschaffen werden müssen.

---

<sup>174</sup> Dies sind neben dem Bundeskanzler- und dem Vizekanzleramt die einzigen Ministerien, die mit ihrem Ressortchef ständig im Nationalen Sicherheitsrat vertreten sind.

<sup>175</sup> Das gesamtstaatliche Führungsverfahren für Auslandseinsätze ist ebenfalls optimierungsbedürftig, doch diesbezüglich sollten die bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten ausreichen. Hier liegt es eher am Willen zur interministeriellen Kooperation und der systematischeren Entscheidungsaufbereitung.