



# DGAP-ANALYSE

Forschungsinstitut der Deutschen  
Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juni 2004 • Nr. 29

## Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur

Reden beim einem Expertengespräch des BERLINER FORUMS  
ZUKUNFT der DGAP vom 29. April 2004

# Homeland Security:

## Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur

Reden beim einem Expertengespräch des BERLINER FORUMS  
ZUKUNFT der DGAP vom 29. April 2004

# Inhalt

## Einleitung

Jost Vielhaber, Leiter „Berliner Forum Zukunft“ der DGAP:  
**Anmerkungen zu einer nationalen Homeland-Security-Agenda**

## Reden

Günther Beckstein, Bayerischer Staatsminister des Innern:  
**Bedrohung internationaler Terrorismus: Was muss Deutschland für die innere Sicherheit tun?**

Arne Schönbohm, Leiter Public Affairs & Homeland Security, EADS TELECOM Deutschland GmbH:  
**Systemverbund Innere und Äußere Sicherheit – Antworten der Industrie**

Oberst i.G. Jobst Echterling, Abteilungsleiter G5, Streitkräfteunterstützungskommando:  
**Rolle der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr**

Rainer Bernnat, Geschäftsführer Booz Allen Hamilton:  
**Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security**

## „Anmerkungen zu einer nationalen Homeland-Security-Agenda. Einleitende Betrachtungen“

Jost Vielhaber, Leiter „Berliner Forum Zukunft“  
der DGAP

Auf die verheerenden Terroranschläge des 11. September 2001 reagierten die Vereinigten Staaten vor dem Beginn des nachrichtendienstlich-militärischen „war on terror“ im Wesentlichen mit vier vorbereitenden politischen Maßnahmen:

1. einem Terrorismusbekämpfungsgesetz (PATRIOT Act),
2. der Einrichtung zunächst eines Büros, dann eines Ministeriums für „Homeland Security“,
3. der anschließenden Formulierung einer „National Strategy for Homeland Security“ sowie
4. einer Erhöhung der Ausgaben für Heimatschutz und für die Streitkräfte, die auch für Anti-Terror-Missionen wie etwa in Afghanistan eingesetzt werden.

Steht bei islamistischen Terroristen das Feindbild USA ganz oben, so ist aber nicht erst seit den terroristischen Anschlägen vom März 2004 in Madrid deutlich geworden, dass Terroristen Europa keineswegs als Sanktuarium betrachten. Deshalb bedarf es auch in Europa erhöhter Aufmerksamkeit und noch erheblicher Anstrengungen, um terroristische Angriffe nach Möglichkeit verhindern, die Verwundbarkeit durch terroristische Angriffe verringern und den Schaden nach einem dennoch erfolgten Angriff begrenzen zu können. Es wäre naiv, glaubten sich die Länder Europas durch die Belebung politischer Beziehungen zu den arabisch-muslimischen Staaten oder durch intensive gesellschaftliche Kontakte ausreichend geschützt.

Ohne Zweifel: Die europäisch-arabischen Beziehungen gelten als besser als die der USA zu den arabisch-muslimischen Staaten. Hauptgrund dafür ist indes das geringe Profil der meisten europäischen Länder als machtpolitische Akteure im Nahen Osten. Vor allem in Europa wird vor diesem Hintergrund eine weitere Intensivierung des interkulturellen Dialogs gefordert, der der wechselseitigen Anerkennung der kulturellen Andersartigkeit dienen soll. In der Tat scheint eine solche Strategie geeignet, Anlässe für Missverständnisse zu reduzieren, indem historisch-kulturelle Eigentümlichkeiten erfahrbar gemacht werden. Doch der gelegentlich grotesk überschätzte Dialog „des Westens“ mit „dem Islam“ wird nach bisheriger Erfahrung kaum

eine beruhigende oder gar friedensstiftende Wirkung auf islamistische Terroristen ausüben.

Deshalb wird für die europäischen Staaten die gesamtstaatliche Aufgabe „Homeland Security“ ein Erfordernis bleiben. Das würde selbst für den unwahrscheinlichen Fall gelten, dass der Nahe Osten und Zentralasien als geostrategisch bedeutsame, erdölbereiche Regionen aus dem westlichen Interessenfokus gerieten. Denn zum einen steht der islamistische Terror zahlreichen arabischen Regimen offen feindlich gegenüber. Zum anderen leben Muslime in großer, sogar wachsender Zahl als Minderheiten in Europa. Dort bilden sie mitunter „Parallelgesellschaften“, deren Angehörige sich vielfach einem radikalen Verständnis des Islam verschrieben haben, der in einer fremd bleibenden Umwelt Sinnstiftung verspricht. Diese Entwicklung ermutigt inzwischen islamische Extremisten, die Länder Europas mehr und mehr als Objekte gesellschaftspolitischer Veränderung, die im Wesentlichen gottesstaatlich inspiriert ist, zu betrachten. An dieser Stelle schlägt der von den Islamisten so begriffene „Abwehrkampf der islamischen Welt“ gegen den „westlichen Imperialismus“ in die Offensive um.

Auch Deutschland kann nicht sicher sein, weiterhin nur Ruhe-, Ausbildungs- und Nachschubraum für Terroristen zu bleiben. Motive für ein offensives terroristisches Vorgehen in und gegen Deutschland gibt es zahlreiche: Deutschlands Verhältnis zu den USA, zu Israel und zu Russland, die allesamt Terroristen militärisch bekämpfen; Deutschlands polizeilich-nachrichtendienstlicher Kampf gegen den Terror; Deutschlands Afghanistan-Engagement usw. Es muss daher damit gerechnet werden, dass der islamistische Kampf gegen „Juden und Kreuzfahrer“, allgemein gegen „den Westen“ auf absehbare Zeit kein Ende finden wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, eine Optimierung der gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur herbeizuführen, um die terroristische Bedrohung abzuwehren und eventuell eintretende Schadensereignisse beherrschbar zu machen. Eine zentrale Frage ist, welche Rolle den deutschen Streitkräften hierbei zukommen soll. Wäre die Rede lediglich von einer Verstärkung der inneren Sicherheit und Vorsorge, dann könnte ein Streitkräfteeinsatz im Innern weiterhin seinen subsidiären Charakter behalten. Wird hingegen ein

fähigkeitsorientiertes Gesamtverteidigungskonzept mit „Homeland Security“ als wichtigem Bestandteil angestrebt, müsste die Bundeswehr mit ihren spezifischen und zum Teil exklusiven Fähigkeiten von der ABC-Abwehr über Aufklärungs- bis hin zu Transportkapazitäten zum regulären Akteur auch bei Inlandseinsätzen avancieren. Allerdings wäre das nicht mehr die Bundeswehr, wie sie heute besteht oder wie sie am Ende des eingeleiteten Transformationsprozesses aussähe. Wer hingegen über jene Fähigkeiten bei „Homeland Security“ gebieten will, über die die Bundeswehr (zum Teil ausschließlich) verfügt, ohne ihr diesen Rollenwandel zuzumuten, muss die nichtmilitärischen Kräfte entsprechend ausrüsten.

Für ein solches Rollenbild, das die Bundeswehr auch als regulären Inlandsakteur sieht, müsste jedoch der verfassungsrechtliche Rahmen geändert werden. Denn die Mitwirkung der Streitkräfte bei der Terrorbekämpfung im Innern und bei der Bewältigung von Großschadensereignissen zählt laut Grundgesetz nicht zu den originären Aufgaben der Bundeswehr. Nach wie vor erlaubt Artikel 35 GG nur den Einsatz der Streitkräfte im Innern zur Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen auf Anforderung eines Bundeslandes oder nach Weisung der Bundesregierung. Dabei überzeugte die Leistungsfähigkeit der Streitkräfte in der Vergangenheit durchaus: Sie stellten bei den zahlreichen Hochwasserschäden der letzten Jahre dringend benötigte „Masse“ und konnten die Lagebewältigung durch Personal und Material erheblich verbessern. Die Orientierung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen – „die Verteidigung Deutschlands am Hindukusch“ – hat unterdessen zur Folge, dass in den nächsten Jahren die Ausrüstung für die Auslandsaufgaben optimiert wird.

Ob die historisch zu erklärende Beschränkung heutigen Herausforderungen gegenüber noch als situationsangemessen bezeichnet werden kann, ist eine Frage, die sich die deutsche Politik vorlegen muss. Bei einer Antwort darauf fällt ins Auge, dass Deutschland über keine kohärente nationale Strategie für die Herausforderungen der inneren und äußeren Sicherheit verfügt. Einsatzfragen werden deshalb nicht primär fähigkeitsorientiert, sondern – wie bei Zuständigkeitsfragen – institutionell-föederal beantwortet. Allein durch Vernetzung der Akteure lassen sich aber schon heute Lücken füllen. Das von der Bundeswehrführung inzwischen adaptierte Konzept der vernetzten Operationsführung (network centric warfare), also die Verknüp-

fung des Aufklärungs-, Führungs- und Wirkungsverbundes, kann grundsätzlich auch auf den Bereich der inneren Sicherheit übertragen werden. Es könnte auch dort zu zielgenaueren, verzugsärmeren und ressourcenschonenderen Einsätzen führen und mithin die Effizienz des gesamten mit Sicherheitsaufgaben befassten Apparates merklich steigern.

Doch ohne eine Modernisierung der Ausrüstung und der zusätzlichen Nutzung zum Teil bereits vorhandener Ressourcen blieben die Anstrengungen auf halber Strecke liegen. Zur unbedingt notwendigen Minimalausrüstung der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) gehört dabei die zügige Ausrüstung mit einem stör- und abhörsicheren, belastbaren digitalen Mobilfunk, der Voraussetzung für eine wirksame Vernetzung darstellt und die Führungsfähigkeit erheblich verbessert. Weltraumgestützte Erdbeobachtungs- und Aufklärungskapazitäten können darüber hinaus nicht nur zur Optimierung von Einsätzen zur Schadensbewältigung beitragen, sondern die sicherheitspolitischen Fähigkeiten auf breiter Front, z.B. beim Aufbau einer „intelligenten Grenze“, erhöhen. Das europäische Satellitenprojekt GMES (Global Monitoring on Environment and Security) wartet aber immer noch auf Impulse der nationalen Sicherheitspolitiker, wie der Buchstabe „S“ verbindlich zu definieren sei.

Um Terrorismus bzw. den von ihm verursachten Schaden einzudämmen, sehen sich die europäischen Staaten vor die gleichen Herausforderungen gestellt, wie sie die amerikanische „National Strategy for Homeland Security“ auf zentralen Tätigkeitsfeldern identifiziert:

1. Aufklärung und Frühwarnung,
2. Sicherheit der Grenzen und Transportwege,
3. Abwehr des Terrorismus im Inland,
4. Schutz der kritischen Infrastruktur,
5. Verteidigung gegen Bedrohungen, die zur Katastrophe auswachsen können, sowie
6. Zivil- und Katastrophenschutz.

Es gilt im Rahmen eines fähigkeitsorientierten Ansatzes, Lücken auf diesen Feldern zu erkennen und zu schließen. Die Diskussion über „Homeland Security“ in Deutschland darf neben der Erörterung notwendiger institutioneller und verfassungsrechtlicher Fragen diese Kategorien nicht vernachlässigen.

## „Bedrohung internationaler Terrorismus: Was muss Deutschland für die Innere Sicherheit tun?“

Günther Beckstein, Bayerischer Staatsminister des Innern

### 1. Einleitung

Die Innere Sicherheit ist wesentliche Voraussetzung für die Stabilität unseres Gemeinwesens. Ich gehe sogar soweit, der Inneren Sicherheit die Stellung eines sozialen Grundrechtes einzuräumen. Die Bürger unseres Landes wollen sich – geschützt vor Kriminalität aller Art – frei entfalten können. Ständig werden wir vor neue sicherheitspolitische Herausforderungen gestellt. Darum verfolgen wir in Bayern eine langfristig angelegte Sicherheitsstrategie, die sich als sehr erfolgreich erweist. Wir gehen gegen Kriminalität aller Art konsequent vor, dulden keine rechtsfreien Räume und wollen durch umfassende Kriminalprävention dafür sorgen, dass Straftaten erst gar nicht begangen werden. Hierbei setzen wir auch auf umfassende gesamtgesellschaftliche Sicherheitspartnerschaften.

### 2. Lagebild Terrorismus

Die jüngste Vergangenheit hat uns drastisch vor Augen geführt: Extremistisches Gedankengut mündet im schlimmsten Falle in terroristische Handlungen, mit denen auf menschenverachtende Art und Weise Forderungen durchgesetzt oder in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt werden sollen. Mit großer Bestürzung mussten wir am 11. März 2004 feststellen, dass die terroristische Gewalt immer näher an Deutschland heranrückt. Wie wir alle wissen, haben die schrecklichen Anschläge in Madrid einen islamistischen Hintergrund und tragen die Handschrift der Al Qaida.

Machen wir uns nichts vor: Deutschland kann jederzeit vom Ruhe- und Vorbereitungsraum zum Ausführungsraum terroristischer Gewalttaten werden. Wir sind ähnlich wie Spanien im Blickfeld von Osama bin Laden. Schließlich zählt die Bundesrepublik in Afghanistan zu den führenden Nationen im Kampf gegen den Terrorismus und engagiert sich auch stark am Horn von Afrika.

Es gibt noch weitere wesentliche Aspekte, die mich in meiner Lageeinschätzung bestärken:

- So hat der Stellvertreter Bin Ladens, Al Zawahiri, im Oktober 2002 Deutschland ausdrücklich die Unterstützung der USA vorgeworfen. In Djerba gab es zuvor im April 2002 deutsche Opfer bei einem Anschlag auf eine Synagoge. Auch der Abbruch der Afrikareise des Bundespräsidenten wegen eines drohenden Anschlags macht deutlich, dass Deutschland im Visier islamistischer Terroristen ist.
- Auch die Prozesse in Düsseldorf gegen Al Tawhid und in Frankfurt gegen die Meliani-Gruppe belegen beispielhaft, dass sich in Deutschland hochgefährliche Personen aufhalten; laut Aussage eines bereits verurteilten Mittäters in Düsseldorf sollen in Deutschland Anschläge geplant und vorbereitet worden sein. Die Frankfurter Gruppe wollte im Übrigen Ende des Jahres 2000 sogar einen Splitterbombenanschlag gegen den Straßburger Weihnachtsmarkt verüben.
- Die zwei in Tschetschenien im Jahr 2002 gefallenen Kämpfer belegen zudem, dass auch manche deutsche Islamisten sogar mit dem Tod für ihre extremistischen Ziele eintreten wollen. Ganz aktuell wissen wir von einem Iraker, der vor einiger Zeit in sein Heimatland ausgereist ist, um sich dort eventuell am Kampf gegen die Amerikaner zu beteiligen und möglicherweise auch für einen Selbstmordanschlag zur Verfügung zu stellen. Wer im Ausland zu töten bereit ist, ist auch bereit, in Deutschland zu morden.
- Besonders erschreckend ist, dass es allein in Bayern über 50 namentlich bekannte gewaltbereite Islamisten gibt, die im Verdacht stehen, Kontakte zu internationalem Terror zu pflegen. Immer wieder fällt bei ihrer Beobachtung auf, dass sie sich für Sprengstoffe oder Anschlagvarianten interessieren.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Der islamische Fundamentalismus und insbesondere die arabischen Mudschaheddin im Umfeld der Organisation Al Qaida bedrohen derzeit die Innere Sicherheit in Deutschland am schlimmsten. Die grenzüberschreitenden Strukturen der Al Qaida sind trotz mancher Erfolge der Sicherheitsbehörden und der militärischen Maßnahmen der Antiterrorallianz weiterhin existent und funktionsfähig. Trotz größter Anstrengungen weltweit ist der islamistische Terrorismus noch nicht entscheidend ge-

schwächt. Wir müssen also äußerst wachsam sein und alles tun, um dieser Bedrohung gezielt zu begegnen. Angesichts der jüngsten Anschläge müssen wir uns vor Augen halten, dass zunehmend sogenannte „weiche“ Ziele in das Visier der Terroristen geraten können.

### 3. Maßnahmen und Forderungen zur Terrorismusbekämpfung

Die Bayerische Staatsregierung unternimmt alles, um der terroristischen Bedrohung wirkungsvoll zu begegnen. Ich möchte hier nur kurz das umfassende Sicherheitspaket ansprechen, das wir unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 geschnürt haben. So sind beispielsweise die zusätzlichen 50 Stellen, die wir zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus beim Landesamt für Verfassungsschutz geschaffen haben, zwischenzeitlich vollständig besetzt. Das Landesamt und die Polizei beobachten insbesondere die gewaltbereite islamistische Szene in Bayern aufs Intensivste. Und wir wissen, dass dies die Szene erheblich verunsichert. Außerdem wurden bei allen Polizeipräsidien Bayerns besondere Aufbauorganisationen zur „Aufklärung krimineller islamistischer Strukturen“ (AKIS) eingerichtet. Diese neu geschaffenen Organisationseinheiten haben sich bewährt und als äußerst gewinnbringend erwiesen. Als einen weiteren Baustein des Sicherheitskonzepts Bayern haben wir bereits am 1. Januar 2002 das Strategische Innovationszentrum der Bayerischen Polizei (SIZ) als Wissensverbund von hochqualifizierten Akademikern und Polizeipraktikern eingerichtet.

Bei der Bayerischen Polizei nutzen und erproben wir modernste Technik:

- So führen wir derzeit auch ein neues Gerät zur „elektronischen“ Abnahme von Fingerabdrücken ein, den sogenannten „Livescan“.
- Ebenfalls wurden in Bayern bereits automatisierte Kennzeichenerkennungssysteme bei mehreren Pilotversuchen sehr erfolgreich getestet.

Ganz wesentliche Weichenstellungen für die Terrorismusbekämpfung müssen natürlich auf Bundesebene erfolgen. Hier sehe ich nach wie vor erhebliche Defizite. Wir brauchen dringend ein Sicherheitspaket III, wie es die Union seit langem anmahnt. Ich will Ihnen wesentliche Punkte nennen, die auch vielfach Gegenstand der laufenden Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz sind:

Wir müssen die Möglichkeit haben, gewaltbereite extremistische Ausländer, die eine Sicherheitsgefahr für Deutschland bilden, konsequent auszuweisen. Wir können nicht warten, bis aus „Schläfern“ Täter werden. Für mich ist es deshalb unerlässlich, die Nachweisanforderungen für eine Sicherheitsgefährdung durch potentielle Terroristen oder Extremisten im Interesse der Bürger deutlich zu senken. Für eine Ausweisung genügt zwar kein Verdacht im Sinne eines Gerüchts oder einer Vermutung. Es muss aber genügen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene einer Vereinigung angehört oder eine Vereinigung unterstützt, die Bestrebungen des Terrorismus verfolgt.

Ich fordere auch eine Befugnis der Länderinnenminister – und nicht nur des Bundesinnenministers –, einen Ausländer schon dann auszuweisen, wenn es ernst zu nehmende Hinweise der Sicherheitsbehörden und der Nachrichtendienste gibt, dass er in die Vorbereitung terroristischer Anschläge verwickelt ist. Diese Entscheidung sollte nur von einer Gerichtsinstanz überprüft werden können.

Ferner muss es möglich sein, führende Mitglieder von Vereinigungen auszuweisen, die extremistische Bestrebungen verfolgen, jedenfalls soweit es sich um gewaltbereite Führungspersönlichkeiten handelt. Bei Mitgliedern verbotener Vereinigungen brauchen wir darüber hinaus eine gesetzliche Vermutung, dass ein Ausweisungsgrund vorliegt. Personen, die unsere Sicherheit gefährden, darf auch der besondere Ausweisungsschutz, den das Ausländergesetz insbesondere bei längerem verfestigtem Aufenthalt vorsieht, keinesfalls mehr zugute kommen.

Die Regelanfrage beim Verfassungsschutz im Einbürgerungsverfahren muss endlich nicht nur in Verwaltungsvorschriften, sondern in einem Bundesgesetz verankert und bundesweit lückenlos durchgeführt werden. Einzelne Länder, etwa Berlin oder Nordrhein-Westfalen, beschränken die Regelanfrage auf Angehörige von Problemstaaten. Damit wird man etwa der Problematik der algerischstämmigen Franzosen nicht gerecht. Wir brauchen die Regelanfrage beim Verfassungsschutz zusätzlich vor jeder Gewährung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts für Ausländer, gerade auch, um terroristische „Schläfer“ fernzuhalten.

Das Vereinsgesetz bedarf der raschen Änderung. Wir müssen die Möglichkeit haben, Ausländervereine bereits dann zu verbieten, wenn sie extremistische Bestre-

bungen verfolgen und damit die Sicherheitsinteressen Deutschlands beeinträchtigen oder gefährden. Durch Vereinsverbote können wir auch konspirative Strukturen frühzeitig und nachhaltig zerschlagen.

Die Speicherung freiwilliger Angaben zur Religionszugehörigkeit im Ausländerzentralregister genügt nicht. Die Praxis mit zahlreichen Flüchtlingen aus Krisengebieten zeigt, wie wichtig es ist, auch die ethnische Zugehörigkeit von Ausländern zu erfassen. Wir müssen diese Daten und die Erkenntnisse aus sicherheitsrechtlichen Befragungen unbedingt im Ausländerzentralregister speichern.

Bereits im Visumverfahren sind umfassende Maßnahmen der Identitätssicherung und -feststellung bei Problemstaaten und Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen, erforderlich. Bei nicht ausgeräumten Sicherheitsbedenken darf die deutsche Auslandsvertretung unter keinen Umständen ein Visum erteilen. Der „Volmer-Erlass“ mit dem in diesem Zusammenhang völlig verfehlten Grundsatz „in dubio pro libertate“ muss aufgehoben werden. Aufgrund dieses Erlasses hat es allein in Kiew Hunderttausende Visa für Einreisende aus den GUS-Staaten gegeben, darunter auch für Schwarzarbeiter, Prostituierte und dem Vernehmen nach sogar für tschetschenische Terroristen.

Soweit wir gefährliche extremistische Ausländer z.B. wegen Abschiebungsverboten oder tatsächlichen Abschiebungshindernissen wie fehlenden Papieren nicht in ihr Heimatland zurückführen können, müssen wir sie verstärkt überwachen. Ich spreche mich hier für gesetzlich festgelegte strafbewehrte Meldepflichten und Wohnsitzauflagen aus. Es muss darüber hinaus möglich sein, bestimmte Kontakte zu unterbinden, z.B. die Nutzung des Internets oder des Mobilfunks.

Für Personen, die wir nicht abschieben können, obwohl sie eine erhebliche Gefahr für die Innere Sicherheit darstellen, brauchen wir eine Rechtsgrundlage, um ihre Bewegungsräume einzuschränken.

Welche Rolle kann die Bundeswehr im Bereich der Terrorismusbekämpfung übernehmen? Wir sollten uns vor Augen führen, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit mehr und mehr fließend werden. Wir benötigen ein System integrierter Sicherheit, in dem sich Kräfte für die innere und äußere Sicherheit wirksam ergänzen. Ziel muss es sein, die

Bundeswehr in besonderen Gefährdungslagen im Innern im Rahmen ihrer spezifischen Fähigkeiten ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz einzusetzen. Die Bundeswehr muss in den Kampf gegen den Terrorismus eingebunden werden. Gerade nach dem 11. September hat sich gezeigt, dass die Polizei personell und materiell an ihre Grenzen stößt. Die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern müssen deshalb über eine Grundgesetzänderung genau festgelegt und erweitert werden. Die Länder müssen die Möglichkeit haben, in besonderen Gefährdungslagen – auch unterhalb der Schwelle des Verteidigungs- oder Spannungsfalls – auf die Bundeswehr zurückzugreifen, etwa im Falle terroristischer Bedrohungen beim Schutz von zivilen Objekten oder zur Verhinderung einer unmittelbar drohenden Katastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls. Wir brauchen darüber hinaus eine klare Regelung für die Abwehr von Bedrohungen durch Luftfahrzeuge und von See her. Dies hat der Irrflug eines Kleinflugzeugs über dem Zentrum von Frankfurt Anfang 2003 deutlich gemacht.

Ich begrüße es zwar grundsätzlich, dass die Bundesregierung inzwischen den Entwurf eines Luftsicherheitsgesetzes auf den Weg gebracht hat. Eine dringend gebotene verfassungsrechtliche Absicherung und ein Gesamtkonzept fehlen jedoch. Auch die Sachverständigen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages haben in ihrer Anhörung vom vergangenen Montag mehrheitlich die Notwendigkeit einer Änderung des Grundgesetzes bestätigt.

Ich möchte in diesem Zusammenhang ausdrücklich erwähnen, dass die Union ausgewogene Vorschläge zum Thema „Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit“ erarbeitet hat. Die Kerngedanken dieses Konzeptes sind:

- Aufbau eines Gesamtkonzepts Sicherheit,
- Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr zu Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder sowie der Katastrophenschutzbehörden,
- Aufbau eines Organisationsbereiches „Landesverteidigung und Heimatschutz“ der Bundeswehr und
- Stationierung der Bundeswehr in der Fläche.

Ich möchte ausdrücklich betonen: Es geht keinesfalls um eine verfassungsrechtlich bedenkliche Vermengung von Bundeswehr und Polizei oder Bundesgrenzschutz. Es geht vielmehr um eine sinnvolle gegenseitige Ergänzung.



Es gibt aber auch in anderen Bereichen deutlichen Handlungsbedarf: Durch die große Verbreitung der Kommunikationstechnologien, insbesondere auf dem Gebiet des Mobilfunks, hat auch die Telekommunikationsüberwachung als Instrument zur Verbrechensbekämpfung weiter an Bedeutung gewonnen. Dies gilt auch für die Möglichkeiten, Straftäter zu lokalisieren. Derzeit ist eine polizeiliche Überwachung der Telekommunikation nur zur Strafverfolgung möglich. Die Strafprozessordnung regelt abschließend, bei welchen Straftaten Gespräche abgehört und aufgezeichnet werden dürfen und in welchen Fällen die Erhebung der Rufnummer, des Beginns und Endes des Gesprächs sowie des Standorts des Mobilfunk-Endgeräts möglich ist.

Was wir zusätzlich brauchen, ist eine Regelung zur präventiven Überwachung der Telekommunikation durch die Polizei. Ein solches ergänzendes Instrument ist zur nachhaltigen Bekämpfung des Terrorismus außerordentlich wichtig. Die Täter gehen gerade hier konspirativ mit modernen Kommunikationsmitteln ans Werk. Herkömmliche kriminalpolizeiliche Ermittlungsmethoden genügen nicht.

Die Bayerische Staatsregierung wird deshalb baldmöglichst einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes auf den Weg bringen, mit dem die bestehenden Lücken geschlossen werden. Ob und inwieweit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Großen Lauschangriff“ dabei Auswirkungen haben muss, werden wir prüfen. Das Bundesverfassungsgericht vertritt in Bezug auf höchstpersönliche Gespräche in Wohnungen die Auffassung, dass selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit einen Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen. Wörtlich heißt es: „Dieser Schutz darf nicht durch Abwägung mit den Strafverfolgungsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden.“ Hier sehe ich eine gefährliche Tendenz, Individualrechte zu Lasten des Schutzes der Allgemeinheit immer weiter auszudehnen.

In Anbetracht weltweit miteinander vernetzter und grenzüberschreitend agierender Terroristen bedürfen die nationalen Maßnahmen natürlich auch einer europäischen und internationalen Ergänzung: Insoweit müssen wir beispielsweise das Schengener Informationssystem (SIS) rasch fortentwickeln. Weiterhin brauchen wir eine sinnvolle Vernetzung bereits vor-

handener nationaler und europäischer Erkenntnisdateien zu Zwecken der Ermittlung von Straftätern. Es muss unser erklärtes Ziel sein, einen „Europäischen Wissensverbund der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden“ zu schaffen, der zumindest die Bereiche DNA und Fingerabdrücke, nach Möglichkeit auch einen Europäischen Kriminalaktennachweis umfassen sollte. Wesentlich kommt es darauf an, die Möglichkeiten der direkten polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten schnell zu erweitern. Das Gleiche gilt für die polizeiliche und justizielle Rechtshilfe, die bislang verschiedentlich zu eng und bürokratisch gefasst ist.

Ich möchte deutlich herausstellen, dass im Interesse einer umfassenden Sicherheitspolitik der Schengen-Raum – wenn möglich sogar die gesamte EU – zu einem einheitlichen Fahndungs- und Operationsraum werden soll. Straftäter dürfen nirgends vor den Erkenntnissen aller europäischen Polizeien sicher sein. Damit will ich allerdings keineswegs einer undifferenzierten „Vereuropäisierung“ der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung das Wort reden. So habe ich größte Zweifel und Bedenken grundsätzlicher Natur, ob es Sinn macht, das europäische Polizeiamt Europol mit eigenständigen exekutiven Befugnissen auszustatten oder Eurojust zu einer europäischen Staatsanwaltschaft fortzuentwickeln.

Die Ausübung exekutiver Befugnisse ist nach meiner Überzeugung bei den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten besser aufgehoben. Sie verfügen nämlich über die notwendigen Kenntnisse der örtlichen und regionalen Gegebenheiten. Sie sind in gut funktionierende Rechtsordnungen und historisch entwickelte Rechtstraditionen eingebunden. Wir brauchen auf europäischer Ebene koordinierende und unterstützende Einheiten und eine enge Zusammenarbeit, aber keine Konkurrenz zu den nationalen Sicherheitsbehörden oder gar zu den einzelstaatlichen Rechtsordnungen.

#### 4. Verfassungsschutz

Ich will im Folgenden einen weiteren wichtigen Punkt ansprechen, der in letzter Zeit besonders in der Diskussion war: die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz. Ich sage dabei aus voller Überzeugung: Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, der Nachrichtendienste und der Polizei ist im Grundsatz gut. Die jüngste Diskussion um mögliche Verbesserungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir

effiziente und gute Sicherheitsbehörden in Deutschland haben; Sicherheitsbehörden, die sich nach besten Kräften bemühen, konkrete terroristische Gefahren in Deutschland zu erkennen und Anschläge zu verhindern. Das aus unserer Geschichte heraus entstandene Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Informationsübermittlung zwischen Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Polizei mitunter gebremst war; das gilt insbesondere in den Ländern Deutschlands, die den Datenschutz einseitig über die Innere Sicherheit gestellt haben.

In Bayern hatten wir hier nie Probleme; wir haben stets die Auffassung vertreten, dass der Datenschutz und das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten nicht im Widerspruch stehen zur informationellen Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten; im Gegenteil: Uns war immer bewusst, dass das Trennungsgebot diese informationelle Zusammenarbeit sogar noch dringender erforderlich macht. Natürlich wissen wir, dass es in der Kooperation noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Hierzu haben die Innenministerkonferenz und die Leiter der Verfassungsschutzbehörden bereits konkrete Vorschläge erarbeitet, die in die richtige Richtung gehen und insbesondere auch unser föderalistisches System gebührend berücksichtigen. Denn eines will ich klar sagen: Ich halte gar nichts davon, die Landesbehörden für Verfassungsschutz aufzulösen und durch Stellen zu ersetzen, die dem Bundesamt für Verfassungsschutz nachgeordnet sind.

Gegen eine solche Zentralisierung des Verfassungsschutzes wehre ich mich ganz energisch. Was wir brauchen, sind effiziente Landesbehörden für Verfassungsschutz, nicht aber einen zentralen Moloch „Bundesamt für Verfassungsschutz“, der in die einzelnen Länder hineinregiert, den Einsatz eines V-Mannes regelt und die Arbeitsschwerpunkte bestimmt. Damit wird man den regionalen Gegebenheiten der extremistischen Szene in den einzelnen Ländern nicht gerecht. Die Arbeit der Nachrichtendienste würde insgesamt verschlechtert und die Bürokratie vergrößert. Wir brauchen die Verantwortlichkeit der einzelnen Landesregierungen für die Innere Sicherheit in ihrem Land und im Bund. Deshalb darf aus meiner Sicht die föderale Struktur des Verfassungsschutzes im Grundsatz nicht angetastet werden. Vorschlägen zu einer besseren Koordination der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden stehe ich dagegen abgeschlossen gegenüber.

Wir brauchen z.B. eine zentrale Analysestelle beim Bundesamt für Verfassungsschutz, die die eingehenden Informationen aus den Landesbehörden für Verfassungsschutz schnell und systematisch analysiert, wie es dem gesetzlichen Auftrag des Bundesamts für Verfassungsschutz entspricht.

Wir brauchen weiter eine gemeinsame Datei der Verfassungsschutzbehörden, der Polizei und des Bundesnachrichtendienstes; eine Datei, die sicherstellt, dass jede Landespolizei unverzüglich feststellen kann, ob eine Person oder ein Objekt aus dem islamistischen Bereich bereits beim Bundesnachrichtendienst oder einer Verfassungsschutzbehörde in Deutschland bekannt ist. Dies gilt umgekehrt genauso, damit der BND jederzeit und sofort feststellen kann, ob eine Person, die in sein Blickfeld geraten ist, bereits bei einer Polizeidienststelle oder bei einer Verfassungsschutzbehörde in Deutschland erfasst ist.

Auf eine solche gemeinsame Datei sollten BND, Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern, Bundeskriminalamt und Landeskriminalämter Zugriff haben; sie sollten sie mit Namen, Objekten und Hinweisen auf Kommunikationsmittel sowie den entsprechenden Aktenfundstellen bestücken. Durch die Beschränkung auf die Aktenfundstellen würde sichergestellt, dass Quellen des Bundesnachrichtendienstes oder der Verfassungsschutzbehörden bei einer Abfrage durch die Polizei nicht gefährdet werden könnten. Eine solche auf Aktenfundstellen begrenzte gemeinsame Datei würde somit den Sicherheitsinteressen der Nachrichtendienste voll Rechnung tragen. Ich werde mich weiterhin um die Einrichtung einer solchen Datei bemühen.

## 5. Schlussworte

Wir sind uns darüber einig, dass es keinen hundertprozentigen Schutz vor Terroranschlägen geben kann. Jedoch sollten wir nichts unversucht lassen, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus nachhaltig einzudämmen. Wir dürfen nicht locker lassen, unsere umfassenden Terrorschutzmaßnahmen fortzuführen und verantwortungsvoll auszubauen. Der behördenübergreifenden Zusammenarbeit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.



## „Systemverbund Innere und Äußere Sicherheit – Antworten der Industrie“

Arne Schönbohm, Leiter Public Affairs & Homeland Security, EADS TELECOM Deutschland GmbH

Wir haben heute bereits Wegweisendes zum Thema „Bedrohung durch den internationalen Terrorismus“ gehört. Die Komplexität und Brisanz des Themas wurde eindrucksvoll dargestellt. Lassen Sie mich die wesentlichen Einsichten aus den Erfahrungen der jüngsten Zeit kurz resümieren:

- Erstens: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur wird – leider – ein beherrschendes Thema auf der politischen Agenda bleiben, und dies weit in die Zukunft hinein.
- Zweitens: Europa ist kein unbeteiligter Zuschauer in dieser Auseinandersetzung. Ob es uns passt oder nicht – wir als Europäer sind Partei. Und wir können – das haben zuletzt die Anschläge in Madrid auf brutale Weise verdeutlicht – auch Opfer dieses Kampfes sein.
- Drittens: Die Schlussfolgerungen aus den Anschlägen von New York, Madrid und Istanbul – um nur einige zu nennen – sind erschreckend: Der neue Terror will unterschiedslos vernichten – je mehr Opfer, desto besser aus seiner Sicht. Qualität und Umfang der eingesetzten Waffen haben sich verändert, die Zivilbevölkerung wird zum bevorzugten Angriffsziel, und symbolische Ziele geraten zunehmend ins Blickfeld der Terroristen.
- Viertens: Der Kampf gegen den neuen Terror wird kein Spaziergang. Es wäre ein fataler Irrtum zu glauben, Terrornetzwerke wie Al-Quaida seien dem Westen a priori technisch unterlegen. Finanzielle Ausstattung, technologisches Know-how und messianisches Sendungsbewusstsein bilden hier eine unheilvolle Trias, gegen die wir uns bestmöglich wappnen müssen.

Wenn wir mögliche Anschlagziele in Betracht ziehen, fallen uns sofort vor allem Großereignisse ein, die Menschenmassen anziehen und weltweite mediale Präsenz auf sich ziehen: Die Olympischen Spiele in München von 1972 waren ein Beispiel hierfür, das uns zu denken geben sollte.

Im Bereich des internationalen Sports stehen wir momentan gleich vor drei Großevents:

- der Fußball-EM in Portugal 2004,
- den Olympischen Spielen in Athen 2004 sowie
- der Fußball-WM 2006 in Deutschland.

Als Vertreter der Industrie kann ich es allerdings nicht bei der Diagnose bewenden lassen. Sie, meine Damen und Herren, erwarten zu Recht von mir, dass ich technische Lösungsmöglichkeiten nenne, die die Industrie anzubieten hat. Lassen Sie mich unsere Antwort – da wir am besten über die Lage in Deutschland sprechen können – beispielhaft anhand der Fußball-WM 2006 erläutern.

Sehr einfach und plakativ gesprochen, haben wir zwei elementare Handlungsoptionen:

Agieren und Reagieren – Vorsorge und Nachsorge. Sie können bereits im Vorfeld solch einer Großveranstaltung agieren – beispielsweise durch vorbeugende Maßnahmen, durch Training der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) oder anderer beteiligter Kräfte, oder aber auch durch die Simulation von Notsituationen und Erarbeiten von Notfallplänen.

Zum Thema Prävention gehört auch eine bessere Vernetzung von Informationen und Datenbanken – national, international und auf europäischer Ebene. Vernetzung führt zu schnellerer Früherkennung gefährlicher Entwicklungen. Ich denke hier beispielsweise an die automatische Kfz-Kennzeichen-Überprüfung. Hierdurch könnten identifizierte Hooligans frühzeitig erkannt und somit drohende Gefahren reduziert werden. Datenschutzrechtlich müsste diese Praxis natürlich näher untersucht werden. In technischer Hinsicht wäre es wichtig, Partner – ob auf der Unternehmens- oder Industrieseite – zu identifizieren, die solche komplexen Systeme bereits entwickelt und im Einsatz haben.

Bei den Streitkräften hat man diesbezüglich bereits erhebliche Erfahrungen gesammelt. Wenn das Wunder gelungen ist – gestatten Sie mir die Ironie –, dass mittlerweile sogar das Heer mit der Luftwaffe und der Marine kommunizieren kann, dann, so glaube ich, sollte es nicht nur technisch, sondern auch organisatorisch möglich sein, dass Informationen auch zwischen den Landesämtern für Verfassungsschutz und dem Bun-

desamt für Verfassungsschutz intensiver ausgetauscht werden.

Unter „Agieren“ lassen sich natürlich auch vorbereitende Maßnahmen für den Ernstfall subsumieren. Denken Sie an Einsatzübungen für die Rettungs- und Sicherheitskräfte, beispielsweise für die schnelle und sichere Evakuierung aus Stadien. Dies konnte mit Hilfe von Simulation geübt und vorbereitet werden. Ich denke hier etwa an das von der EADS für die Streitkräfte entwickelte Simulationsprogramm NETCOS. Hiermit können Sie Ernstfälle simulieren und die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen erproben. Da solche Übungen an Computern möglich sind, ist die finanzielle und zeitliche Bindung von Ressourcen überschaubar.

Falls trotz aller präventiven Maßnahmen ein Terroranschlag nicht zu verhindern ist, wird schnelle, effiziente und umfassende Reaktion lebens- und überlebenswichtig! Dies setzt allerdings zwingend die Verbesserung der Kommunikationsstrukturen voraus. Dazu gehören

- die Vernetzung der beteiligten Handlungsakteure der Inneren Sicherheit,
- ein effizientes Informationsmanagement
- sowie, last but not least, klare Zuständigkeiten – nennen wir es Führungssystem „Leitstelle“.

Mit einem Wort: Das Ziel wäre ein durchgängiger „Systemverbund für Innere und Äußere Sicherheit“. Ein solcher Systemverbund stellt sicher, dass verschiedenste Organisationen schnell Sprachmitteilungen und Daten austauschen können. Professionelle Kommunikation ist und bleibt die unverzichtbare Grundlage jeden nationalen wie internationalen Zusammenwirkens der Sicherheitsbehörden.

Erster wichtiger Schritt auf dem Weg dorthin ist der Aufbau und der Betrieb eines sicheren digitalen Funknetzes. Digitalfunk ist abhörsicher, funktionsstark und interoperabel. Im Gegensatz zum Analogfunk ermöglicht er es, dass die verschiedenen Sicherheitsbehörden und -organisationen vor oder während einer Gefahrenlage unmittelbar und störungsfrei miteinander kommunizieren können. Als EADS-Vertreter kann ich mir natürlich sehr gut das digitale Funksystem TETRAPOL vorstellen, welches bereits in Spanien, Frankreich, der Schweiz, Tschechien, der Slowakischen Republik und anderswo erfolgreich im Einsatz ist. Dieses gilt um so mehr, da mit diesem digitalen Funksystem rund 40 % weniger Basisstationen als bei den Systemen der

Hauptwettbewerber benötigt werden – das heißt, der Aufbau könnte deutlich schneller vonstatten gehen.

Als nächste Stufe einer Antwort der Industrie gilt die Vernetzung der beteiligten Organisationen, namentlich der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungskräfte. Diese können im Falle des Falles durch eine von der EADS entwickelte Technologie mit dem Namen @CORE flexibel zusammengeschaltet werden. Dadurch haben Sie einen Kommunikationsverbund der beteiligten Organisationen.

Des Weiteren können Sie sogar die sogenannten Hot Spots der Inneren Sicherheit integrieren – ich denke hier an Flughäfen wie den Frankfurter Flughafen, den Öffentlichen Personennahverkehr wie die Berliner Verkehrsbetriebe oder aber Häfen wie den Hamburger Containerhafen. In Deutschland nutzen die Hot Spots bereits heute das digitale Funksystem TETRAPOL. Dass Hot Spots intensives Augenmerk verdienen, hat die Erfahrung von Madrid einmal mehr bewiesen: Die Terroristen hatten sich mit mörderischer Professionalität als Ziel drei Bahnhöfe und als Zeitpunkt den morgendlichen Berufsverkehr ausgesucht.

Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, den analogen Funk in diesen Kommunikationsverbund zu integrieren. Durch einen solchen Kommunikationsverbund haben Sie zunächst einmal alle relevanten Informationsquellen und Informationen zur Verfügung. Diese müssen durch ein intelligentes Informationsmanagement beziehungsweise ein Informationsführungssystem aufbereitet werden. Hierzu bietet die EADS das von den deutschen Streitkräften auf die BOS adaptierte Führungssystem FAUST an. Das Technische Hilfswerk hat daran bereits starkes Interesse bekundet. Ein koordinierter Rettungseinsatz wäre somit schneller und sicherer möglich.

Die gesamte Datenmenge sollte und könnte im Fall einer nationalen Bedrohung idealerweise auch auf Bundesebene in einem „nationalen Sicherheitszentrum“ gebündelt werden. Hierüber könnten dann gegebenenfalls auch beteiligte Einheiten der Bundeswehr gesteuert werden. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang ausdrücklich betonen, dass ich mich nicht in die innenpolitische Debatte bezüglich des Einsatzes der Bundeswehr im Inland einschalten möchte – dies ist Sache des Gesetzgebers, möglicherweise auch des Verfassungsgebers.

Über ein nationales Sicherheitszentrum könnten auch Informationen und Daten mit denen anderer Nationen abgeglichen werden. Ich denke beispielsweise an die Flutkatastrophe im Sommer 2002. Die hohen Pegelstände der Elbe in Tschechien waren erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung nach Deutschland weitergegeben worden. Mit einem „Systemverbund für Innere und Äußere Sicherheit“ wäre – wie dieses Beispiel verdeutlicht – auf vielen Gebieten eine deutliche Erhöhung der Effizienz die Folge.

Lassen Sie mich als letzten Punkt noch ein Wort zur EADS sagen. Die EADS ist – wie Sie wissen – der zweitgrößte Luft- und Raumfahrtkonzern der Welt und in dem Bereich Homeland Security gut positioniert. Diese gute Positionierung der EADS liegt nicht nur an der starken Stellung in der Kommunikation. Wie Sie sehen, erzielt die EADS bereits heute ca. 600 Mio. EUR/Jahr Umsatz aus den Bereichen, die „Homeland Security“ nahe sind. Dazu zählen natürlich Kompetenzen bei der Grenzsicherung bzw. Border Control durch Erfahrungen als führender Radarhersteller, Hersteller unbemannter Flugzeuge, Hubschrauber, Kameras, Infrarot usw. Über Krisen- und Sicherheits- bzw. Kommunikationssysteme habe ich ja bereits gesprochen. Deutlich wird dies, wenn Sie sich die Kunden der EADS anschauen.

So zum Beispiel ist die EADS bereits langjähriger Partner der Bundeswehr durch Ausrüstung von Kommunikationssystemen (Einsatz von TETRAPOL in Afghanistan und Kosovo) und C3I Führungssystemen (FAUST). Die EADS ist ebenfalls Partner der Innenbehörden durch

- Lösungen/Optimierung von Datenübertragung
- als Weltmarktführer bei digitalen Kommunikationssystemen (französische, spanische, tschechische, slowenische, schweizerische BOS) sowie durch
- die Ausrüstung von Leitstellen mit @CORE zur Lösung von Schnittstellenproblemen. Bereits heute hat die EADS in Deutschland einen Anteil von 40 % im Leitstellenmarkt.

Schließlich sind wir Partner bei Kommunikationslösungen von Flughäfen und des ÖPNV – also von Hot Spots der inneren Sicherheit. Beispiele hierfür sind: Flughäfen wie Frankfurt am Main, Berlin-Tegel, Zürich; Kommunikationslösungen für die Berliner Verkehrsgesellschaft und die Hamburger Hochbahn.

Als Vertreter der EADS möchte ich gerne Unternehmen und Politik zu einem verstärkten Dialog zum Thema Sicherheit einladen und – mit Blick auf die Fußball-WM 2006 – vor allem auch zum Thema eines Systemverbundes für Innere und Äußere Sicherheit. Denn eines – und damit will ich schließen – sollten wir uns bewusst machen: Der präventive Aufbau eines Systemverbundes für Innere und Äußere Sicherheit ist und bleibt eine Frage des politischen Willens. Der reaktive Aufbau nach einer Katastrophe wäre angesichts der Opfer nur ein Akt der Verzweiflung.



## „Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr“

Oberst i.G. Jobst Echterling, Abteilungsleiter G5 im Streitkräfteunterstützungskommando

Ich freue mich, dass ich Gelegenheit habe, an dem heutigen Expertengespräch teilzunehmen und Ihnen zum Thema „Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr“ vorzutragen und mit Ihnen darüber zu diskutieren. Lassen Sie mich aber – bevor ich zum eigentlichen Thema komme – kurz darauf eingehen, wer ich bin und woher ich komme: Im Rahmen der Bundeswehrreform wurde im Jahr 2001 zusätzlich zu den bisherigen fünf Organisationsbereichen der Bundeswehr – nämlich Heer, Luftwaffe, Marine, Sanitätsdienst und Wehrverwaltung – die Streitkräftebasis – militärisch kurz „SKB“ – als neuer, zentraler Dienstleistungsbereich für die gesamte Bundeswehr geschaffen.

Neben vielem Anderen hat die SKB auch die früher beim Heer angesiedelte Aufgabe der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit und die damit eng verbundene „Territoriale Wehrorganisation“ übernommen. Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit wurde dabei gleichzeitig zu einem eigenständigen Aufgabenbereich innerhalb der Bundeswehr. Dieser umfasst heute die Aufgaben der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland und der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Auslandseinsätzen – letztere wird im internationalen Zusammenhang meist als Civil-Military Co-operation oder kurz CIMIC bezeichnet. Das Streitkräfteunterstützungskommando – kurz SKUKdo oder Streitkräfte-U-Kommando – aus dem ich komme, ist nun das Führungskommando dieser Streitkräftebasis. Und innerhalb des SKUKdo ist die Abteilung G 5 für das Aufgabenfeld ZMZ – sowohl im Inland als auch im Ausland zuständig. Soweit zur Organisation.

Nun noch einige Worte zu meiner Person. Ich bin seit 1971 Soldat – einer von den Vielen, die als Wehrpflichtige – damals W 18 – in die Armee eintraten. Ich bin Panzergrenadieroffizier und war u.a. eingesetzt

- als Bataillonskommandeur in der Oberpfalz,
- als Grundsatzreferent im damaligen Territorialheer-Referat des Führungsstabes des Heeres,
- als Verteidigungsattaché für Finnland und Estland und
- als Dozent für Sicherheitspolitik an der Führungsakademie der Bundeswehr.

Seit Anfang letzten Jahres bin ich der G5 des SKUKdo. Neben der deutschen habe ich auch die schwedische Generalstabsausbildung absolviert.

Nun aber zum Thema – Was ist eigentlich ZMZ? Die Definition sagt sinngemäß: ZMZ umfasst alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen Dienststellen der Bundeswehr auf der einen Seite und zivilen Behörden sowie der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite regeln, unterstützen oder fördern. Dies gilt innerhalb Deutschlands wie bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland. ZMZ schließen die Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen und anderen nicht-staatlichen Organisationen sowie internationalen Organisationen ausdrücklich ein.

Dabei vollzieht sich ZMZ in drei Funktionsbereichen:

- im Bereich der Koordinierung Zivil-Militärischer Beziehungen,
- im Bereich der Unterstützung der Streitkräfte und
- im Bereich der Unterstützung des zivilen Umfeldes – und letzteres bringt uns – bezogen auf das Inland – natürlich mitten in das Thema „Hilfeleistung“. Was kann und was darf die Bundeswehr in diesem Zusammenhang nun leisten? Ausstattung und Ausbildung der Bundeswehr richten sich auf der Grundlage des Artikels 87a des Grundgesetzes an ihren militärischen Aufträgen einschließlich der Durchführung von friedenserhaltenden und friedenswiederherstellenden Maßnahmen aus. Für den Einsatz im Innern stellt das Grundgesetz eine hohe Hürde.

Die Mitwirkung der Streitkräfte bei der Bewältigung einer Naturkatastrophe oder eines anderen Großschadensereignisses ist allerdings als ergänzende Hilfe gemäß Artikel 35 Grundgesetz Absätze (2) und (3) subsidiär ausdrücklich zulässig – nicht jedoch als originäre Aufgabe. Dies ist auch sinnvoll, da die Bundeswehr über Fähigkeiten verfügt, die in einem solchen Fall zweckmäßig genutzt werden können. Diese ergeben sich grundsätzlich aus:

- der Personalstärke der Bundeswehr, die allerdings geringer als die aller deutschen Polizeien zusammen ist,
- ihrem Groß- und Spezialgerät, wie z.B. ABC-Spürpanzer, Dekontaminationsgerät, Transportflugzeugen, sowie



- Spezialpersonal und -ausstattung z.B. Sanitätspersonal und -gerät.

Allerdings ist hier anzumerken:

- Die Fläche der Bundesrepublik ist seit 1989 um ca. ein Drittel gewachsen.
- Der Personalumfang der Bundeswehr hingegen wird im Vergleich mit 1989 bis zum Jahr 2010 ca. halbiert werden.
- Bis 1989 waren nahezu alle Bundeswehrsoldaten – und auch viele Verbündete – innerhalb Deutschlands grundsätzlich zumindest für den kurzen Hilfeinsatz schnell verfügbar, sofern man von Spannungsphasen wie 1961 beim Mauerbau oder 1967 beim Einmarsch des Warschauer Paktes in die damalige Tschechoslowakei absieht.
- Heute sind ca. 7.200 der bald nur noch 252.000 Soldaten und Soldatinnen laufend im Auslandseinsatz und damit für kurzfristig anfallende Inlandsaufgaben so gut wie nicht verfügbar. Wenn man diejenigen einbezieht, die sich unmittelbar auf den Einsatz vorbereiten, verdoppelt sich diese Zahl in gewissen Phasen des Jahres fast.

Dies alles bedeutet natürlich nicht nur, dass insgesamt weniger Personal als früher verfügbar ist – es bedeutet auch, dass es sich unter Umständen weiter vom Unglücksort entfernt befindet – insbesondere wenn es um Spezialfähigkeiten geht. Dies wird jedoch teilweise ausgeglichen durch die hohe Mobilität der aktiven Truppe und Möglichkeiten der Bereitschaftsregelung, die es erlauben, jeden Ort in Deutschland innerhalb weniger Stunden zu erreichen.

Die in Umsetzung der Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) für die Jahre 2006 bis 2010 vorgesehene weitere Transformation der Bundeswehr lässt diese Fragen aber nicht außer Acht. Sie knüpft vielmehr an die positive Bilanz der bisherigen Unterstützungsleistungen der Bundeswehr an. Die VPR sehen diese als Beitrag der Bundeswehr im Gesamtkontext einer noch zu erstellenden nationalen Sicherheitskonzeption. Die besondere Betonung des neuen Schwerpunktes des Bundeswehrauftrages – die Einsätze zur Verteidigung Deutschlands außerhalb von Deutschland – hat dabei allerdings die Sorge geweckt, die Bundeswehr könne und wolle zukünftig der Unterstützung der Bundesländer beim Katastrophenschutz nicht mehr hinreichend Beachtung schenken. Es war der Eindruck entstanden, dass bewährte Strukturen und Kapazitäten, die bislang bei der Katastrophenhilfe genutzt werden konnten,

aufgegeben und alle Anstrengungen und Ressourcen nur noch auf die Auslandsaufgabe gerichtet würden. Dieser Eindruck ist falsch. Die Bundeswehr trägt in ihren Planungen auch den Notwendigkeiten der Unterstützung bei der Katastrophenabwehr im Inland unverändert Rechnung.

So werden vor dem Hintergrund der veränderten Gewichtung des Auftrages lediglich diejenigen Strukturen und Kapazitäten aufgegeben oder angepasst, die überwiegend oder ausschließlich zur militärischen Landesverteidigung vorgesehen waren. Beispielhaft können die nicht aktiven Heimatschutzbataillone genannt werden, deren Aufgabe darin bestand, im Kriegsfall rückwärtige Gebiete gegen bewaffnete Angriffe zu schützen. Die Aktivierung dieser nur aus Reservisten bestehenden Truppenteile ist an die Erklärung des Spannungs-/Verteidigungsfalles gebunden. Eine Aktivierung für den Einsatz im Katastrophenfall war daher im Frieden ohnehin ausgeschlossen.

Wie wird die Hilfeleistung innerhalb der Bundeswehr nun organisiert? Hauptträger ist wie bereits angeführt die Streitkräftebasis. Dabei sind die Aufgaben z.Z. wie folgt verteilt:

- Das Streitkräfteunterstützungskommando in Köln-Wahn – in dem ich Dienst tue – ist zuständig für die Zusammenarbeit in Deutschland als Ganzem auf der Ebene der Bundesoberbehörden und vergleichbarer Institutionen – also u.a. mit dem in Aufstellung befindlichen „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“.
- Die vier Wehrbereichskommandos in Kiel, Erfurt, Mainz und München arbeiten mit den Bundesländern und deren Ministerien zusammen.
- Die 27 Verteidigungsbezirkskommandos sowie das Standortkommando BERLIN sind Ansprechpartner für die darunter liegenden zivilen Verwaltungsebenen.

Die räumlichen Zuständigkeitsbereiche der Territorialen Kommandobehörden sind an der föderalen Struktur Deutschlands orientiert. So sind sie an vielen Stellen in Deutschland ansprechbar und können ihre Mittlerfunktion zwischen den zuständigen zivilen Stellen und denjenigen militärischen Stellen wahrnehmen, welche über die eigentlichen Kräfte zur Hilfeleistung verfügen. Dies sind z.B.

- die Pioniere oder Hubschrauber des Heeres,
- die Aufklärungskräfte der Luftwaffe,
- die Taucher der Marine,

- die Kräfte des Sanitätsdienstes oder auch
- die Feldjäger der Streitkräftebasis.

Auch diese Territoriale Kommandostruktur ist aber zum großen Teil immer noch für Aufgaben des Verteidigungsfalles im Sinne eines derzeit sehr unwahrscheinlichen Bedrohungsszenarios dimensioniert. Diese Struktur soll zukünftig fast ausschließlich auf die Aufgaben der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit und damit auch auf die Zusammenarbeit mit den Ländern beim Katastrophenschutz konzentriert werden. Dabei soll die zukünftige Organisation nur noch auf die kommunalen Entscheidungsstrukturen, die auch für das Katastrophenmanagement gelten, bezogen und optimiert werden. Die geplanten neuen Strukturen auf Bezirks- und Kreisebene sollen vor Einführung in einer Modellerprobung getestet werden.

Auch bei einer Ausrichtung auf den wahrscheinlichsten Auftrag - Auslandseinsatz - kann die Bundeswehr also mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zusichern, dass sie immer mit der überwiegenden Zahl der aktiven Soldaten im Inland präsent sein und daher auch für die Hilfe im Katastrophenfall im Inland zur Verfügung stehen wird. Trotz des sinkenden Gesamtumfanges der Bundeswehr werden damit mehr aktive Soldaten für die Katastrophenhilfe verfügbar sein, als je in einer Katastrophe der Vergangenheit in Deutschland eingesetzt waren. Beachtet werden muss allerdings, dass die technische Ausrüstung der Bundeswehr mehr und mehr an ihre wahrscheinlichste Aufgabe, die Auslandseinsätze, angepasst werden wird. Gerät, das besonders auf das bisherige Kriegsbild ausgerichtet war und das dadurch teilweise auch besondere Eignung für die Hilfe im Katastrophenfall hatte, wird mittelfristig deutlich abnehmen.

Dieser Prozess vollzieht sich jedoch langsam und öffentlich. Den Ländern wird es damit möglich sein, zeitgerecht entsprechende planerische Vorsorge zu treffen. Insgesamt bewirken die VPR und der auf ihnen aufbauende Transformationsprozess für die Bundeswehr zwar eine Umorientierung, aber keinesfalls eine Abkehr von den subsidiären Verpflichtungen im Inland. Unverändert gilt allerdings, dass das Grundgesetz die Mitwirkung der Bundeswehr bei der Bewältigung einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfall lediglich als ergänzende Hilfe zur Unterstützung der für diese Aufgabe zuständigen Bundesländer, nicht jedoch als zusätzliche Kompetenz des Bundes oder als originäre Aufgaben der Streitkräfte konzipiert.

Die Truppe hat sich deshalb hinsichtlich ihrer Gliederung, Stationierung, Ausrüstung und Ausbildung nicht vorrangig auf die Übernahme konkreter Hilfeleistungsaufgaben einzustellen. Sie hilft vielmehr im akuten Katastrophenfall im Rahmen ohnehin verfügbarer personeller und materieller Kapazitäten und Fähigkeiten. Wegen des Vorranges streitkräftespezifischer Aufgaben kann sich die Bundeswehr daher auch nicht von vornherein längerfristig auf jederzeit abrufbare, konkret festgelegte Unterstützungsleistungen, z.B. eine jederzeit durch die Feuerwehr abrufbare Reserve, festlegen.

Allerdings gibt es z.Z. auf ministerieller Ebene Bemühungen, den grundsätzlichen Unterstützungsbedarf der Bundesländer in verschiedenen Schadensszenarien auf der einen Seite und die ggf. grundsätzlich zur Verfügung stehenden Fähigkeiten der Bundeswehr auf der anderen Seite genauer zu erfassen. Damit soll dem Wunsch der Bundesländer nach mehr Planbarkeit hinsichtlich der Hilfeleistung durch die Bundeswehr entgegen gekommen werden. Voraussetzung für den Einsatz der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen ist grundsätzlich, dass sie von der mit der Wahrnehmung der Aufgabe des Katastrophenschutzes beauftragten zivilen Behörde angefordert wird. In der Hand dieser zivilen Behörden bleibt natürlich auch die Führung des Hilfseinsatzes selbst.

Die Anforderung von Bundeswehrkräften wiederum setzt voraus, dass die Mittel des jeweiligen Bundeslandes nicht ausreichen bzw. nicht rechtzeitig verfügbar sind. Anzumerken ist auch, dass derartige Hilfe im Grundsatz kostenpflichtig ist. Die Streitkräfte leisten dann im Rahmen verfügbarer personeller und materieller Kapazität grundsätzlich auch nur solange Hilfe, bis zivile Einrichtungen und Organisationen zu deren Durchführung am Katastrophenort ausreichend verfügbar sind.

Die Bundeswehr hat dabei z.Z. nicht die Möglichkeit, Reservisten für derartige Einsätze einzuberufen. Allerdings gibt es Überlegungen, den Einsatz von „freiwilligen Reservisten“ zu ermöglichen. Die Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr vom 10.09.2003 macht dies deutlich – stellt aber den dazu erforderlichen Gesetzesänderungsbedarf auch klar. Da die Bundeswehr nur subsidiär Hilfe leistet, muss sie sich auch beim Üben der Hilfeleistung beschränken. Dieses ist nur als „Verfahrensübung“ zulässig.

sig, nicht aber als Üben der konkreten Hilfstätigkeit – es sei denn, diese Tätigkeit hat auch einen rein militärischen Zweck, welcher geübt werden muss. Dabei ist anzumerken, dass wir es immer anstreben, uns an zivilen Übungen zu beteiligen. Wir möchten durch das Einladen der auf ziviler Seite Verantwortlichen zu quasi militärischen Katastrophenschutzübungen den falschen Eindruck vermeiden, es handele sich um eine originäre militärische Aufgabe.

## „ Herausforderungen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security“

Rainer Bernnat, Geschäftsführer Booz Allen Hamilton

Amerikanische Präsidenten veröffentlichen in regelmäßigen Abständen ein Dokument mit dem Titel „Die Nationale Sicherheitsstrategie“. Das am 20.9.2002 erschienene Dokument erregte weltweit besondere Aufmerksamkeit, weil es die erste Sicherheitsstrategie nach dem 11. September 2001 war und weil sie den radikalen Bruch mit dem Bedrohungsszenario des Kalten Krieges festschrieb. In den Vordergrund wurden nunmehr neue Risiken gestellt, deren asymmetrische Bedrohung mit zunehmender globaler Vernetzung zunimmt, zum Beispiel der internationale Terrorismus.

Die Antwort auf diese Bedrohungen ist eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur. Sie ist zum einen defensiv, wie zum Beispiel das Programm „US VISIT“, das die Aufnahme biometrischer Merkmale für die Einreise in die USA vorsieht. Ebenfalls defensiv sind das sogenannte „Bioshield“-Programm zur Entwicklung von Impfstoffen, der Schutz kritischer Infrastrukturen oder das Austrocknen terroristischer Finanzquellen, die ebenfalls in der Sicherheitsstrategie beschrieben werden. Den defensiven Maßnahmen gegenübergestellt sind die Maßnahmen offensiver Natur, die in präemptiven militärischen Interventionen gipfeln.

Die zentrale Botschaft dieser Strategie für uns Europäer liegt im übergreifenden Sicherheitsbegriff, der hier zugrunde gelegt wird: Er umfasst die äußere und innere Sicherheit in einem sehr weiten Kontext sowie defensive und offensive Maßnahmen. Wie weit wir in den einzelnen genannten Kategorien auch gehen wollen – und die Grenzen sind hier in Deutschland sicher enger gesteckt, als in den USA – wichtig ist die gesamtstaatliche Perspektive auf diese Herausforderungen. Nur sie ermöglicht es, alle Kräfte auf das gemeinsame Ziel zu bündeln und die möglichen Gefahren wirksam zu bekämpfen.

Ich möchte nun auf drei zentrale Herausforderungen eingehen, die bei der Entwicklung einer solchen gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur im Vordergrund stehen. Diese Herausforderungen sind im Einzelnen:

1. eine übergeordnete Sicherheitsstrategie als Ausgangspunkt,
2. die Schaffung effizienter Informationsnetzwerke,

3. die Einbindung der Privatwirtschaft über Public Private Partnerships.

1. Herausforderung: „ Eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur muss auf einer übergeordneten Sicherheitsstrategie basieren.“

Das Department of Homeland Security ist das strukturelle Rückgrat der gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur in den USA. Es verfügt über ein Budget von voraussichtlich mehr als 30 Mrd. USD und befindet sich noch immer mitten im Prozess des Zusammenwachsens (in einem gigantischen Post-Merger Integrations-Prozess, wie Berater sagen würden): ein gigantisches Vorhaben für die rund 180.000 Mitarbeiter aus mehr als 35 Behörden und 8 Ministerien. Und so müssen mehr als 80 verschiedene Personalsysteme zusammengeführt, teilweise inkompatible Systeme des Rechnungswesens und der Budgetierung integriert oder unterschiedlichste Gehaltsstrukturen vereinheitlicht werden. Eine der zweifellos schwierigsten Begleiterscheinungen – auch 18 ursprünglich unabhängige Mitarbeitervertretungen müssen in einer neuen Personalvertretung zusammen gefasst werden.

Wichtiger noch als diese organisatorischen Anforderungen ist natürlich die Kernaufgabe der Behörde – eine Daueraufgabe ohne bestimmtes Ziel: Sicherheit lässt sich nicht genau definieren, der Zielerreichungsgrad nicht bzw. nur sehr schwierig messen. Um diese Herausforderung zu meistern, wurde im Rahmen von Homeland Security auch ein inhaltlich-strategischer Paradigmenwechsel vollzogen. Er manifestiert sich in der Abkehr von einer primären System- bzw. Kräfteorientierung hin zu einer Orientierung an spezifischen Fähigkeiten. Dieser Ansatz wird konsequent auf alle Akteure des Sicherheitssektors ausgedehnt und beinhaltet den Ausbau von Fähigkeiten in den Bereichen Führung, Nachrichtengewinnung, Mobilität, Überlebensfähigkeit sowie Schutz kritischer Infrastrukturen.

Der Wandel von den bisherigen Ansätzen zur neuen Leitidee der vernetzten Sicherheitspolitik ist anspruchsvoll und mit weitreichenden Konsequenzen für das Management des Sicherheitssektors verbunden. Davon betroffen sind die Managementsysteme, die Vorbereitung und Umsetzung strategischer Vorgaben,

die Planung, die Steuerung und die Wirkungsorientierung sowie die Organisationskultur.

Man kann sich zurecht fragen, ob und ggf. wie sich der Aufbau einer Mammutstruktur des Homeland Security Department auf die Sicherheitslage auswirkt – lohnt es sich angesichts der beschriebenen Probleme überhaupt, eine Behörde für all diese Aufgaben zu schaffen, oder ist nicht vernünftiger, die Schnittstellen zwischen den vorhandenen Einrichtungen zu managen und ggf. einen gemeinsamen kleineren, aber flexibleren Nukleus zur Steuerung zu schaffen?

Ich bin sicher, dass die deutsche Antwort auf diese Frage deutlich anders ausfällt als der sehr breit gefasste Ansatz, den die USA gewählt haben. Wie auch immer die Entscheidung ausfallen sollte – eine stärkere Integration der vorhandenen Strukturen, sei sie organisatorisch oder virtuell, wird nötig sein. Sie ist nur auf der Basis einer gesamtheitlichen Sicherheitsstrategie zu bewältigen.

2. Herausforderung: „Effiziente Informationsnetzwerke bilden den Kern funktionsfähiger Sicherheitssysteme.“

Der Austausch von Informationen über effiziente Netzwerke erhöht die Sicherheit und verringert die Bedrohung. Der gezielte Austausch von Informationen über sichere Netzwerke bildet einen der Schwerpunkte im Rahmen von Homeland Security. Ein Beispiel macht diese Anforderung deutlich: Zwei Jahre vor dem 11. September 2001 haben die Geheimdienste vor Selbstmordanschlägen mit Flugzeugen auf das Pentagon, den Hauptsitz des CIA oder dem Weissen Haus gewarnt. Ein Memo des FBI warnte noch im Juli 2001, Al-Qaida Terroristen würden in amerikanischen Flugschulen trainieren. Im August 2001 wurde der Präsident im täglichen Briefing gewarnt, dass Al-Qaida Flugzeuge in den USA entführen könnte. Ebenfalls im August 2001 hatte das FBI einen islamischen Extremisten verhaftet, der in einer Flugschule in Minnesota Flugstunden zum Fliegen einer 747 angefragt hatte – er hat sich weder für den Start noch für die Landung interessiert.

Diese Beispiele zeigen vor allem eines: Die Vorbereitungen für den 11. September sind nicht aufgrund mangelnden Vorstellungsvermögens unentdeckt geblieben. Das Problem war mangelnder Austausch von Informationen. Alle nötigen Fakten waren im Vorfeld

bekannt. Aber: Kein Offizieller bzw. keine behördliche Institution hat alle vier Informationen gleichermaßen gekannt. Wäre dies der Fall gewesen, hätten Gegenmaßnahmen sicherlich schneller und effektiver entwickelt werden können.

Der wirksame Austausch von Informationen „zur richtigen Zeit und am richtigen Ort“ ist allerdings nicht alleine eine Frage von Technologie. Vielmehr gilt es, sich über die Bedrohungsszenarien halbwegs im Klaren zu sein, um alle Informationen zu bündeln und „Muster“ erkennen zu können. Außerdem müssen Anreize geschaffen werden, damit sich die verschiedenen Interessengruppen an einem Informationsaustausch beteiligen.

Eine vergleichbare kulturelle Änderung von Verhaltensweisen hin zum „Teilen von Informationen“ ist in der öffentlichen Verwaltung, z. B. in der bürokratischen Rivalität zwischen den Diensten, ansatzweise zu finden. Doch sind im Rahmen von Homeland Security die Herausforderungen eines kulturellen Wandels noch lange nicht bewältigt.

3. Herausforderung: Die kontinuierliche und partnerschaftliche Einbindung der Privatwirtschaft über Public Private Partnerships ist unerlässlich.“

Die beschriebene Notwendigkeit zur Kooperation besteht allerdings nicht nur innerhalb des öffentlichen Sektors, sondern auch und gerade an der Schnittstelle zwischen Staat und Privatwirtschaft. Die Privatwirtschaft spielt im Rahmen einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur eine zentrale Rolle, insbesondere beim Schutz kritischer Infrastrukturen – in den USA befindet sich über 85% aller kritischen Infrastrukturen in privater Hand – die Situation in Deutschland ist analog. Beispiele hierfür finden sich in zahlreichen Wirtschaftssektoren: globale Versorgungsketten, Informationsnetzwerke von Banken, Handelsnetze von Börsen, Verteilnetze von Strom, Wasser und Gas, um nur einige zu nennen.

Als klassisches Kollektivgut war „Sicherheit“ bislang vor allem eine Leistung der öffentlichen Hand. Aber die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Fähigkeiten sind angesichts der heutigen Herausforderungen in aller Regel nicht ausreichend, um einen wirksamen Schutz vor nationalen und internationalen Bedrohungen aufzubauen. Eine gesamtstaatliche Sicherheitsar-

chitektur muss daher aus Perspektive der öffentlichen Hand den Privatsektor als integralen Bestandteil einbeziehen. Umgekehrt ist die öffentliche Hand gefordert, das Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern wirkungsvoll zu orchestrieren.

Ein Beispiel für ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft ist die „Securities Industry Automation Corporation“ (SIAC) – ein privatwirtschaftliches Technologieunternehmen, das für die New York Stock Exchange und die American Stock Exchange die Verantwortung für Konzeption, Entwicklung und den sicheren Betrieb der Kommunikationsnetzwerke für den amerikanischen Handel an diesen beiden Börsenplätzen besitzt. Aufgrund der Bedeutung für den amerikanischen Financial Services Sektor arbeitet die SIAC eng mit der amerikanischen Regierung zusammen – die Plattform für die Zusammenarbeit bildet eine Öffentlich-Private Partnerschaft, in der die Key Player der Finanzwirtschaft organisiert sind, um ein Verbundnetzwerk für den Schutz kritischer Infrastrukturen in diesem Sektor zu bilden. So können gemeinsam mit der Regierung wirkungsvolle Schutzmaßnahmen entwickelt werden, die von beiden Seiten Akzeptanz finden.

Public Private Partnerships (PPPs) spielen im Rahmen von HOMELAND SECURITY unbestreitbar eine zentrale Rolle. Allerdings müssen neben den positiven Effekten die möglichen Risiken stärker berücksichtigt werden. Und es gilt das Problem der öffentlichen Güter (ihre Herstellung ist kostspielig, ihr Vorhandensein kommt allen zu gute) mit Hilfe geeigneter Anreize zu überwinden. Ohne Veränderung der regulatorischen Anreize wird die Wirtschaft zu wenig in Sicherheit investieren bzw. sich nicht ausreichend engagieren. In den USA werden daher Regimemodelle diskutiert, die neben entsprechenden Vorschriften auch die Möglichkeit von Steuerbefreiungen vorsehen und die Fortschritte der Unternehmen durch Verifikation überprüfen. Diese drei Komponenten müssen aufeinander abgestimmt werden. Insofern ist zu fragen, welche Lehren die Politik mit Blick auf das Engagement der Wirtschaft in Sicherheitsfragen bereit hält.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Aspekt von PPPs – nämlich das partnerschaftliche Schultern von Risiken zwischen öffentlicher und privater Seite – in der Praxis eher selten vorkommt. Die Privatwirtschaft trägt die Risiken meist nicht wirklich, weil sich die Politik nur selten traut, die in den Verträ-

gen vorgesehenen Sanktionen auch tatsächlich umzusetzen. Das Verhalten der deutschen Bundesregierung im Zusammenhang mit der LKW-Maut unterstreicht dies. Damit geht jedoch ein wesentlicher Steuerungseffekt verloren. Gerade deshalb sind sicherheitspolitische Überlegungen im Allgemeinen und Homeland Security-Aspekte im Besonderen bei Privatisierungen fokussiert zu beachten.

Was heißt das für Deutschland? Worin bestehen die Folgewirkungen aus europäischer Perspektive?

1. Eine Neuausrichtung der strategischen Führungsstrukturen und -abläufe muss den Rahmen für alle weiteren Überlegungen bilden.

- Eine Koordination der gesamtstaatlichen Aktivitäten im Sinne eines Masterplans „Sicherheit“ bildet die zentrale Voraussetzung hinsichtlich einer effektiven Sicherheitsarchitektur. Das heisst allerdings nicht notwendigerweise eine organisatorische Integration relevanter Bundes- und Landesbehörden.
- Vielmehr sollte eine Bündelung von öffentlichen Institutionen und der Privatwirtschaft mit dem Ziel der Errichtung von Kompetenzzentren angestrebt werden, die im Verbund das Höchstmaß an Wirkung erreichen.
- Wichtig ist hierbei die konsequent ressortübergreifend gestaltete Prozessorientierung. Das gilt vor allem für zentrale Ressourcenprozesse wie Finanzen, Personal oder Wissen.
- Neben den Prozessen sollten effiziente und vor allem miteinander kompatible Verbundnetzwerke im Sinne von Frühwarnsystemen aufgebaut werden, die auch die Privatwirtschaft, z. B. beim Schutz kritischer Infrastrukturen, mit einbeziehen. Gerade hier spielt die europäische Dimension eine entscheidende Rolle (siehe beim „Blackout“ in Norditalien).

2. Nur durch eine Neuorganisation sicherheitspolitischer Ansätze können die geforderten Fähigkeiten identifiziert, bereitgestellt und weiterentwickelt werden.

Die sicherheitspolitische Bedeutung neuer Technologien muss stärker berücksichtigt werden – deutsche Anbieterfirmen sollten durch bewusste Fokussierung von Wirtschafts- und Standortpolitik in diesem Sektor gezielt gefördert werden, um gleichzeitig auch den In-

novationsstandort Deutschland zu stärken. Die bestehenden Grenzen bzw. Berührungspunkte zwischen ziviler und sicherheits- bzw. militärrelevanter Wissenschaft und Technologie müssen überwunden werden. Die Vorarbeiten zum neuen sicherheitspolitischen Forschungsprogramm der EU (European Security Research Program), das erstmals ab 2007 greifen soll, weisen in diese Richtung. Dieser neue Ansatz, der den „dual use“-Charakter von Wissenschaft und Technologie betont, beeinflusst jedoch die nationale Wissenschafts- und Technologiestruktur vor allem im öffentlichen Bereich (die Zuständigkeiten zwischen den Bundesministerien der Verteidigung, für Wirtschaft und Arbeit sowie der Finanzen müssen neu geordnet werden).

„Sicherheit – Made in Europe“ sollte als Markenzeichen europäischer Innovationen in sicherheitsrelevanten Infrastrukturen, Organisationen und Prozessen gestärkt werden – Beispiel: Biometrie: Die Innovationskraft deutscher Biometrie-Unternehmen zur Positionierung innerhalb der EU und im globalen Umfeld, insbesondere bei Standardisierungsthemen ist gezielt zu nutzen.

### 3. Neues methodisches Vorgehen in der Entwicklung adäquater sicherheitspolitischer Strukturen und Fähigkeiten

Eine „Erprobung“ komplexer Szenarien, Wirkungs- und Entscheidungszusammenhänge kann unter Zuhilfenahme von „Wargames“ durchgeführt werden. Hier sind gleichermaßen die Entscheidungsträger aus Bund, Land, Kommune und Privatwirtschaft einzubinden. Erlauben Sie mir einen kurzen Exkurs mit einem Beispiel eines Wargames für den Bereich „Bioterrorismus“.

Im Dezember 2001 organisierte Booz Allen Hamilton ein Wargame, um neue Lösungsansätze der Zusammenarbeit zwischen der amerikanischen Regierung und der Gesundheitsindustrie im Umgang mit bioterroristischen Gefahren zu identifizieren. Die Simulation unterstrich die Notwendigkeit einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor im Rahmen von Homeland Security.

Das Wargame basierte auf der Annahme eines gleichzeitigen bioterroristischen Angriffs auf zwei US-amerikanische Städte. Die ersten Reaktionen der Teilnehmer des Wargame waren verhalten. Schon bald wurde deutlich, dass es keine funktionierenden Mecha-

nismen gab, um eine schnelle und reibungslose Koordination zwischen unterschiedlichen Regierungsressorts und der Privatwirtschaft sowie den Einsatz erforderlicher Ressourcen zu ermöglichen. Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit förderte die Einsicht, dass neue Formen der Kommunikation und der Zusammenarbeit jenseits der klassischen Schnittstellen – öffentlich-privat, lokal-national, militärisch-zivil – unerlässlich sind. Vergleichbare Szenarien müssen auch im deutschen Umfeld analysiert werden. Diese Anforderungen können jedoch vor dem Hintergrund eines europäischen Kontextes nicht isoliert betrachtet werden.

1. Je mehr die europäischen Staaten mit Hilfe ihres umfassenden sicherheitspolitischen Instrumentariums global Verantwortung übernehmen werden, desto mehr sehen sie sich jenen Risiken gegenüber, mit den auch die USA kämpfen. Dadurch steigt die Bedeutung von HOMELAND SECURITY in und für Europa.
2. Im europäischen Kontext spielen die Interdependenzen zwischen den Staaten eine viel größere Rolle als in den USA. Auch wenn HOMELAND SECURITY in Europa von vielen zuerst als eine nationalstaatliche Aufgabe betrachtet wird, spielt die gesamteuropäische Koordination und Kooperation in diesem Bereich aufgrund der Abhängigkeiten eine Schlüsselrolle. Die im Entwurf des EU-Verfassungsvertrags vorgesehene Solidaritätsklausel sieht explizit den Beistand der übrigen Mitglieder im Fall eines terroristischen Angriffs auf einen EU-Staat vor – Solidarität und HOMELAND SECURITY sind damit in Europa eng miteinander verbunden. Aus konzeptioneller Sicht kommt dabei jedoch erschwerend hinzu, dass HOMELAND SECURITY in der gegenwärtigen Europäischen Sicherheitsstrategie nicht oder erst ansatzweise angedacht ist und innerhalb der EU institutionell noch nicht verankert ist. Die wesentliche Gestaltungsaufgabe in Europa besteht also darin, HOMELAND SECURITY gleichzeitig europäisch und national zu konzipieren.
3. Die US-amerikanische HOMELAND SECURITY-Strategie umschreibt HOMELAND SECURITY als „a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America’s vulnerability to terrorism, and minimize the damage from attacks that do occur“ (National Strategy

for Homeland Security, July 2002, p. 2). Dadurch hat die Strategie ein klares Ziel (Terrorismusabwehr und -bekämpfung) sowie eine klare Ausrichtung (auf die USA). Beide Aspekte sind in Europa weder hinlänglich diskutiert noch gelöst. Aus Punkt 2 folgt, dass HOMELAND SECURITY in Europa nicht nur national gedacht werden kann. Ebenso kann Terrorismus nicht die einzige Ausrichtungsdimension darstellen. Damit sind zwei zentrale Fragen angesprochen:

Wie grenzt sich HOMELAND SECURITY in Europa von anderen Ansätzen (Bevölkerungsschutz, Zivilschutz etc.) ab? Vieles spricht auf der einen Seite dafür, einem umfassenden Begriffsverständnis zu folgen. Geschieht dies nicht, besteht das Risiko, dass HOMELAND SECURITY als Gesamtaufgabe in „kleine Portionen“ aufgeteilt und einzelnen Organisationen bzw. Akteuren zur Bearbeitung übertragen wird. Damit stecken die Bemühungen dann jedoch genau in jenem Koordinationsproblem, aus dem die Akteure heute nur mit Mühe herausfinden. Auf der anderen Seite sind umfassende Sicherheitsansätze im Rahmen der bestehenden Strukturen nur schwierig zu bewältigen. Es besteht die Gefahr, dass darunter alles und jedes verstanden wird und damit niemand wirklich für das Thema verantwortlich ist.

Welche Mittel und Instrumente werden für HOMELAND SECURITY eingesetzt? Hier geht es vor allem um die Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Sicherheitskräften auf der einen sowie zwischen Staat und Privatwirtschaft auf der anderen Seite. Im Unterschied zu den USA, wo dem Militär eine klare Rolle innerhalb von HOMELAND SECURITY zukommt (über die Verbindung zwischen dem Northern Command und dem Department of HOMELAND SECURITY), fehlt ein entsprechender Konsens in Europa. Das Engagement des Militärs im HOMELAND SECURITY-Bereich ist jedoch a priori keine Rechtfertigung für dessen Existenz, sondern erklärt sich lediglich aus dem Vorhandensein spezieller Fähigkeiten zum Zweck. Gerade im Rahmen der aktuellen deutschen Debatte über die Neuausrichtung der Bundeswehr besteht ein besonderes Risiko darin, dass die Bedeutung der Aufträge im Bereich der „Inneren Sicherheit“ – obwohl wichtig – tendenziell überhöht dargestellt werden, weil dadurch die Bundeswehr weiterhin in der „Fläche präsent“ ist und schwierige Fragen wie der Wechsel von Wehr- zu Berufsarmee und die Aufgabe von Standorten nicht thematisiert werden müssen.

Bei allen Unterschieden und Gemeinsamkeiten – Europa muss einen eigenen Weg Richtung innerer und äußerer Sicherheit suchen, mit Rücksicht auf die eigenen, ganz spezifischen Herausforderungen. Diese Sicherheit muss umfassend und integriert definiert und über die Grenzen hinweg umgesetzt werden. Dabei gilt es, von den Erfahrungen der USA zu lernen und ein neues Verhältnis von staatlicher und privater Kooperation zu definieren.

Die Aufgaben, Sicherheit herzustellen, ist nie gelöst. Wir sind deshalb darauf angewiesen, soviel wie möglich von anderen zu lernen und dabei schnell eigene Antworten zu entwickeln. Madrid ist kein isoliertes Phänomen, ein solcher Angriff kann morgen überall in Europa stattfinden. Es kommt daher darauf an, jetzt die richtigen Schritte zu tun.



