Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 145/2005

Jost Vielhaber (ext.), Nina Kubovcsik (ext.)

Homeland Security -

Deutschlands offene Flanke?

Empfehlungen zur Verschränkung
von innerer und äußerer Sicherheit

Berlin, Mai 2005

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp
Koordinator Sicherheitspolitik
Telefon: 0 30/2 69 96-510
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiergartenstraße 35, 10907 Berlin

Inhalt

Zusammenfassung

Die Studie geht davon aus, dass sich der islamistische Terrorismus weiter international vernetzen und zu einem strategisch operierenden Terrorismus entwickeln wird. Die Terroristen werden die Methoden ihres asymmetrischen Kampfes weiter entwickeln und zunehmend Bevölkerungszentren sowie kritische Infrastrukturen der hochgradig interdependenten westlichen Gesellschaften (etwa im Bereich der Energieversorgung oder der Verkehrswege) in ihren Fokus nehmen.

Auf diese Herausforderung sehen die Autoren die Bundesrepublik Deutschland strategisch und operationell nicht ausreichend vorbereitet: Es gibt weder eine ganzheitliche, gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie, die innere und äußere Sicherheitspolitik sinnvoll verzahnt, noch ein politisch-strategisches Willensbildungs- und Steuerungsorgan. Gleichzeitig sind die durchaus berechtigten rechtsstaatlichen Einwände gegen vorschnelle Lösungen noch nicht ausgeräumt.

Die Studie empfiehlt, dass ein zentrales Organ, z.B. ein Nationaler Sicherheitsrat, eine gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie für Deutschland entwickelt, die Aspekte innerer und äußerer Sicherheit integriert. Ihre Entwicklung darf nicht nur entlang institutionell-föderaler Grenzen erfolgen, sondern muss sich vor allem auf einen fähigkeitsorientierten Ansatz gründen. Nur so können unterschiedliche Akteure und modernste technische Möglichkeiten effizient kombiniert und vernetzt werden.

Einem solchen, auf konkrete Fähigkeiten ausgerichteten Ansatz folgend sollte in dieses Sicherheitskonzept auch der erweiterte Inneneinsatz der Streitkräfte Eingang finden. Angesichts ihrer besonderen Fähigkeiten, etwa in der vernetzten Operationsführung oder in der ABC-Abwehr, wird vorgeschlagen, dass die Bundeswehr als regulärer Inlandsakteur die zivilen Kräfte bei der Be-

kämpfung künftiger Sicherheitsbedrohungen unterstützt. Durch eine Verfassungsänderung müsste ihre Verfügbarkeit im Innern klar geregelt werden.

Nach militärischem Vorbild plädiert die Studie darüber hinaus für eine Vernetzung aller beteiligten Akteure in Deutschlands komplexer, föderaler Sicherheitsstruktur. So sollen die für Sicherheitsaufgaben zuständigen Behörden und Organisationen ein möglichst einheitliches Lagebild erhalten. Durch die Zusammenführung von Aufklärungsergebnissen können bisherige Lücken der Informationsverteilung geschlossen und präventiv wie reaktiv ein höherer Wirkungsgrad in der Terrorismusbekämpfung erzielt werden.

1. Was Deutschland dringend braucht

In Deutschland ist die Welt noch klar geordnet: Am Hindukusch verteidigt die Bundeswehr die äußere Sicherheit Deutschlands, im Inland wehrt die Polizei Bedrohungen der inneren Sicherheit (durch Kriminelle und Terroristen) ab. Diesem Muster sowie dem Ressortprinzip folgend, leistet sich die Bundespolitik ein Nebeneinander verschiedener Sicherheitspolitiken diverser Ministerien. Eine hinreichend koordinierte, gebündelte, innere und auswärtige Aspekte gleichermaßen umfassende, integrierte Sicherheitspolitik scheint bestenfalls am Horizont auf. So notwendig eine Aufgabentrennung in bestimmten Bereichen in der Vergangenheit war, so ergibt sich durch die neuen Gefahren durch nicht-staatliche Akteure doch eine veränderte Lage: Der gefährlicher werdende, international vernetzte Terrorismus verschont auch Deutschland nicht. Sein Bedrohungspotenzial nimmt keineswegs ab, sondern stellt die globalisierte Welt vielmehr vor die Herausforderung, neue Sicherheitsstrategien zu entwickeln. In der Zukunft ist eine terroristische Kriegführung vorstellbar, die nicht nur punktuell operiert wie bei den Attentaten von New York, Washington und Madrid. Beslan hat zudem die Skrupellosigkeit von Terroristen unterstrichen, auch Kinder bewusst als Geiseln einzusetzen und zu opfern.

Dennoch liegt das Ausmaß der zukünftigen Anschläge für viele jenseits der Vorstellungskraft. Beispielhaft hierfür steht der Anschlag vom 11. September 2001: Niemand erwartete - auch nicht die Fluglotsen der Bodenstation, die die Flugzeuge auf dem Radar vergeblich suchten - dass die Entführer diese in die Türme des World Trade Centers steuern würden. Dementsprechend lautete der Vorwurf der 9/11- Kommission: „Das größte Versagen war eines der Vorstellungskraft“. Daraus sollten auch hierzulande Lehren gezogen werden.

Nicht zuletzt im Hinblick auf ein Großereignis wie die 2006 bevorstehende Fußball-Weltmeisterschaft stellt sich die Frage, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland etwa vor möglichen bundesländerübergreifenden Großschäden geschützt ist, diesen

vorbeugen oder sie notfalls beheben kann?[1] Die Suche nach einer Antwort stellt wiederum das gegenwärtige Muster sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung auf den Prüfstand. Diese funktioniert lediglich schubweise und erschöpft sich vielfach in eher symbolischen Maßnahmen. Beispielhaft hierfür steht das Luftsicherheitsgesetz. Sieht man von der Problematik des Abwägens von Menschenleben ab, bezweifeln Kritiker die Wirksamkeit der neu ermöglichten Maßnahmen in zeitkritischen Situationen. Ähnliche Probleme auf See[2] hat der Gesetzgeber im Übrigen bisher ausgeklammert.

Während die Vereinigten Staaten als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September eine „Homeland Security Strategy" formulierten und diese in eine gesamtstaatliche Sicherheitsstruktur einbetteten, scheint die Diskussion in Deutschland noch längst nicht beendet. Es sollte in Deutschland nicht darum gehen, den amerikanischen Ansatz blind zu kopieren. Nichtsdestotrotz muss ein politischer Konsens über einen ressortübergreifenden, sicherheitspolitischen Transformationsbedarf über die Bund-Länder-Grenzen hinweg gefunden werden. Dabei reicht es nicht aus, lediglich Zentralisierungsforderungen zu erheben, den BGS in Bundespolizei umzubenennen und das Bundeskriminalamt zum gesamtstaatlichen Kriminalhauptamt aufblähen zu wollen. Deshalb sollen im Folgenden Anregungen zur Steigerung der sicherheitspolitischen Fähigkeiten zur Sprache kommen.

2. Terrorismus als gegenwärtige und künftige Bedrohung

Als unwahrscheinlich gilt heute zu Recht eine territoriale Bedrohung der Bundesrepublik mit konventionellen Streitkräften zum Zwecke der Landnahme. Virulenter werden heute die Anstrengungen gerade bestimmter Schwellenländer, Massenvernichtungswaffen nicht nur herstellen, sondern auch über lange Reichweiten verbringen

---

[1] Vgl. auch Expertenkonferenz des BERLINER FORUM ZUKUNFT der DGAP vom 18.11.2004: Athen 2004, Fußball-WM 2006: Sicherheitsaspekte bei internationalen Großveranstaltungen unter <www.dgap.org/bfz/veranstaltung/041118.htm>.

[2] Im Hinblick auf die Gefahr möglicher Renegade-Fälle wie der Entführung eines Öltankers oder eines Kreuzfahrtschiffes vor der deutschen Küste wurde der Aufbau eines Maritimen Sicherheitszentrums in Cuxhaven beschlossen. Im MSZ arbeiten alle auf See tätigen Dienststellen wie Wasserschutzpolizei, Havariekommando, BGS und Zoll zusammen. Obwohl es z.B. in der Ausrüstung bei Off-Shore-Booten und speziellen Einsatzmittel zum Entern mangelt, ist die Marine in diesem Konzept unberücksichtigt. Bisher blieb es bei der Absichtserklärung, parlamentarische Beratungen zur Regelung von Bundeswehraufgaben zur See einzuleiten.

zu können. Darüber hinaus wächst die Gefährdung durch Terroristen, die Anschläge mit konventionellen, bislang ungebräuchlichen (z.B. Mikrowellentransmittern), ABC- bzw. Massenvernichtungswaffen oder Waffen des Cyber Warfare auf Bevölkerungszentren oder kritische Infrastrukturen verüben können. Folglich sieht sich auch die Bundesrepublik mit einer asymmetrischen Bedrohung konfrontiert.[3]

Als kritische Infrastrukturen gelten neben den für das Funktionieren komplexer Gesellschaften unabdingbaren Verwaltungs- und Versorgungseinrichtungen (z.B. Kraftwerke, Wasserwerke etc.) die weltweit vernetzten Informations- und Kommunikationsstrukturen der hoch entwickelten Industrieländer, der internationale Geld- und Warenverkehr oder der weltweite Verkehrsverbund. Kritisch sind diese Infrastrukturen insofern, da Störungen in diesen Bereichen weitreichende interdependente Wirkungen entfalten können.
Eben diese mit verhängnisvollen Kettenreaktionen verbundene Störanfälligkeit kann sich ein „strategischer Terrorismus“[4] zunutze machen. Mit wirtschaftlich nachhaltigen und opferreichen Schäden versucht er, eine spektakuläre öffentliche Wirkung zu erzielen, das Funktionieren bestehender Gesellschaften und Volkswirtschaften zu unterminieren und der Regierung des angegriffenen Staates seinen Willen aufzuzwingen. Dieser Wille kann beispielsweise darin bestehen, den militärischen Rückzug entsandter Truppen aus den Heimatregionen der Terroristen zu verlangen oder andere politische Zugeständnisse zu erzwingen.

3. Überforderte Sicherheitsstruktur in Deutschland

Diesen Bedrohungen steht in Deutschland eine Sicherheitsstruktur gegenüber, die durch den föderalen Staatsaufbau geprägt ist und in der die jeweiligen Ressortzuständigkeiten häufig eher lose miteinander verbunden sind. Einsatzfragen werden hierzulande hauptsächlich institutionell-föderal[5] und weniger fähigkeitsorientiert entschieden. Das Grundgesetz trennt klar zwischen innerer und äußerer Sicherheit und

---

[3] Vgl. KNELANGEN, W./ IRLENKAEUSER, J., Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12, März 2004, S. 6. Vgl. auch SÜDDEUTSCHE ZEITUNG vom 25.11.2004, CIA: Al-Qaida plant schmutzige Bombe.

[4] Begriff nach GRIEPHAN special 02/04, „Homeland Security“.

[5] Also nach zuständigen Einrichtungen und nach dem Subsidiaritätsprinzip.

regelt dementsprechend die Kompetenzverteilung zwischen den nicht-militärischen Kräften[6] und der Bundeswehr. Letzterer obliegt die Abwehr äußerer Gefahren, nur in Ausnahmefällen darf sie auch unterstützend im Inneren eingesetzt werden. Zu diesen, streng subsidiär geregelten Sonderfällen zählen der „innere Notstand", (länderübergreifende) schwere Unglücksfälle und Naturkatastrophen sowie Bereiche der allgemeinen Amtshilfe. Bei Naturkatastrophen oder Großschadensereignissen gab es bereits eine erfolgreiche zivil-militärische Zusammenarbeit.[7] Der Ausbau dieser Zusammenarbeit in anderen Fällen ist politisch umstritten, u.a. aufgrund der fehlenden Konkretisierung im Wortlaut der bisherigen verfassungsrechtlichen Grundlage. Problematisch an der Ermächtigungsgrundlage ist zum einen, dass die einzelnen Tatbestände, etwa der „innere Notstand", nicht weiter präzisiert sind. Aufgrund der mangelnden Vorstellungskraft vom Ausmaß zukünftiger terroristischer Bedrohungen sind präzise Bestimmungen durchaus schwierig vorzunehmen. Zum anderen ist die Bundeswehr nach bisherigem Wortlaut selbst bei weitester Auslegung zum Schutz gefährdeter Infrastrukturen bei einer abstrakten Gefahrenlage nicht als Akteur vorgesehen. Ein Einsatz von Streitkräften bei der Terrorbekämpfung im Innern würde demnach in einer rechtlichen Grauzone erfolgen. Die Meinungen der Parteien in der aktuellen innenpolitischen Debatte über den Einsatz von Streitkräften im Inneren und damit zur Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung gehen auseinander. Während die CDU und CSU seit Jahren dafür eintreten, die Möglichkeiten der Bundeswehr für Inlandseinsätze in diesem Sinne zu erweitern, sieht die SPD nicht den gleichen Handlungs- und Einsatzbedarf. Die SPD wird sich zudem nicht gegen den Willen ihres Koalitionspartners Bündnis90/Die Grünen durchsetzen, der die Erweiterung des militärischen Aufgabenspektrums in Richtung Inlandseinsätze, wie auch die FDP, strikt ablehnt.[8]

4. Einsatz der Bundeswehr im Innern: Zwei Alternativen

Für die zukünftige Sicherheitsarchitektur sind mit Blick auf das Zusammenwirken der Bundeswehr mit Behörden und Institutionen der inneren Sicherheit grundsätzlich

[6] „Nicht-militärische Kräfte" umfassen neben der Polizei auch den BGS, die Feuerwehren, das THW, zivile Rettungsdienste - sämtliche Akteure im Sicherheitsbereich.
[7] So etwa beim Elbhochwasser 2002, bei der Oderflut 1997 oder beim Bahnunglück in Eschede 1999.
[8] Zu einzelnen Positionen der Debatte siehe KNELANGEN, W./ IRLENKAEUSER, J., a.a.O.

zwei Alternativen denkbar. Zum einen könnte die derzeit praktizierte Kompetenzverteilung ohne Änderung fortgeführt werden, so dass die Bundeswehr auch zukünftig für die äußere Sicherheit zuständig ist und im Inland lediglich bei Bedarfsfällen unterstützend angefordert werden kann. Demnach bestünde kein Anlass zur Verfassungsänderung. Zum anderen könnte man die bisherige Trennung auflockern und die Bundeswehr fähigkeits- und bedarfsorientiert als regulären Akteur im Inland einsetzen. Bedarfsorientierte Zusammenarbeit meint den ergänzenden Einsatz der spezifischen Fähigkeiten der Bundeswehr. In der Rolle eines regulären Akteurs würde die Bundeswehr zu einem gleichrangigen Partner avancieren, dessen Aufgaben in einem Regularium festzulegen wären. Im zweiten Fall wäre also eine Änderung oder Ergänzung des verfassungsrechtlichen Rahmens erforderlich.

4.1. Rein subsidiäre Rolle der Bundeswehr im Innern

Zunächst zum ersten Fall der Beibehaltung des Status quo – der rein subsidiären Rolle der Bundeswehr im Innern: Um unter dieser Voraussetzung eine wirksame Verteidigung im Innern bzw. eine Gewährleistung der inneren Sicherheit ohne (reguläre) Mitwirkung der Bundeswehr erreichen zu können, müssten Ausrüstung und Personalbestand der nicht-militärischen Sicherheitskräfte erheblich verbessert werden.

Wenngleich die aktiven Teile der Bundeswehr gegenüber den Polizeien eine geringere Personalstärke aufweisen, wären sie jedoch wegen ihres hohen Organisationsgrades schnell einsetzbar, würden über eigene, schnell mobilisierbare Transport- und Versorgungskapazitäten gebieten und wären zu großen Teilen, nämlich bis auf die im Auslandseinsatz befindlichen Verbände und deren inländische Führungs- und Unterstützungsorganisation verfügbar.[9] Darüber hinaus verfügt die Bundeswehr über eine Reservistenkomponente, die indes durch das gültige Reservistenkonzept nur unzureichend ausgeschöpft wird. Eben diese Stärken könnte die Bundeswehr u.a. zum Schutz von zivilen Objekten oder kritischer Infrastruktur einsetzen und damit beispielsweise die Landespolizeibehörden und den BGS entlasten.

Die Vergrößerung und Verbesserung der Ausrüstung der nicht-militärischen Einheiten dürfte schwierig sein. Sie ist kostenaufwändig und politisch im Hinblick auf schon

[9] Vgl. ECHTERLING, J., Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr, in: DGAP-Analyse 06/04, S. 16. Derzeit sind 7.200 Soldaten laufend im Auslandseinsatz und fast ebenso viele zeitweise in Vorbereitung eines solchen und damit für kurzfristige Inlandseinsätze nicht verfügbar.

vorhandenes und verfügbares Material beim militärischen Partner schwer begründbar. Aufgrund der Länderhoheit im Polizeibereich ist schon die Bedarfsermittlung Ländersache und unterliegt damit landeseigenen Budgets und entsprechender Prioritätensetzung. Es ist fraglich, inwieweit dadurch einer größtmöglichen Einsatzeffizienz bei der Verteidigung im Innern genügend Rechnung getragen werden kann.

Auch bei einer Zusammenarbeit mit der Bundeswehr sind Modernisierungen erforderlich, zum Beispiel die Ausrüstung aller Sicherheitskräfte mit einem kompatiblen, möglichst digitalen Mobilfunk. Hier jedoch gestaltet sich die länderübergreifende Zusammenarbeit schwierig, wie der seit nunmehr acht Jahren ausgetragene Bund-Länder-Streit über die Finanzierung eines übergreifenden Funksystems für Sicherheitskräfte belegt. Auch Bund-Länder-Rivalitäten oder Einwände einer auf ihre bisherige Alleinzuständigkeit bestehenden Polizei könnten den Status quo zementieren.

4.2. Bundeswehr als regulärer Inlandsakteur

Avanciert die Bundeswehr hingegen zum regulären Inlandsakteur, wären vor allem ihre Spezialfähigkeiten und -geräte sowie ihre personellen Ressourcen von Bedeutung. Im Hinblick auf technische Ausrüstung und Ausbildungsgrad besitzen die Streitkräfte viele Fähigkeiten, die anderen staatlichen oder privaten Organisationen fehlen. Ihre ABC-Abwehrtruppe kann zur Detektion von Massenvernichtungswaffen oder „schmutzigen Bomben“ sowie zur Dekontamination von Gerät und größeren Personengruppen auf mobile und rasch einsetzbare Systeme zurückgreifen. Neben im Katastrophenfall elementaren Fernmeldefähigkeiten verfügen die Streitkräfte über spezielle Pionierfähigkeiten sowie über diverse, schnell mobilisierbare Transportkapazitäten für den Luft-, Wasser- oder Landweg. Sie können feindliche Luftfahrzeuge zur Landung zwingen oder zerstören und dazu auf fliegende Verbände der Luftwaffe und deren Kampfflugzeuge sowie auf bodengestützte Systeme und die Heeresflugabwehrtruppe mit Systemen zur Luft- und Flugabwehr zurückgreifen. Eine künftig relevanter werdende neue Fähigkeit der Bundeswehr besteht in der vernetzten, besser: netzwerkzentrierten Operationsführung (im Bundeswehrdeutsch wird dieses Konzept als NetOpFü bezeichnet[10)], die für das gesamte Einsatzspektrum von Stabilisierungsaufgaben bis hin zur intensiven Kriegführung gelten soll. NetOpFü ist im

[10] Zur Erläuterung des Begriffs s. MEY, H./ KRÜGER, M., Vernetzt zum Erfolg? „Network-Centric-Warfare“ – zur Bedeutung für die Bundeswehr, ISA Studie, Bd. 9, Frankfurt am Main, Bonn 2003.

Grundsatz auf den Bereich der inneren Sicherheit übertragbar und könnte bisherige Sicherheitslücken schließen.
Ein immer wieder angeführtes Hauptargument gegen einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren bedient sich historischer Reminiszenzen. Die verfassungsrechtliche Einschränkung eines Streitkräfteeinsatzes im Inland wird auf belastende Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik zurückgeführt, in der Reichswehr und Freikorps in von Gewalt gekennzeichneten Krisensituationen gegen eigene Bevölkerungsteile eingesetzt wurden. Mittlerweile ist die Bundesrepublik jedoch eine gereifte Demokratie, in der die Bundeswehr gesellschaftlich hinreichend verankert ist.

4.3. Ergebnis

Im Hinblick auf das Ziel, die bestmögliche Form der Verteidigung gegen einen strategisch operierenden Terrorismus zu gewährleisten, erscheint folglich diejenige Alternative Erfolg versprechender, nach der die Bundeswehr verstärkt im Inneren eingesetzt wird. Eine fähigkeits- und bedarfsorientierte Zusammenarbeit von militärischen und nichtmilitärischen Sicherheitskräften ergibt Sinn, weil sie auf hergebrachten Fähigkeiten fußt und Duplizierungen tendenziell vermeidet. Die Bundeswehr sollte daher in einem System integrierter Sicherheit auch als regulärer Akteur aktiv werden können. Nicht zuletzt angesichts knapper Kassen ist es erforderlich, sich an bereits vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen auszurichten, um beim Schutz der Bevölkerung nach Möglichkeit Synergieeffekte zu nutzen.

5. Entwicklung eines nationales Sicherheitskonzeptes

Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren sollte in eine gesamtstaatliche Strategie für Sicherheit und Verteidigung nach innen und außen eingebettet werden. Für die Entwicklung einer solchen Strategie, die nicht ausschließlich, aber doch zentral der Terrorismusbekämpfung im In- und Ausland dienen soll, sind noch weitere Fragen zu Umfang, Handlungsfeldern, rechtlicher und technischer Umsetzung zu klären.

5.1. Strategische Umsetzung

Zunächst sind konzeptionelle Vorüberlegungen anzustellen. Eine Strategie sollte kurz-, mittel- und langfristig konzipiert werden, um einen planvollen Kampf gegen

einen Terrorismus, dessen Ansatz allmählich von Nadelstichen zu einer Strategie übergeht, überall dort führen zu können, wo er gewonnen werden kann.
Kurzfristig kann es nur darum gehen, Operationsbasen von Terroristen auszuschalten.

Mittelfristig sollten die Aufklärungs- und Zugriffsleistungen dank vernetzter Operationsführung der beteiligten Institutionen signifikant weiterentwickelt werden. Eine weitere Präventivmaßnahme müsste darin bestehen, die Sicherheit kritischer Infrastrukturen zu erhöhen. Auch die Befähigung, Großschadensereignisse leichter bewältigen zu können, muss mittelfristig durch organisatorische und fähigkeitssteigernde Maßnahmen verbessert werden.[11]

Als *langfristiges* Ziel wäre anzustreben, dem Terrorismus Nährboden zu entziehen. Dies kann durch eine besonnene und kluge Politik der „gleichen Augenhöhe“ mit den Staatsführungen und Zivilgesellschaften der Heimatregionen des Terrorismus geschehen. Das Nachwachsen des Terrorismus zu verhindern, dürfte jedoch die schwierigste Aufgabe sein: Wo Terrorismus nicht soziale, sondern politische Ursachen hat oder Ausdruck kultureller Abgrenzung ist, muss mit ihm als pathologisches Phänomen einer sich globalisierenden Welt zwangsläufig gerechnet werden.
Parallel zu den genannten Stufen sollte schließlich die notwendige europäische und internationale Zusammenarbeit intensiviert werden.

Eine Vorgehensweise in diesem Sinne wäre sinnvollerweise in eine umfassende, nicht nur auf den Terrorismus abzielende gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie einzubetten, die die Aspekte innerer und äußerer Sicherheit miteinander verschränkt. Das seit langem angekündigte Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr[12] – im Gegensatz zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung ein Dokument der gesamten Bundesregierung – wäre der passende Ort, um eine derartige Gesamtstrategie darzulegen. Doch die Veröffentlichung eines aktuellen Weißbuches scheitert bis-

[11] Wie etwa die Optimierung des Zivil- und Katastrophenschutzes, z.B. durch verbesserte Ausbildung des Personals sowie durch das Vorhalten hoher Kapazitäten für die Erstversorgung, für Schwerstverletzte, von Impfstoffen etc.

[12] Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, s. http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/041203_interview_deutschlandfunk.php.

lang an Ressortkonflikten. Beobachter rechnen nicht mehr mit einer substanziellen Vorlage vor der nächsten Bundestagswahl.

Eine Antwort auf die Frage, auf welchen Feldern Handlungsbedarf vorliegt, gibt die amerikanische Sicherheitsstrategie, die äußere und innere sowie defensive und offensive Maßnahmen auf folgenden Handlungsfeldern vorsieht.

- Aufklärung und Frühwarnung,
- Sicherheit der Grenzen und Transportwege,
- Abwehr von Terrorismus im Inland,
- Schutz der kritischen Infrastruktur,
- Verteidigung gegen Bedrohungen, die zur Katastrophe auswachsen können, sowie
- Zivil- und Katastrophenschutz.

Diese Handlungsfelder können grundsätzlich auf Deutschland übertragen werden. Ein Großteil der als kritisch eingestuften Infrastrukturen befindet sich in privater Hand, z.B. globale Versorgungsketten, Informationsnetzwerke von Banken, Handelsnetze von Börsen sowie Verteilnetze von Strom, Wasser und Gas. Aus diesem Grunde muss der Staat Wirtschaft und gesellschaftliche Kräfte als Partner in ein umfassendes Schutzkonzept einbinden.

Auch hinsichtlich der institutionellen Umsetzung lohnt ein Blick über den Atlantik: In den Vereinigten Staaten wurden mit einer Kraftanstrengung zuvor unterschiedlich unterstellte Zuständigkeiten im Department of Homeland Security (DHS) fusioniert. In Deutschland sind bei Weitem nicht alle Tätigkeiten und Kompetenzen der inneren Sicherheit im Bundesinnenministerium konzentriert. Vielmehr ergänzen andere Bundesministerien, zum Beispiel das Ressort für Gesundheit und Soziale Sicherheit, seine Arbeit. Letzterem obliegt etwa unter Rückgriff auf das Robert-Koch-Institut der Schutz der Bürger gegenüber bioterroristischen Angriffen durch präventive und akute Bereitstellung von Impfstoffen. Ferner tragen zahlreiche den Bundesministerien nachgeordnete Behörden sowie diverse Länder- und kommunale Einrichtungen zur inneren Sicherheit bei.

Trotz der Vielzahl der Dienststellen und politischer Ressortzuständigkeiten zeigt sich das Bild einer komplexen, umfassenden und kompetenten Sicherheitsorganisation,

die dem amerikanischen DHS hinsichtlich Kompetenzbreite und potenzieller Durchgriffsmöglichkeit nach Experteneinschätzung ebenbürtig ist[13].

Dennoch birgt der derzeitige Aufbau Mängel wie etwa eine zu große Bürokratie bei Meldewegen, Doppelarbeit, komplizierte Instanzenzüge, Unvollständigkeit von Informationen, geringe Reaktionsgeschwindigkeiten.[14] Tatsächlich befassen sich 37 selbständige Behörden getrennt voneinander mit Staats- und Verfassungsschutzangelegenheiten, und keine dürfte für sich genommen über ein vollständiges Lagebild verfügen. Das Trennungsgebot von Nachrichtendiensten und Polizei hat im Übrigen in der Vergangenheit die Informationsübermittlung zwischen Verfassungsschutzämtern, Bundesnachrichtendienst und Polizei stark behindert.[15]

Mit dem 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde die Zusammenarbeit unter den einzelnen Behörden schon in weiten Teilen verbessert. Zur effizienteren Verzahnung mit allen Dienststellen wird ein Teil des BKA demnächst nach Berlin umziehen. Für das abzudeckende Handlungsfeld Zivil- und Katastrophenschutz wurde im Mai 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eingerichtet, welches nun für das zentrale Krisenmanagement zuständig ist und aufgestockte Forschungsmittel erhält. Das BBK bedeutet einen großen Fortschritt im zweigeteilten Notfallvorsorgesystem Deutschlands, in dem die Länder für den Katastrophenschutz zuständig sind und dem Bund der Zivilschutz untersteht. Ab jetzt tragen beide gemeinsam Verantwortung und arbeiten im Bereich der ABC-Abwehr zusammen. Auch die Kieler Beschlüsse der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern sind zu nennen: Ihnen folgt die Einrichtung eines zentralen Lage- und Analysezentrums in Berlin und einer bundesweiten Datei mit Informationen über islamistische Terroristen und deren aktive Helfer. Die Datei verringert die systemimmanenten Informationsübermittlungsdefizite und verbessert Voraussetzungen für die Aufklärung im Vorfeld. Gleichwohl ist zu befürchten, dass das neue Analysezentrum statt eines kontrollierten Miteinanders bloß ein organisiertes Nebenein-

[13] Vgl. GRIEPHAN special, 02/04, S. 10.
[14] Vgl. WERTHEBACH, E., Deutschland: auf den Terror schlecht vorbereitet, in: Internationale Politik 02/2004, S. 29.
[15] Ebda., S. 29 „Die aus der deutschen Nachkriegstradition hervorgegangene strikte Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten ist eine systemimmanente Sollbruchstelle, die eine homogene Sicherheitsarchitektur von vornherein erschwert“.

ander von Polizei und Nachrichtendiensten bewirkt.[16] Wichtiger als eine vom Bundesinnenminister ursprünglich angestrebte Zentralisierung des Verfassungsschutzes erscheint aber eine wirkungsvolle Vernetzung vorhandener Datenbestände. Übergeordnetes Ziel muss sein, ein einheitliches Lagebild aller beteiligten Einrichtungen zu gewährleisten.

Das amerikanische DHS steuert vor dem Hintergrund seines planmäßig anwachsenden Haushaltes höhere und zentral gelenkte Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung zur Terrorismusbekämpfung. In den USA ist seit den Anschlägen vom 11. September das Bewusstsein für terroristische Bedrohungen, für die Sicherheit kritischer Infrastrukturen, für die notwendige Steigerung der Fähigkeiten bei Prävention, Abwehr und Schadensbewältigung erheblich geschärft worden.

Angesichts der Entwicklungen im deutschen Verteidigungshaushalt sowie in den Innenbudgets des Bundes und der Länder ist ein Schritthalten mit den USA sehr schwierig. Dennoch sollten mit Hilfe einer ganzheitlichen Strategie die vorhandenen Strukturen stärker integriert bzw. vernetzt werden, um bestehende Sicherheitslücken zu schließen, die knappen Ressourcen optimal auszuschöpfen und die Koordination der verschiedenen Behörden und Ebenen zu verbessern[17].

Dazu bedarf es eines Willensbildungs- und Steuerungsorgans, das mit hoher politischer Durchsetzungskraft die divergierenden Kräfte von Ressort- und Kollegialprinzip im Bereich der Bundesregierung neutralisiert und Zuständigkeiten bündelt. Hierfür käme der Bundesssicherheitsrat (BSR) in Frage, dessen ursprüngliche Aufgabe die Koordinierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung ist[18]. Bis in die achtziger Jahre hinein befasste sich der BSR neben der Rüstungspolitik auch mit sicherheitspolitischen Fragen. Heutzutage fristet er lediglich eine Randexistenz als Kabinettsausschuss zur politischen Kontrolle von Rüstungsexporten. Angesichts der neuen, langfristigen Herausforderungen wäre zu überlegen, ihn wie-

[16] CDU/CSU-Politiker kritisieren das Zentrum aufgrund seiner fortgesetzten Zersplitterung der Sicherheitsorganisationen und voneinander getrennten Dateien als „Trauerspiel“, vgl. FAZ, Heftiger Streit über Terrorismus-Abwehrzentrum, 15.12.2004, S.1; vgl. auch BITTNER, J., Ein Gehirn mit zwei Köpfen, DIE ZEIT, 16.12.2004, S. 15.

[17] Für eine Zusammenarbeit aller Kräfte aufgrund zunehmender technologischer Konvergenz plädiert auch BORCHERT, H., Rollenspezialisierung und Zusammenlegung von Ressourcen: Sechs Thesen zur Weiterentwicklung, in: VARWICK, J. (Hrsg.) Die Beziehungen zwischen NATO und EU/ Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen 2005, S. 155-168, hier S. 162 f.

der zu einem Entscheidungszentrum für strategische Fragen bzw. zu einem Integrationsorgan für die Sicherheitspolitik des Bundes aufzuwerten. Dies gelänge jedoch nur bei einem starken Durchsetzungswillen des Bundeskanzlers bzw. des Kanzleramtes gegenüber Partikularinteressen der Ressorts. Bisherige Erfahrungen sind allerdings ernüchternd: Die Bundesregierung reagiert auf derartige Überlegungen regelmäßig allergisch.

Inzwischen hat die Bundesregierung neben dem Bundessicherheitsrat ein informelles Organ namens Sicherheitskabinett etabliert. In diesem Kreis berät sich der Kanzler mit dem Verteidigungsminister, dem Innen- und Außenminister sowie mit den Nachrichtendiensten. Öffentlich werden die Ergebnisse dieser Beratungen meist nur im Zusammenhang mit Rüstungsexporten, was auf eine Duplizierung der Zuständigkeit des BSR hindeutet. Eine stärkere Koordinierung und Integration der Sicherheitspolitik im Bereich der Bundesregierung dank des Sicherheitskabinetts ist nicht erkennbar. Im Übrigen bleiben auch bei diesem Konstrukt die für die innere Sicherheit unerlässlichen Länder außen vor.

In einem Beschluss spricht sich der CDU-Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik deshalb für einen „Nationalen Sicherheitsrat“ aus[19], gedacht als politisches Analyse- und Entscheidungszentrum auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger aus Bund und Ländern. Dieser „Nationale Sicherheitsrat“ wäre Ausdruck eines „effizienten und kooperativen Föderalismus“ und hätte die Aufgabe, ein kohärentes Zusammenwirken aller Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit ebenenübergreifend zu gewährleisten. Er sollte zum einen eine ressortübergreifende Analyse möglicher Bedrohungen für die innere und äußere Sicherheit vornehmen und zum anderen die Koordination geeigneter Abwehrmaßnahmen und Notfallplanungen sowie des Einsatzes aller Kräfte der Abwehr, des Schutzes und der Bewältigung von Katastrophen gewährleisten, die die Fähigkeiten einzelner Länder überfordert. Diese Koordination mündete idealiter in einer einheitlichen, politischen Leitung im Krisenmanagement, in das auch die Nachrichtendienste integriert wären. Charakteristisch für die gering geschätzte Bedeutung der Sicherheitspolitik im behäbigen politischen Diskurs

---

[18] Siehe www.bundesregierung.de/artikel,-55726/ Der-Bundessicherheitsrat.htm.

[19] Vgl. Beschluss des CDU-BUNDESFACHAUSSCHUSS SICHERHEITSPOLITIK vom 28.06.2004, Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit, S. 4.

Deutschlands ist, dass derartige Überlegungen bei den Beratungen der sogenannten Föderalismuskommission bestenfalls eine untergeordnete Rolle spielten.

5.2. Technische Umsetzung

Ungeachtet solcher Überlegungen, könnten durch organisatorisch-technische Optimierungen schon früher Verbesserungen erreicht werden. Dieser Weg führt zur Vernetzung aller mit Sicherheitsaufgaben befassten Akteure. Analog zum amerikanischen Konzept des „network centric warfare“ implementiert die Bundeswehr inzwischen das Konzept der vernetzten Operationsführung (NetOpFü)[20], in dem moderne Informations- und Kommunikationstechnologien eine zentrale Rolle einnehmen. Führungsstäbe sind dabei mit „Sensoren“, „Effektoren“ und Unterstützungsverbänden derart vernetzt, dass das Gesamtsystem durch Informationsüberlegenheit effektiver als bislang operieren kann.[21] Sicherheitsexperten fordern längst, „einen ähnlichen Prozess mit einem umfassenden, ressortübergreifenden Ansatz einer Transformation der Sicherheitsstruktur insgesamt aufzusetzen“[22].

Auf diese Weise könnten die Einsätze besser koordiniert und zielgenauer, verzugsärmer und ressourcenschonender geführt werden. Dieser Weg könnte in einen durchgängigen Systemverbund für Innere und Äußere Sicherheit münden, der mit Hilfe eines effizienten Informationsmanagements sicherstellt, dass die verschiedenen Akteure schnell Daten austauschen und professionell kommunizieren können.[23] Auch hier besteht das vorrangige Ziel darin, ein einheitliches Lagebild herzustellen, das die Voraussetzung bildet für einen optimalen Einsatz aller Wirkkräfte.

Nach bisherigen Katastrophen und Großschadensereignissen wurden immer wieder gravierende Mängel in der Koordination und Kooperation festgestellt[24], die mit Hilfe der Vernetzung zumindest hätten reduziert werden können. Dazu muss zum Beispiel

---

[20] Details bei MEY, H./ KRÜGER, M., a.a.O., sowie bei LANGE, S., Netzwerkbasierte Operationsführung (NBO), SWP-Studie 22, Berlin, Mai 2004. Siehe auch Wehrtechnik II/2004, S. 61, Infanterist der Zukunft.

[21] Vgl. auch Expertenkonferenz des BERLINER FORUM ZUKUNFT der DGAP vom 22.04.2004: Infanterist der Zukunft. Neue Fähigkeiten im Rahmen der vernetzten Operationsführung, unter http://www.dgap.org/bfz/veranstaltung/20040422_Praes_Burckhardt.pdf.

[22] Vgl. GRIEPHAN special 02/04, S. 11.

[23] Vgl. SCHÖNBOHM, A., Systemverbund Innere und Äußere Sicherheit – Antworten der Industrie, in: DGAP-Analyse 06/04, S. 12.

[24] Vgl. „Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung – Flutkatastrophe 2002“., S. 213 ff.

nach österreichischem Vorbild die Minimalausstattung der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zügig um einen stör- und abhörsicheren, belastbaren, möglichst digitalen Mobilfunk erweitert werden, der außerdem mit dem Fernmeldesystem der Bundeswehr kompatibel sein sollte. Bis zur Fußballweltmeisterschaft 2006 werden Polizei, Feuerwehren und Rettungsdienste flächendeckend noch ohne einheitliches (digitales) Funksystem auskommen und stattdessen mit dem veralteten, analogen Polizeifunk weiterarbeiten müssen. Problematisch hierbei ist, dass die analogen Geräte und Netze nicht abhörsicher und schnell überlastet sind. Sie ermöglichen keine ausreichende Datenübertragung und keinen Internetzugang. Bei der folglich noch notwendigen Datenbankabfrage über die Zentrale gehen somit wertvolle Minuten verloren. Ein digitales Funksystem nutzen heute schon zahlreiche für die Innere Sicherheit sensible Zentren – dazu zählen Flughäfen, Verkehrsbetriebe oder Häfen.

Ferner sollten vor allem die für Terrorbekämpfung relevanten Datenbestände von Nachrichtendiensten und Polizei, von Bundes- und Landesbehörden für Verfassungsschutz und Bundes- und Landeskriminalämtern vernetzt werden. Dieses schließt auch die Modernisierung des nachrichtendienstlichen Informationsprogrammes (Nadis) ein, das auf dem technischen Stand der 70er Jahre arbeitet. Auf einer nächsten Stufe müssten Informationen und Datenbanken auf europäischer Ebene verknüpft werden. Dadurch soll vermieden werden, dass erneut wichtige Informationen von Land zu Land zu spät weitergegeben werden, wie etwa bei der Elbflutkatastrophe, als die hohen Pegelstände in Tschechien erheblich zeitverzögert an Deutschland gemeldet wurden. So könnte etwa das Schengener Informationssystem fortentwickelt werden, indem nationale und sämtliche europäische Erkenntnisdateien zur Schaffung eines europäischen Wissensverbundes vernetzt werden bzw. in den Schengengrenzen ein einheitlicher Fahndungs- und Operationsraum geschaffen wird.[25]

Sollte die Bundeswehr zum regulären Inlandsakteur werden, stellen sich Ausbildungs- und Ausrüstungsfragen. Die Bundeswehr wird nämlich vorrangig für Auslandseinsätze optimiert und mit entsprechendem technischen Gerät ausgestattet. Der

[25] Dies schlägt etwa GÜNTHER BECKSTEIN vor, Bedrohung internationaler Terrorismus: Was muss Deutschland für die Innere Sicherheit tun?, in: DGAP-Analyse 06/04, S. 8.

Einsatz im Innern verliert nach der derzeit gültigen Konzeption an Relevanz. Zumindest im Bereich der Ausbildung müsste die Truppe entsprechend „nachjustiert“ werden.

Um bei der Konzeptentwicklung für gemeinsame Einsätze Antworten auf offene Fragen zu finden, sollte in den Sicherheitseinrichtungen verstärkt auf die Instrumente der Planspiele (auch in der bisher in Deutschland vernachlässigten Form des Red- Teaming[26]) und Simulation zurückgegriffen werden. Aus Szenarienanalysen können präventive Erkenntnisse gewonnen werden, wie etwa über Stärken und Schwächen der Ausrüstung oder der Zusammenarbeit zwischen den Einsatzkräften untereinander, den Regional-, Landes-, Bundesbehörden, Hilfsorganisationen und Krankenhäusern. Insbesondere die Überlebensfähigkeit einer kritischen Infrastruktur nach einem terroristischen Anschlag sollte durch Simulation untersucht werden, um Interdependenzen zu erforschen und geeignete Schutzmaßnahmen zu entwickeln. Auf ähnliche Weise kann auch das ABC-Bedrohungspotenzial analysiert werden, etwa nach einem Anschlag mit infektiösen, biologischen Wirkstoffen oder radiologischen Bomben[27].

In Deutschland werden die Instrumente Planübung und Simulation bisher nur im militärischen Bereich intensiv angewendet und in Anwendungsbereichen wie Katastrophenmanagement und Zivilschutz zu selten genutzt. Das beginnt sich inzwischen zu ändern, wie die Lükex-Übungen (länderübergreifende Krisenmanagementübungen) zeigen. Das BOS-Training und Erarbeiten von Notfallplänen sind als vorbereitende Maßnahmen für den Ernstfall unabdingbar. Durch sein Zögern hinkt Deutschland Ländern wie Schweden, Holland, der Schweiz und insbesondere den Vereinigten Staaten hinterher. Obwohl die Finanzmittel für die Simulationsforschung begrenzt sind, finden die wenigen Planspiele und Einsatzübungen häufig unkoordiniert statt. Folglich müssen diese besser koordiniert und ferner in einen europäischen Rahme eingebettet werden.[28] Zum Schutz kritischer Infrastrukturen hat nun die Europäische Union für 2006 ein „Security Research Programme“ geplant. Darüber hinaus hat die EU eine „Roadmap“ zur Entwicklung und Anwendung von Modellen und Simulationen angestoßen, die Union, Mitgliedstaaten und Wirtschaft gemeinsam umsetzen

---

[26] Mithilfe eines „red-teaming“-Ansatzes wird die Feinddarstellung durch sich in die Logik terroristischer Gruppen hineinversetzender „red teams“ realitätsnah gestaltet. So können „Darsteller“ eines strategisch operierenden Terrorismus die Verwundbarkeit von Städten und kritischen Infrastrukturen aufdecken.

[27] Vgl. ARLT, R., IAEA, Radiologische Sicherheit in Athen 2004. Lessons learnt, Download unter http://www.dgap.org/bfz/veranstaltung/Praes_Arlt_041118.pdf; HAUSCHILD, E., Diehl BGT Defence, Detektion biologischer Kampfstoffe zum Schutz von Großveranstaltungen, Download unter http://www.dgap.org/bfz/veranstaltung/Vortrag_Hauschilld_041118.pdf.

[28] Vgl. GRIEPHAN special, 03/04, S. 8.

müssen.[29] Diese europäischen Initiativen sollten national von ministerieller Ebene begleitet werden.

[29] S. www.eu-acip.de.

6. Fazit

Angesichts bisheriger Mängel, Versäumnisse, rechtlicher Grauzonen und unzulänglicher Strukturen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Deutschland braucht dringend:

- *eine gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie*

Die Bundespolitik muss die derzeitigen und künftigen Sicherheitsrisiken bewerten und eine adäquate Handlungsstrategie mit Schwerpunkt auf Prävention entwickeln. Diese sollte innere und äußere Sicherheitsaspekte gleichermaßen berücksichtigen und miteinander verschränken. Des Weiteren muss eine solche Sicherheitsstrategie in Richtung Bundesländer und Europa anschlussfähig sein.

- *ein politisch-strategisches Willensbildungs- und Steuerungsorgan*

Dafür käme ein die Bundesländer integrierender Nationaler Sicherheitsrat in Frage. Sollte ein solches Organ nicht zu realisieren sein, wäre eine Revitalisierung des Bundessicherheitsrates dem unzulänglichen Status quo vorzuziehen.

- *eine fähigkeitsorientierte Herangehensweise an die neuen Sicherheitsbedrohungen*

Der sicherheitspolitische Diskurs unter politischen Entscheidungsträgern und Praktikern muss sich von der zur Entscheidungsblockade neigenden institutionell-föderalen Denkweise zu Gunsten eines fähigkeitsorientierten Ansatzes verabschieden. Nur so können unterschiedlichste Akteure und modernste technische Möglichkeiten effizient kombiniert und vernetzt werden, ohne grundsätzlich rechtliche und föderale Grenzen und Schranken zu überschreiten.

- *die Bundeswehr als regulären Inlandsakteur*

Das Konzept eines fähigkeits- und bedarfsorientierten Mitteleinsatzes erfordert die Verfügbarkeit der Bundeswehr im Innern, die durch eine Verfassungsänderung klar geregelt werden sollte.

- *ein einheitliches Lagebild durch Vernetzung aller Akteure*

Nach militärischem Vorbild müssen sich nach Möglichkeit sämtliche Akteure in Deutschlands komplexer, föderaler Sicherheitsstruktur vernetzen, um zunächst ein einheitliches Lagebild zu gewinnen und so ihre Durchgriffsmöglichkeiten zu verbessern.

Die Autoren

Jost Vielhaber, M.A., Leiter des „Berliner Forum Zukunft“,
Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Nina Kubovcsik, M.A., Mitarbeiterin im „Berliner Forum Zukunft“.