

# KRISENMANAGEMENT IM WANDEL: GRUNDLAGEN, KONZEPTIONELLE WEITERENTWICKLUNG UND AKTUELLE TRENDS

von *Christoph Doktor*

## EINLEITUNG

Der kaum ein halbes Jahrhundert junge akademische Forschungsbereich des Krisenmanagements sieht sich seit dem Ende der 1980er Jahre verstärkt mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert. Hand in Hand mit den radikalen Veränderungen sicherheitspolitischer Strukturen, die seit beinahe zwei Jahrzehnten die internationale Staatenwelt bestimmen, geht die Notwendigkeit einher, die tradierten sicherheitspolitischen Handlungsmuster und die während der Jahrzehnte des Kalten Krieges entwickelten Krisenreaktionsmechanismen einer kritischen Revision zu unterziehen. Angesichts neuer Risiken und Gefahrenquellen – wie islamistischer Terrorismus, spontane oder gesteuerte Ausbrüche religiös oder extremistisch motivierter Gewalt, Cyberterrorismus, unkontrollierbare Migrationsströme sowie die rasante Entwicklung neuer Technologien – müssen die bis dato gültigen Massnahmen der Krisenbewältigung im Hinblick auf ihre Tauglichkeit neu bewertet werden.

Im Mittelpunkt der Debatte in der Krisenmanagementforschung stehen dabei Fragen nach der Natur der modernen Krisen und den daraus resultierenden Konsequenzen für das nationale und internationale Krisenmanagement. Nach traditioneller Definition wurde eine eintretende Krise grob entweder als natur- bzw. technologiebedingt oder von Menschen verursacht klassifiziert und darüber hinaus im Bereich der Sicherheitspolitik zwischen innerer und äusserer Sicherheit unterschieden. Dabei konnten Akteure meistens schnell identifiziert und die in nationalen oder internationalen Krisenmanagementplänen vorgesehenen Reaktionsmechanismen und -instrumente eingesetzt werden.<sup>1</sup>

1 Vgl. dazu etwa Rosenthal, Uriel/Hart, Paul 't/Charles, Michael T. *The World of Crisis and Crisis Management*. In: Rosenthal, Uriel/Charles, Michael T./Hart, Paul 't (Hrsg.). *Coping with Crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas. Publisher, LTD, 1989, S. 3-33, hier S. 10-11.

Im Gegensatz dazu entziehen sich die modernen Krisen oft zunächst einer eindeutigen Identifizierung oder Zuordnung. Die diffuse Gefahrenlage der post-bipolaren Welt auf der einen sowie die zunehmende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Vernetzung des globalisierten Staatensystems auf der anderen Seite, welche mit der rasanten Entwicklung von Technologien einhergeht, bedingen vielmehr eine Vielzahl von neuartigen Risiken und Bedrohungen. Die daraus entstehenden Krisenmuster zeichnen sich dadurch aus, dass sie irrational, nicht vorhersagbar und daher schwer zu handhaben sind. Sie folgen keinen linearen Entwicklungsschemata, sondern weisen komplexe, zuweilen chaotisch anmutende Ursachenzusammenhänge auf, was die traditionellen Antworten des Krisenmanagements als nicht mehr ausreichend erscheinen lässt.

Der französische Krisenforscher Patric Lagadec definiert die gegenwärtige Situation wie folgt: «Nous passons de l'accidentel – une défaillance spécifique, sur un terrain globalement stable – au chaotique: un terrain profondément et durablement déstructuré, matrice de problématiques des sécurité dont les lois nous échappent».<sup>2</sup> Diese 'Übergangslage' vom relativ Vertrauten ins grossenteils Ungewisse, in der sich das strategische Krisenmanagement seit mehreren Jahren befindet, wirft sowohl für die Forschung als auch das praktische Krisenmanagement neue Fragen auf und macht einen Paradigmenwechsel erforderlich. Dieser Prozess hat zwar an vielen Stellen bereits begonnen. Er ist jedoch weit davon entfernt, abgeschlossen zu werden, soweit ein solcher Endzustand angesichts stetiger Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes je erreicht werden kann.

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf die Problematik des Krisenmanagements unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen des 21. Jahrhunderts. Im ersten Schritt wird auf der Basis der aktuellen Literatur des Forschungsbereichs eine Begriffsklärung und definitorische Abgrenzung vorgenommen, um die Merkmale der modernen Krisen und des Krisenmanagements herauszuarbeiten.

2 Lagadec, Patrick. Les nouveaux horizons du risque. In: *Préventive Sécurité*, (Janvier-février 2006), Nr. 85, S. 4.

In einem weiteren Schritt werden neue konzeptionelle Entwicklungen und Trends in der Krisenmanagementforschung dargestellt und diskutiert.

Darauf aufbauend wird es anschliessend darum gehen, die Umsetzung der konzeptuellen Neuentwicklungen am Beispiel des Konzeptes der Homeland Security in den USA aufzuzeigen sowie die Frage nach der Beschaffenheit eines potentiellen Homeland Security-Konzeptes für die Europäische Union und der Möglichkeit seiner Realisierung vor dem Hintergrund der bisher erfolgten Kooperations Schritte, vor allem im Bereich der Terrorismusbekämpfung, zu untersuchen. Das internationale Krisenmanagement im Sinne von militärisch-zivilen Peacekeeping-Operationen in Kriegs- und Krisengebieten<sup>3</sup> steht hierbei nicht im Vordergrund der Betrachtung.

## 1 KRISE UND KRIENMANAGEMENT

Das Forschungsfeld des Krisenmanagements bietet ein heterogenes Erscheinungsbild. Es versammelt ein breites Spektrum an Wissenschaftlern und Analysten aus zahlreichen akademischen Disziplinen, darunter der Politikwissenschaft, den Internationalen Beziehungen, der Öffentlichen Verwaltung, Psychologie und Wirtschaftswissenschaften, aber auch der Epidemiologie, Kommunikationswissenschaften und Informatik, um nur einige zu nennen. Nicht zuletzt diese Multidisziplinarität ist es, die ungeachtet des in den letzten Jahren zunehmend interdisziplinären Ansatzes zahlreicher Forschungsprojekte<sup>4</sup> das Aufkommen einer gemeinsamen Fachsprache und Begrifflichkeit in der Krisenmanagementforschung wenn nicht verhindert, so doch erschwert. So existiert zunächst nicht nur kein Konsens über die Art und Weise der Konzeptualisierung einer «Krise», sondern es ist umstritten, ob ein solcher Konsens

3 Eine Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen im internationalen Krisenmanagement bietet: Mauer, Victor/Doktor, Christoph. Internationales Krisenmanagement: Entwicklungen, Trends und Herausforderungen. In: *ASMZ*, 10 (2006), S. 1-2.

4 Vgl. etwa Stern, Eric/Sundelius, Bengt. *Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program*. In: *International Studies Perspectives*, (2002), 3, S. 71-88.

überhaupt angestrebt werden soll.<sup>5</sup> Dementsprechend lassen sich sehr unterschiedliche Ansätze für die definitorische Erfassung einer Krise ausmachen, die sich in den Theoriedebatten zwischen positivistischen und interpretativen Polen bewegen. Während die Anhänger einer positivistischen Herangehensweise eine Krise anhand eines Sets von Kriterien festmachen und definieren, fokussiert die interpretative Schule auf das Management der Krise und sieht die Existenz einer Krise als alleine von individueller Perzeption abhängig.<sup>6</sup> Im Folgenden wird ausgehend von den zwei genannten Herangehensweisen an die Konzeptionalisierung der Krise ein moderner definitorischer Ansatz vorgestellt, der die beiden Perspektiven vereint und damit eine konzeptuelle Grundlage für eine inderdisziplinäre Erforschung des Phänomens Krise schafft.

#### DIE KONZEPTUALISIERUNG DER KRISE

Die positivistischen definitorischen Versuche stellen die Konsequenzen, welche ein eintretendes Ereignis auf ein System hat, in den Mittelpunkt der Betrachtung. Danach wird «Krise» als Situation definiert, welche ein System oder Teile desselben durch plötzliche oder abrupte Veränderungen einer oder mehrerer dem System zugrunde liegender Variablen empfindlich stört oder zum Erliegen bringt. Eine Krise birgt hiernach Potential für eine unerwartete, potentiell gefährliche Systemtransformation und wird mit Begriffen wie «Veränderung» und «Konflikt» in Verbindung gebracht. Ob eine Krise tatsächlich systemische Veränderungen verursacht, hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab, wie etwa der Empfindlichkeit bzw. Anfälligkeit des Systems selbst für Krisen oder den zur Verfügung stehenden Methoden des Krisenmanagements.<sup>7</sup>

Die zweite Gruppe von interpretativen Ansätzen bezieht sich auf die Entscheidungsfindungsprozesse bei einer Situation, die als Krise perzipiert wird: Eine «Krise» wird hier definiert als eine Situation, wel-

5 Vgl. Dayton, Bruce W. *Managing Crisis in the Twenty-First Century*. Editor's Note. In: *International Studies Review*, 6 (2004), S. 165-194, hier S. 165.

6 McConnel, Allan/Drennan, Lynn. *Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (June 2006), Nr. 2, S. 59-70, hier S. 59.

7 Vgl. Karkoszka, Andrzej. *Crisis Management: The Transformation of National and International Systems of Response*. In: *The Quarterly Journal*, (Summer 2005), S. 33-42, hier S. 34.

che die wichtigsten Ziele eines Entscheidungsfindungsgremiums bedroht und/oder dasselbe unter zeitlichen Handlungsdruck setzt. Dabei werden die Mitglieder des Entscheidungsfindungsgremiums oft durch das Auftreten der Krise überrascht. Entscheidungsfindung in einer krisenhaften Situation hängt damit im Wesentlichen von der Perzeption der Lage durch die an den Entscheidungsfindungsprozessen beteiligten Akteure ab, wobei die wichtigsten Elemente in der gegebenen Situation das tatsächliche Vorhandensein einer Gefahr bzw. Bedrohung, die für eine Reaktion zur Verfügung stehende Zeit sowie das Ausmass der Überraschung sind.<sup>8</sup>

Die neuere Krisenmanagementforschung versucht, die zwei verschiedenen Forschungstraditionen unter einen Hut zu bringen, indem sie bei der Konzeptualisierung der Krise die wesentlichen Elemente beider Denkschulen – die Auswirkungen der Krise auf das System sowie die Perzeptionsbedingtheit einer Krise als subjektiv empfundene Bedrohung, welche die Entscheidungsfindungsprozesse beeinflusst – mit einbezieht. «Krise» wird nach diesem Ansatz wie folgt definiert:

*«We speak of crisis when policy makers experience a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions».*<sup>9</sup>

In den wissenschaftlichen Debatten lässt sich insgesamt ein Einvernehmen darüber ausmachen, dass die drei wichtigsten Elemente der oben genannten Definition – «threat» (Gefahr/Bedrohung), «uncertainty» (Unsicherheit) und «urgency» (Dringlichkeit/Zeitdruck) – ungeachtet der den verschiedenen im Forschungsfeld vertretenen Disziplinen eigenen unterschiedlichen Herangehensweisen an den Untersuchungsgegenstand und bei Anerkennung der Tatsache, dass die Wahrnehmung einer be-

8 Ebd. S. 35; zur Debatte um die Operationalisierbarkeit des Kriteriums 'Überraschung' vgl. Stern, Eric K. Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies, and Challenges. In: *International Studies Review*, 5 (2003), 2, S. 183-191, hier S. 187.

9 Boin, Arjen/Hart, Paul 't/Stern, Eric/Sundelius, Bengt. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press, 2005, S.2.

stimmten Krise akteursbedingt variieren kann, bei dem Versuch einer definitorischen Erfassung des Phänomens Krise als konstitutiv gelten können.<sup>10</sup>

Entsprechend dem breiten Spektrum potentieller Krisensituationen wird der Begriff «threat» definitorisch etwas unscharf sowohl im Sinne von Gefahr als auch von Bedrohung verwendet. Gefahren gehen von den natur- und technologiebedingten Krisen und Katastrophen aus, während die sicherheitspolitisch relevanten, auf das Handeln von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren zurückgehenden Krisenlagen als Bedrohung gelten. Entscheidend dabei ist, dass sich die Gefahr bzw. Bedrohung gegen das soziale, politische oder ökonomische System richtet und die diesem System zugrunde liegenden Werte und Normen – wie etwa Sicherheit, Wohlstand und Entscheidungsfreiheit – direkt oder indirekt in Frage stellt oder ausser Kraft setzt. Sowohl die aus den natürlichen Katastrophen resultierenden Gefahren als auch sicherheitspolitische Bedrohungen, aber auch wirtschaftliche Zusammenbrüche können gleichermaßen das Gefühl der Krise hervorrufen, indem sie das Werte- und Normensystem tatsächlich oder vermeintlich bedrohen.<sup>11</sup> Die Tatsache, dass die Erfahrung einer Gefahr oder Bedrohung ein subjektives Empfinden ist und zudem von anderen Akteuren, etwa den Medien, beeinflusst werden kann, macht deutlich, dass eine Krise letztlich eine soziale und politische Konstruktion darstellt, die nicht mit absoluten Begriffen erfasst werden kann.<sup>12</sup>

«Uncertainty» als zweites charakteristisches Element einer Krise setzt an dieser Stelle an. Ein hohes Mass an Unsicherheit ist einer Gefahr oder Bedrohung inhärent und bezieht sich sowohl auf ihre spezifische Beschaffenheit als auch die zu erwartenden Konsequenzen. Darüber hinaus spielt der Faktor Unsicherheit in die verschiedenen Phasen einer Krise hinein, etwa bei den anfänglichen Reaktionen der Betroffenen oder der Dynamik der Ereignisse.<sup>13</sup> Als eines der wesentlichen Merkmale der

10 Vgl. McConnel, Allan/Drennan, Lynn. *Mission Impossible?*, S.60.

11 Boin, Arjen/Hart, Paul t'/Stern, Eric/Sundelius, Bengt. *The Politics of Crisis Management*, S. 3.

12 Vgl. Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen/Comfort, Luise K. *The Changing World of Crisis and Crisis Management*. In: Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen R./Comfort, Luise K.(Hrsg.). *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas. Publisher, LTD, 2001, S. 7.

13 Vgl. Ebd.

neuen Risiken<sup>14</sup> wirkt sich die zunehmende Unsicherheit nicht zuletzt auf die Perzeption einer krisenhaften Situation aus und beeinflusst damit direkt das Krisenmanagement.

Die meisten Krisen erzeugen zudem ein Gefühl der Dringlichkeit, wenn es darum geht, geeignete Gegenmassnahmen zu ergreifen. Zeitdruck oder «urgency» bildet daher das dritte für die Definition einer Krise konstitutive Element, das insbesondere für das Verstehen von Abläufen auf der operativen Ebene des Krisenmanagements von Bedeutung ist, wenn manchmal innerhalb kürzester Zeit Entscheidungen getroffen werden müssen, die in ihren Konsequenzen hohe Kosten, materielle Zerstörungen oder den Verlust von Menschenleben bedeuten können. Allerdings spielt auch hierbei die Perzeption eine gewichtige Rolle, denn es sind oft das Gefühl bzw. die Wahrnehmung, schnell handeln zu müssen oder unter Zeitdruck zu stehen, und nicht die tatsächlichen Umstände, welche die Reaktionen der Entscheidungsträger während einer Krise bestimmen.<sup>15</sup>

Der Vorteil einer so gefassten Definition der Krise, liegt darin, dass sie es erlaubt, sich dem Phänomen «Krise» über die Grenzen der Disziplinen hinweg definitorisch anzunähern. Sie trägt damit der Multidisziplinarität des Forschungsbereiches Rechnung und ist auf alle Typen von krisenhaften Situationen<sup>16</sup> – wie Naturkatastrophen, Industrieunfälle, Zusammenbrüche der kritischen Infrastrukturen, zwischen- und innerstaatliche Konflikte oder terroristische Angriffe – anwendbar.<sup>17</sup> Im Folgenden wird nun auf die Charakteristika moderner Krisen eingegangen.

- 14 Zum Risikokzept vgl. Habegger, Beat. Von der Sicherheits- zur Risikopolitik: Eine konzeptionelle Analyse für die Schweiz. In: *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: ETH 2006, S. 133-164.
- 15 Vgl. Boin, Arjen/Hart, Paul t/Stern, Eric/Sundelius, Bengt. *The Politics of Crisis Management*, S. 3; Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen/Comfort, Luise K. *The Changing World of Crisis and Crisis Management*, S. 7-8.
- 16 Zur Unterscheidung zwischen Krisen, Katastrophen, Notfällen etc. vgl. Boin, Arjen/McConnell, Allan. *Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (March 2007), Nr. 1, S. 50-59, hier S. 51-52.
- 17 Vgl. Boin, Arjen. *Lessons from Crisis Research*. In: *International Studies Review*, 6 (2004), S. 165-174, hier S. 167.

## TYOLOGIE DER KRISEN

Seit den Anfängen der Krisenforschung in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes richtete sich der Fokus der Wissenschaft und der staatlichen Planung für Krisen- und Ausnahmesituationen auf Naturkatastrophen, von Menschen verursachte und technologiebedingte Störfälle, Pandemien, soziale Unruhen sowie im Kontext des Kalten Krieges auf die von staatlichen Aggressoren ausgehende konventionelle oder nukleare Bedrohung. Die meisten Krisen bedrohten in erster Linie die Nationalstaaten und ihre Gesellschaften; sie waren als Ereignisse zeitlich und räumlich deutlich abgrenzbar, leicht zu identifizieren und den Bereichen der inneren oder äusseren Sicherheit mit den jeweiligen Instrumenten der Krisenbewältigung zuzuordnen.<sup>18</sup>

Bereich	Innere Sicherheit (Instrumente: Bevölkerungsschutz, Polizei, Feuerwehr, evtl. subsidiär Armee)	Äussere Sicherheit (Instrumente: Diplomatie, Militär, Nachrichtenendienste)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturkatastrophen</li> <li>• Pandemien</li> <li>• von Menschen verursachte oder technologiebedingte Störfälle</li> <li>• soziale Unruhen etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• von staatlichen Akteuren ausgehende konventionelle oder ABC-Bedrohung</li> </ul>

*Abbildung 1: Traditionelle Krisentypologie*

Im Unterschied dazu entziehen sich viele der gegenwärtigen Krisen den traditionellen Kriterien und Einordnungsversuchen; sie sind nur schwer bis nicht vorhersagbar und entsprechen nicht den eingeübten Denkschemata. Die Tschernobyl-Katastrophe in der Mitte der achtziger Jahre mit nuklearem Fallout in weiten Teilen Europas gab einen Vorgeschmack auf die neuen grenzüberschreitenden Krisen, die nach dem Ende des Kalten Krieges mit der in allen Bereichen fortschreitenden Vernetzung der post-bipolaren Welt vermehrt aufkamen. Die modernen Krisen sind transnational und machen daher nicht vor den nationalen Grenzen halt;

18 Vgl. McConnel, Allan/Drennan, Lynn. *Mission Impossible?*, S. 68.



sie weisen grosse Komplexität auf, die es den Experten schwierig macht, ihre Ursachen zu verstehen und Gegenmassnahmen einzuleiten. Der Anfang und das Ende der modernen Krisen lässt sich auf der Zeitachse nicht eindeutig bestimmen, genauso wenig wie die Dynamik ihrer Entwicklung und die Geschwindigkeit, mit der sie über Grenzen von Nationalstaaten, Politikbereichen und Systemen hinüberschwappen.<sup>19</sup> Im engeren sicherheitspolitischen Bereich zeigen die neuartigen Bedrohungen, die von nichtstaatlichen Akteuren in asymmetrischen Konfliktmustern ausgehen, nicht zuletzt am Beispiel der Terroranschläge in New York und Washington 2001, dass das Udenkbare passieren kann.

Angesichts der veränderten Charakteristika moderner Krisen erweisen sich die während der vergangenen Jahrzehnte entwickelten Typologien als nur bedingt hilfreich bei der Identifizierung von Krisenursachen, Krisenmustern und Gegenstrategien. Die traditionelle Einteilung in natürliche oder von Menschen gemachte Katastrophen, soziale Konflikte oder externe machtpolitische Bedrohungen lässt sich nicht mehr aufrechterhalten, weil es kaum möglich ist, die untereinander verlinkten – wenn auch geographisch oft weit auseinander liegenden Ursachen und Konsequenzen moderner Krisen – analytisch zu trennen.<sup>20</sup> In den wissenschaftlichen Debatten in der Forschung wurden mittlerweile einige neue Kategorisierungsversuche unternommen, mit deren Hilfe die modernen Krisen besser erfasst und damit die Entwicklung von Strategien und angemessenen Reaktionen ermöglicht werden soll.

Als Fortentwicklung der traditionellen Typologie kann der Ansatz von Mitroff und Alpaslan gelten.<sup>21</sup> Sie unterscheiden zwischen drei verschiedenen Typen von Krisen: den Naturkatastrophen sowie «normalen» und «abnormalen» Krisen. Während die erste Kategorie keiner weiteren Erklärung bedarf, werden zu normalen Krisen unter Rückgriff auf die Thesen des Soziologen Charles Perrow<sup>22</sup> Zusammenbrüche und krisen-

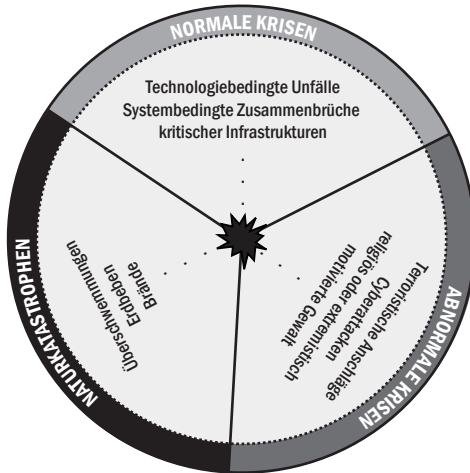
19 Vgl. Lagadec, Patrick. Les nouveaux horizons du risque, S. 4-5. Ein anschauliches Beispiel hierzu bietet die so genannte Mohammed-Karikaturenkrise von 2005/6.

20 Gundel, Stephan. Towards a New Typology of Crisis. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (September 2005), Nr. 3, S. 106-115, hier S. 107.

21 Mitroff, Ian I./Alpaslan, Murat C. Preparing for Evil. In: *Harvard Business Review*, 81 (April 2003), 4, S. 109-115.

22 Perrow, Charles. *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*, New York: Basic Books, 1984.

hafte Ereignisse gezählt, deren Ursachen in der Komplexität moderner Technologien liegen. Dazu gehören alle Zwischenfälle und Krisen, die aus der Überlastung oder Missfunktion komplexer Systeme entstehen, wie etwa systembedingte Zusammenbrüche kritischer Infrastrukturen. Die dritte Kategorie der abnormalen Krisen, die im Zusammenhang der



Entwicklungen der letzten Jahre als die wichtigste bezeichnet wird, beinhaltet sicherheitspolitisch relevante Krisen, deren Entstehung auf vorsätzliches, böswilliges Handeln von Akteuren zurückgeht, wie terroristische Angriffe, Bombenanschläge, Cyberattacken oder gesteuerte Ausbrüche religiös oder extremistisch motivierter Gewalt.<sup>23</sup>

Abbildung 2: Krisenrad<sup>24</sup>

Eine weitergehende Typologie entwirft Gundel. Er unterscheidet zwischen vier Krisentypen, die nach den Kriterien Vorhersagbarkeit und Beeinflussungsmöglichkeit klassifiziert und in einer Matrix eingeordnet werden.<sup>25</sup>

Der ersten Kategorie der «herkömmlichen» Krisen (conventional crises) werden Ereignisse zugeordnet, die vorhersehbar und leicht beeinflussbar bzw. beherrschbar sind, wie etwa bekannte Gefahren von technologischen Systemen. Die «unerwarteten» Krisen (unexpected crises) entspringen ebenfalls technologischen Systemen, zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass die Art und Weise ihres Zustandekommens nicht vorhersehbar ist und daher eine Beeinflussung zwar prinzipiell möglich,

23 Mitroff, Ian I./Alpaslan, Murat C. *Preparing for Evil*, S. 110f.

24 In Anlehnung an Mitroff, Ian I./Alpaslan, Murat C. *Preparing for Evil*, S. 114.

25 Zu Definitionen der Kriterien Vorhersagbarkeit und Beeinflussungsmöglichkeit: Vgl. Gundel, Stephan. *Towards a New Typologie of Crisis*, S. 109.

aber vor dem Eintreten der Krise kaum realisierbar ist. Die dritte Kategorie der «schwer zu bewältigenden» Krisen (intractable crises) schliesst Gefahren oder Bedrohungen ein, die im Prinzip wohl bekannt, aber fast unmöglich zu beeinflussen sind, sei es aufgrund von Systemeigenschaften oder politischen Gründen und Interessenkonflikten. Die letzte

Gruppe bilden die fundamentalen Krisen (fundamental crises), welche in ihren Parametern weder vorhergesagt noch in ihren Auswirkungen beeinflusst werden können. Die Terrorangriffe vom 11. September 2001, Zusammenbrüche der kritischen Infrastrukturen mit katastrophalen Ausmassen oder aus dem Einsatz von Gentechnologie resultierende künftige Gefahren gehören in diese Kategorie.<sup>26</sup>

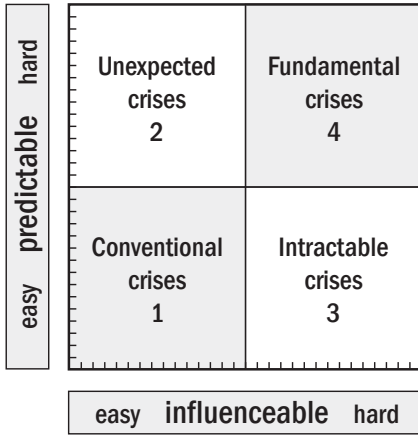


Abbildung 3: Crisis matrix<sup>27</sup>

Die hier vorgestellten Versuche, Krisen mittels neuer Typologien zu erfassen, stellen nicht nur wissenschaftliche Ansätze dar, die Charakteristika moderner Krisen herauszuarbeiten und zu analysieren, sondern haben darüber hinaus eine praktische Relevanz für das Krisenmanagement. Die Klassifizierung von Krisen mittels der den aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen angemessenen Typologien sollte auf der praktischen Ebene des Krisenmanagements für die Auswahl von Gegenmassnahmen und Krisenmanagementstrategien einen Nutzen haben. Viele der gegenwärtigen Krisen, und das gilt erst recht für die Krisen der Zukunft, lassen sich in die in grossen Teilen sich überlappenden Kategorien «abnormaler Krisen» bei Mitroff und Alpaslan und «fundamentaler Krisen» bei Gundel einordnen. Die Fragen nach den Möglichkeiten der Erkennung, eventueller Vorbereitung und Handhabung dieser Art von

26 Ebd. S. 108-110.

27 Ebd. S. 112.

Krisen stehen im Mittelpunkt der nationalen und internationalen Konzepte für ein zeitgemässes strategisches Krisenmanagement.<sup>28</sup>

#### KRISENMANAGEMENT: TRENDS, STRATEGIEN UND NEUE LÖSUNGSANSÄTZE

Die zu Beginn als wichtigste Charakteristika der Krise identifizierten Elemente: «threat» (Gefahr/Bedrohung), «uncertainty» (Unsicherheit) und «urgency» (Dringlichkeit/Zeitdruck) beschreiben den Zeitpunkt, zu dem die Krise als solche erkennbar wird und die meist hektische Zeitspanne der Entscheidungsfindung – das heisst des Krisenmanagements – mit dem Ziel einer möglichst schnellen Einleitung von Gegenmassnahmen einsetzt. In der Regel ist Krisenmanagement aber mehr als das; es umfasst Risikoanalyse, Langzeitprävention, Planung, Vorbereitung und nach der akuten Periode der Krisenentscheidungsfindung die Wiederherstellung des Normalzustands sowie die Frage der zu ziehenden Konsequenzen und ihrer Umsetzung.<sup>29</sup> Sowohl in der Forschung als auch in der Praxis ist ein breit geteilter Konsens zu konstatieren, Krisenmanagement als einen umfassenden Prozess zu sehen, der die oben angeführten Phasen einschliesst.<sup>30</sup>

28 Strategisches Management wird wie folgt definiert: «Strategisches Management handelt oberhalb der einsatzorientierten operativ-taktischen Ebene. Es hat zum Ziel, bereichsübergreifend bestmögliche Rahmenbedingungen für den optimalen Einsatz aller verfügbaren Ressourcen zu schaffen. Dadurch sollen eine Krise oder ein Großschadenerscheinung so effektiv wie möglich bewältigt, der Normalzustand möglichst rasch wieder hergestellt und die Schadenauswirkungen soweit wie möglich begrenzt oder gemindert werden.» (Grambs, Wolfgang/Baach, Werner. Strategisches Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz – eine staatliche Gemeinschaftsaufgabe. In: Europäische Sicherheit 6 (2006), S. 74-78, hier S. 75).

29 Vgl. Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen/Comfort, Luise K. The Changing World of Crisis and Crisis Management, S. 15.

30 Vgl. Boin, Arjen/McConnell, Allan. Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns, S. 52.

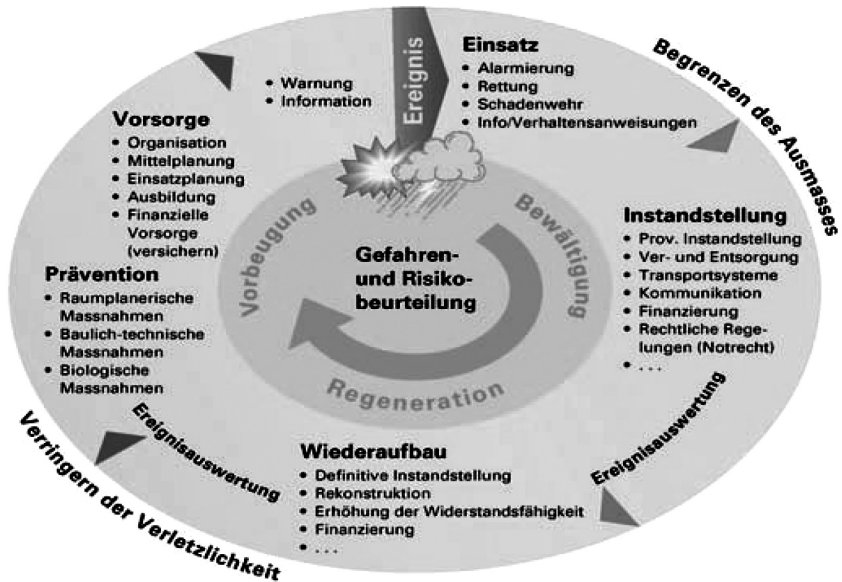


Abbildung 4: Krisenmanagement als Prozess<sup>31</sup>

Dabei bleiben die traditionellen Methoden nach wie vor eine wichtige Grundlage des Krisenmanagements, jedoch bedürfen sie angesichts der Natur der modernen Krisen einer Ergänzung und Erweiterung. Alleine mit den rationalen Methoden der Risikoanalyse, welche ein als Risiko eingestuftes Ereignis nach Wahrscheinlichkeit seines Eintretens und dem Ausmass der Auswirkungen klassifizieren<sup>32</sup>, kann irrational handelnden Akteuren und krisenhaften Ereignissen, die nicht-linearen Entwicklungsschemata folgen und komplexe bis chaotische Ursachenzusammenhänge aufweisen, nur schwer begegnet werden.<sup>33</sup> Gleiches gilt für die Prävention, Planung, Vorbereitung und Simulation von Reaktions-

31 FLAGAMT Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Vision des BABS: Mit Kompetenz und Partnerschaft zum besseren Schutz der Bevölkerung, <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/dienstleistungen/infomatbabs/infomatbs.ContentPar.0021.DownloadFile.tmp/408.964-d.pdf>

32 Zur Risikoanalyse und -politik vgl. Habegger, Beat. Von der Sicherheits- zur Risikopolitik.

33 Vgl. Robert, Bertrand/Lajtha, Chris. A New Approach to Crisis Management. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10 (December 2002), Nr. 4, S. 181-191, hier S. 184.

massnahmen, die oft der Kategorie der abnormalen bzw. fundamentalen Krisen und den aus ihnen resultierenden Unsicherheiten nicht gerecht werden, so dass Pläne zur Bewältigung von Krisenlagen bereits zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung veraltet und Simulationen unrealistisch sind.<sup>34</sup> Bezogen auf die Entscheidungsträger in krisenhaften Situationen heisst das in Worten von Mitroff und Alpaslan: «As a result, they are, essentially, fighting new wars with old strategies.»<sup>35</sup> In den aktuellen Debatten innerhalb des Forschungsbereiches wird daher ein holistischer Ansatz gefordert, welcher der in einem durch Globalisierungsprozesse bestimmten internationalen System wachsenden Komplexität der modernen Krisen Rechnung trägt und die die Praxis des gegenwärtigen Krisenmanagements bestimmenden Entwicklungen und Tendenzen bei der Suche nach angemessenen Antworten mit einbezieht.

Mit dem Wandel der Industrie- zur Risikogesellschaft, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die aus ihren Strukturen, Abläufen und Prozessen resultierenden Risiken für die politisch Verantwortlichen immer weniger kalkulierbar und beherrschbar sind<sup>36</sup>, ändert sich der Charakter der Krisen. Mit den wachsenden Schwierigkeiten den Anfang und das Ende einer Krise zeitlich genau zu bestimmen, erscheinen die modernen Krisen weniger als in der Zeit verortbare Ereignisse, sondern sind vielmehr als Prozesse zu begreifen, welche in der Tendenz verstärkt durch Transnationalisierung, Mediatisierung und Politisierung gekennzeichnet sind.<sup>37</sup>

Die klassischen Antworten des Krisenmanagements richteten sich in den die nationale Sicherheit tangierenden Bereichen nach der Unterscheidung zwischen externen, internationalen sowie innerstaatlichen Krisen, welchen jeweils separat durch den Einsatz der dafür vorgesehenen Mittel – im Falle externer Krisen Diplomatie und Militär mit Hilfe der Nachrichtendienste, im Inland Polizei, Sicherheitsdienste und

34 Ebd.

35 Mitroff, Ian I./Alpaslan, Murat C. *Preparing for Evil*, S. 109.

36 Der hier verwendete Begriff «Risikogesellschaft» wurde von dem Soziologen Ulrich Beck geprägt: Beck, Ulrich. *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

37 Vgl. 't Hart, Paul/Heyse, Liesbet/Boin, Arjen. *New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda*. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9 (December 2001), Nr. 4, S. 181-188, hier S. 182-184.

Bevölkerungsschutzeinrichtungen – des nationalen Sicherheitsapparates zu begegnen war. Diese rigide Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit ist zunehmend einer Erosion ausgesetzt und die damit einhergehende Zuordnung von sicherheitspolitischen Instrumenten und Mitteln heute nicht mehr tragbar.<sup>38</sup>

Die modernen Krisen zeichnen sich nicht zuletzt durch Spill-over-Effekte aus. Viele von ihnen entstehen zwar auf nationaler oder regionaler Ebene, jedoch überschreiten sie oder ihre Folgen, begünstigt durch die interdependenten Strukturen und Vernetzungen der globalen Risikogesellschaft, die Grenzen von Staaten und Systemen und stellen damit die zuständigen Autoritäten vor Probleme, die ein Nationalstaat nicht alleine lösen kann. Migrationströme, internationaler Terrorismus, religiöser und politischer Extremismus, aber auch Natur- und technologiebedingte Katastrophen zählen zu den transnationalen Gefahren und Bedrohungen, die eine inter- und transnationale Kooperation der Sicherheitsorganisationen notwendig machen, sei es in einem institutionalisierten, multi- oder bilateralen Rahmen, sei es durch Ad-hoc-Zusammenarbeit in bestimmten Situationen.<sup>39</sup>

Mediatisierung und Politisierung der Krisen, zwei weitere für moderne Krisen charakteristische Tendenzen, stehen in Wechselwirkung zueinander. Krisenmanagement ist schon immer eine inhärent politische Aufgabe gewesen. Während der Krisen erwarten Bürger, Organisationen und Medien von den Autoritäten eine Erklärung der Vorgänge und eine schnelle Wiederherstellung des Normalzustandes. Scheitert in einer von Gefahr, Unsicherheit und Zeitdruck bestimmten krisenhaften Situation die Krisenkommunikation, so kann dies das Vertrauen in die

38 Vgl. Stern, Eric K. *Crisis Studies and Foreign Policy Analysis*, S. 189; Gusy, Christoph. Die Vernetzung innerer und äusserer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.). *Herausforderung Terrorismus: Die Zukunft der Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 197-221, hier S. 197.

39 Vgl. Quarantelli, Enrico L. Another Selective Look at Future Social Crisis: Some Aspects of Which We Can Already See in the Present. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9 (December 2001), Nr. 4, S. 233-237, hier S. 234-235; Stern, Eric/Sundelius, Bengt. *Crisis Management Europe*, S. 80.

Krisenmanagementfähigkeiten der politischen Eliten sowie deren Legitimation untergraben.<sup>40</sup>

Bereits bei der Feststellung und Definition einer Situation als Krise spielen Medien eine wichtige Rolle: «If CNN defines a situation as a crisis, it will indeed be a crisis in all its consequences».<sup>41</sup> Die Rolle der Medien als bedeutender Faktor, der eine krisenhafte Situation oder ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit beeinflusst, hat Konsequenzen. Für Entscheidungsträger wird Krisenkommunikation zu einem wichtigen Element des eigentlichen Krisenmanagements: Es geht jetzt nicht mehr nur darum, effektive physische Gegenmassnahmen einzuleiten, sondern gleichzeitig muss der auf den Ausbruch einer Krise folgende «image fallout» pro-aktiv gehandhabt werden, was einen professionellen Umgang mit den Medien seitens der politisch Verantwortlichen voraussetzt.<sup>42</sup>

Für die Entwicklung von Konzepten und Strategien ergibt sich aus der Natur der modernen Krisen sowie der beim Management von Krisen in den vergangenen Jahren sichtbar gewordenen Tendenzen das Erfordernis nach koordinierten Anstrengungen aller relevanten Akteure und Institutionen über Ressortgrenzen hinweg auf sämtlichen Ebenen der nationalen Sicherheitsstrukturen. Darüber hinaus muss die transnationale Kooperation beim Monitoring von Risiken, Frühwarnsystemen und Krisenmanagement verstärkt gesucht und institutionalisiert werden. Nichtstaatliche Akteure aus den Bereichen der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen sollten da, wo es sinnvoll ist, integriert werden und mit staatlichen Autoritäten, beginnend bei Planung und Übungen, zusammenarbeiten. Die politisch Verantwortlichen müssen lernen, in Krisenlagen mit und nicht gegen die Medien zu arbeiten. Und schliesslich gehört die Schaffung einer gemeinsamen Begrifflichkeit, die Berufung von Expertengruppen und -netzwerken, die kreative und unkonventionelle Ideen entwickeln, sowie insbesondere in

40 Vgl. Boin, Arjen/McConnell, Allan. *Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns*, S. 54.

41 Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen/Comfort, Luise K. *The Changing World of Crisis and Crisis Management*, S. 12; es handelt sich hierbei um die Abwandlung des so genannten Thomas Theorems: «If men define a situation as a crisis, it will be a crisis in its consequences».

42 Vgl. 't Hart, Paul/Heyse, Liesbet/Boin, Arjen. *New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research*, S. 183.



föderalen Systemen die Etablierung von Koordinations- und Schnittstellen zu einem effektiven Krisenmanagementsystem dazu.<sup>43</sup>

## 2 DAS KONZEPT DER HOMELAND SECURITY: USA UND EUROPA

Es existiert gegenwärtig keine Definition, die das Konzept der Homeland Security<sup>44</sup> allgemeingültig bestimmen würde. In der aktuellen Debatte im Bereich des Bevölkerungsschutzes im deutschsprachigen Raum wird Homeland Security als ein auf einem umfassenden Begriff von Sicherheit aufbauender Ansatz verstanden, der im gesamtstaatlichen und ressortübergreifenden Rahmen im Sinne der oben dargestellten holistischen Konzeption des Krisenmanagements alle im Staat, in der Wirtschaft und der Gesellschaft verfügbaren Mittel und Instrumente einsetzt. Als Zielsetzung gilt dabei, das Aufkommen symmetrischer und asymmetrischer Risiken soweit möglich präventiv zu verhindern, das politische und gesellschaftliche System, seine Institutionen, Bevölkerung und kritische Infrastrukturen zu schützen und beim Eintreten einer Krisenlage ihre Folgen zu bewältigen und die Wiederherstellung des Normalzustandes zu ermöglichen.<sup>45</sup>

Das US-amerikanische System der Homeland Security bietet ein Beispiel für die institutionelle Umsetzung eines solchen Konzeptes. Ein mit dem amerikanischen Modell vergleichbares System für das Gebiet der Europäischen Union existiert noch nicht. Jenseits des europäischen Engagements im Bereich der internationalen Krisenprävention und des Krisenmanagements mit entsprechender institutioneller Verankerung von Strategien, Mitteln und Instrumenten im Rahmen der in ihren wesentlichen Bereichen intergouvernemental organisierten ESVP bleibt

43 Vgl. Lagadec, Patrick. *Les nouveaux horizons du risque*, S. 5; Boin, Arjen/McConnell, Allan. *Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns*, S. 55-56; Karkoszka, Andrzej. *Crisis Management*, S. 35-36; 't Hart, Paul/Heyse, Liesbet/Boin, Arjen. *New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research*, S. 183.

44 Da es in der deutschen Sprache bisher keine einheitlich benutzte Entsprechung für Homeland Security gibt, wird im Folgenden der Originalbegriff verwendet.

45 Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas. *Homeland Security aus europäischer Perspektive*. In: Borchert, Heiko (Hrsg.). *Weniger Souveränität – mehr Sicherheit: Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*. Hamburg: Mittler 2004, S. 17-38, hier S. 21.

das Krisenmanagement innerhalb des Territoriums der EU weitgehend Sache der Mitgliedstaaten. Allerdings gibt es auf der konzeptionellen Ebene Vorschläge dafür, wie ein Homeland Security-System im europäischen Kontext aussehen könnte. Im Folgenden wird zuerst kurz der Homeland Security-Ansatz in den USA vorgestellt und anschliessend ein entsprechendes Konzept für die Europäische Union besprochen sowie die Frage nach der Möglichkeit seiner Realisierung vor dem Hintergrund der bisher erfolgten Kooperations Schritte, vor allem im Bereich der Terrorismusbekämpfung, erörtert.

### HOMELAND SECURITY IN DEN USA

Das als Reaktion auf die terroristischen Attacken vom 11. September 2001 von der US-Regierung als eine zentrale Koordinationsstelle geschaffene Department of Homeland Security vereint unter einem Dach zahlreiche der bis dato getrennt arbeitenden föderalen Institutionen und staatlichen Sicherheitsorganisationen sowie andere Akteure aus sicherheitsrelevanten Bereichen. Das Department bündelt im Dienst der nationalen Sicherheit die vorhandenen Ressourcen und koordiniert über die Grenzen von Ressorts und administrativen Ebenen hinweg ihren Einsatz zur Gefahrenabwehr und Krisenbewältigung. Auf der Grundlage der im Mai 2002 angekündigten und wenig später vorgestellten National Strategy for Homeland Security<sup>46</sup>, die auf die Abwehr der terroristischen Bedrohung fokussiert, verfolgt die Behörde in erster Linie ein dreifaches strategisches Ziel: die Prävention von weiteren terroristischen Angriffen; die Reduzierung der Verwundbarkeit der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen; sowie die Schadenbegrenzung im Falle eines erfolgten Angriffs.<sup>47</sup> Zu diesem Zweck wurden in der Strategie sechs Aufgaben- respektive Kompetenzbereiche identifiziert, in denen das Departement für ein koordiniertes Vorgehen die Verantwortung trägt:

46 *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, Washington D.C., July 2002, <http://www.whitehouse.gov/homeland/book/>

47 Ebd. S. vii.

1. Zusammenführung, Analyse und Verteilung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, die aus unterschiedlichen Quellen stammen;
2. Grenzen- und Infrastruktursicherung im Bereich des Luft-, See- und Strassentransports sowie weitere sensible Infrastrukturbereiche;
3. Terrorismusabwehr im Inneren und – im Hinblick darauf – Erweiterung der Befugnisse der Verfolgungsbehörden;
4. Schutz kritischer Infrastrukturen;
5. Verhinderung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch terroristische Akteure;
6. Krisenplanung und Krisenmanagement mit Ausbildung, Ausstattung, Übungen für die Einsatzkräfte und Koordination der Massnahmen auf allen staatlichen Ebenen sowie mit der Bevölkerung und der Wirtschaft.<sup>48</sup>

Mit einem solchen Aufgaben- und Kompetenzzuschnitt deckt das Department of Homeland Security fast das gesamte Wirkungsfeld innerhalb des Bereiches der inneren Sicherheit ab und sollte damit in der Lage sein, frühere Sicherheitsdefizite in den USA zu reduzieren und die sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse zu optimieren.<sup>49</sup> Über die innenpolitischen Massnahmen hinaus sieht die Strategie in bestimmten Feldern transnationale Kooperation mit Partnern und Nachbarstaaten vor.<sup>50</sup> Auf der operativen Ebene findet internationale Zusammenarbeit etwa in den Bereichen der Nachrichtendienste oder Luft- und Seefahrtorganisationen statt; zudem wurde eine grenzüberschreitende Kooperation bei Krisenplanung und Krisenmanagement mit den Nachbarstaaten Mexiko und Kanada initiiert.<sup>51</sup>

48 Ebd. S. viii-x.

49 Vgl. Dittler, Thomas/Neubecker, Adolf. *Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes*. In: Borchert, Heiko (Hrsg.). *Weniger Souveränität – mehr Sicherheit: Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte*. Hamburg: Mittler 2004, S. 147-165, hier S. 151.

50 *National Strategy for Homeland Security*, S. viii-ix.

51 Vgl. Dalgaard-Nielsen, Anja. *Homeland Security: American and European Responses September 11<sup>th</sup>*. In: Pilegaard, Jess (Hrsg.). *The Politics of European Security*. Copenhagen: The Danish Institute for International Studies, 2004, S. 159-178, hier S. 164.

Um dem übergeordneten – wenn auch schwer definierbaren – Ziel der Gewährleistung der Sicherheit näher zu kommen, wurde zugleich im Rahmen von Homeland Security ein inhaltlich-strategischer Paradigmenwechsel vollzogen. Er zeigt sich in der Abkehr von einer vorrangigen System- bzw. Kräfteorientierung hin zu einer Ausrichtung an spezifischen Fähigkeiten. Das beinhaltet den Ausbau von Fähigkeiten in den Kernbereichen Führung, Nachrichtenbeschaffung, Mobilität, Überlebensfähigkeit sowie Schutz kritischer Infrastrukturen.<sup>52</sup>

Das US-amerikanische Konzept der Homeland Security kann als ein mehrschichtiger sicherheitspolitischer Ansatz betrachtet werden, in dem das Zusammenwirken mannigfacher Akteure, Mittel und Instrumente innerer Sicherheit durch eine zentrale Behörde koordiniert und durch aussenpolitische Kooperation ergänzt wird. Damit kommt Homeland Security in den USA zwar einem ganzheitlichen System des Krisenmanagements nahe. Allerdings bleiben wichtige Funktionen im Kernkompetenzbereich anderer Akteure. So spielen auf kommunaler Ebene und der Ebene der einzelnen Bundesstaaten die Regierungen bzw. Gouverneure in wichtigen Bereichen des Krisenmanagements, wie Polizei- oder Gesundheitswesen, nach wie vor eine entscheidende Rolle.<sup>53</sup>

Darüber hinaus ist die praktische Umsetzung des Konzepts nicht unproblematisch. Das Department of Homeland Security verfügt über ein jährliches Budget von ca. 40 Milliarden Dollar und vereint unter seinem Dach insgesamt etwa 180'000 Mitarbeiter aus mehr als 35 Behörden und 8 Ministerien. Es befindet sich immer noch im Konsolidierungsprozess, in dem etwa auf administrativer Ebene verschiedene Personalsysteme sowie teilweise inkompatible Systeme der Budgetierung und des Rechnungswesens integriert werden müssen.<sup>54</sup> Seine Grösse und die komplexe Struktur wirken sich im Hinblick auf das effiziente Funktionieren des Departments negativ aus. So ist der grosse bürokra-

52 Vgl. Bernnat, Reiner. Herausforderung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security. In: *Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur*, DGAP-Analyse, Juni 2004, S. 19-23, hier S. 19.

53 Vgl. Dalgaard-Nielsen, Anja. *Homeland Security: American and European Responses* September 11<sup>th</sup>, S. 165.

54 Vgl. Bernnat, Reiner. Herausforderung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur am Beispiel Homeland Security, S. 19.

tische Apparat bei der Verteilung von sensiblen Informationen über Gefahren- und Bedrohungslage sowie bei der Koordination der erforderlichen Krisenmanagementmassnahmen eher hinderlich. Zudem leidet die Homeland Security darunter, dass das Konzept in seiner Hauptdimension auf Terrorismusbekämpfung abzielt, was nicht zuletzt bei der Bewältigung der durch den Hurrikan «Katrina» verursachten Katastrophe deutlich wurde.<sup>55</sup>

### EIN HOMELAND SECURITY-KONZEPT FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

Ein Departement für Homeland Security nach amerikanischem Muster, ausgestattet mit vergleichbaren Mitteln und Kompetenzen, ist auf die Europäische Union schon aufgrund ihrer spezifischen Beschaffenheit nicht übertragbar. Borchert und Pankratz schlagen daher einen Ansatz für europäische Homeland Security vor, den sie als ein «übergeordnetes Metakonzept» verstehen, das die nationale Verteidigung und den Bevölkerungsschutz nicht ersetzt, sondern die vorhandenen Systeme nationaler Sicherheit prozessorientiert zusammenführt.<sup>56</sup>

Ausgehend von der am Anfang dieses Kapitels präsentierten Definition wird ein europäisches Homeland Security-System als ein wirkungsorientierter, ressortübergreifend zu gestaltender Verbund konzipiert, in dem die zu erbringenden Teilleistungen aufeinander abgestimmt werden, um die in der Definition formulierten drei Zielsetzungen – Prävention, Schutz und Folgenbewältigung – zu erreichen. Das Aufgabenspektrum reicht dementsprechend von Krisenvorsorge über das eigentliche Krisenmanagement bis zur Krisennachsorge und erstreckt sich auf natürliche und technologiebedingte Gefahren sowie die Abwehr von ABC-Risiken, Terrorismus sowie Angriffen auf elektronische und andere kritische Infrastrukturen.<sup>57</sup>

55 Vgl. Braml, Josef. *Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2005, S.5-7; Karkoszka, Andrzej. Crisis Management, S. 38-39; Channel, Ralph Norman. Intelligence and the Department of Homeland Security. In: *Strategic Insight*, 1 (August 2002), Nr. 6. S.1-3, hier S. 2. <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/aug02/homeland2.asp>

56 Borchert, Heiko/Pankratz, Thomas. Homeland Security aus europäischer Perspektive, S. 23.

57 Ebd. S. 22-25.

Ähnlich den militärischen Grundsätzen der vernetzten Operationsführung soll der Gesamtverbund verschiedene Bereiche, Mittel und Instrumente sowie staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenführen und miteinander verknüpfen, wobei die Leistungserbringung an einem übergreifenden Prozessmodell ausgerichtet wird, das die Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse, die in einzelnen Ressorts bereichsspezifisch angewendet und umgesetzt werden, im Hinblick auf die Hauptaufgaben des Systems definiert<sup>58</sup>:

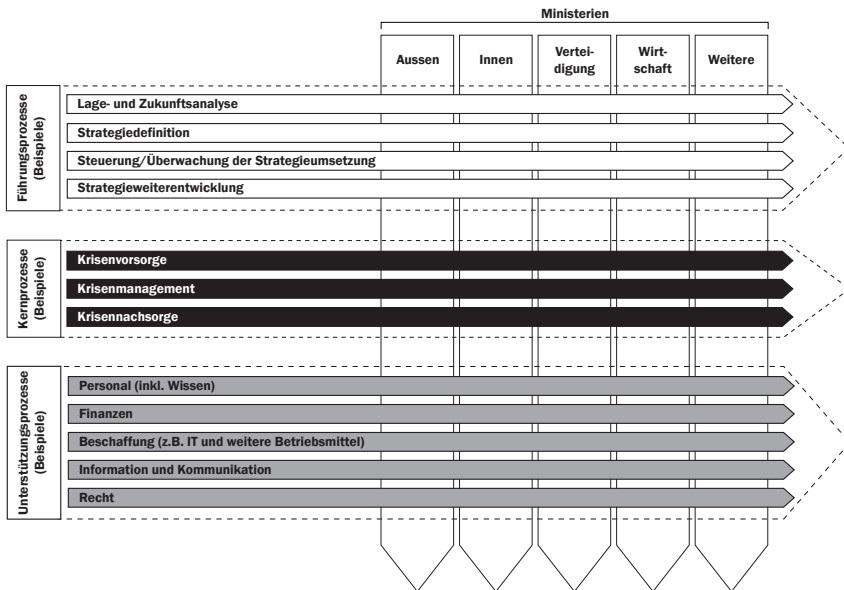


Abbildung 5: Homeland Security-Prozessmodell<sup>59</sup>

Als Vorteil eines prozessorientierten Homeland Security-Systems wird angeführt, dass eine derartige Konzeption bei inhaltlich einheitlicher Definition der Prozesse, klarer Verantwortungszuordnung und Wirkungskontrolle den Handlungsspielraum der einzelnen Teilbereiche und beteiligten Institutionen stärkt, was insbesondere im Hinblick auf die

58 Ebd. S. 25-26.

59 Ebd. S. 27.

Problematik der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Mehrebenen-system der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung ist.<sup>60</sup>

In der Praxis müsste ein so konzipiertes Metakonzept eines europäischen Homeland Security-Systems sowohl auf der nationalen als auch auf der EU-Ebene gedacht und umgesetzt werden, womit sich die Frage der politischen Machbarkeit stellt. Es gibt zwar in der Europäischen Union Kooperation in einzelnen Bereichen der inneren Sicherheit, wie unter anderem polizeiliche Zusammenarbeit und Datenaustausch im Rahmen von Schengen oder seit 2001 ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Kooperation in Katastrophenfällen<sup>61</sup>, jedoch bleiben die Mitgliedstaaten die Hauptakteure auf dem Feld der Homeland Security.

Die Terrorismusbekämpfung der EU bietet ein Beispiel für die Schwierigkeiten, ein kohärentes gemeinschaftliches Konzept in einem sensiblen sicherheitspolitischen Bereich auf der Gemeinschaftsebene zu verankern. Als Reaktion auf die Terroranschläge vom September 2001 wurde vom Europäischen Rat der europäische Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet. Das Dokument enthielt sieben Hauptziele:

1. Verstärkung der internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus;
2. Beschränkung des Zugangs zu finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen für Terroristen;
3. Erhöhung der Kapazität der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten für Untersuchungen und Strafverfolgungen;
4. Schutz des internationalen Verkehrs und Einrichtung effizienter Systeme der Grenzüberwachung;

60 Ebd. S. 28-29.

61 Ratsbeschluss 2001/792/EG vom 23. Oktober 2001, Amtsblatt Nr. L297 vom 15. November 2001, S. 7-11, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l\\_297/l\\_29720011115en00070011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_297/l_29720011115en00070011.pdf)

5. Verstärkung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und damit der Fähigkeit der Europäischen Union, terroristischen Angriffen vorzubeugen bzw. mit deren Folgen umzugehen;
6. Identifikation von Faktoren, die zur Rekrutierung von Terroristen beitragen;
7. Drittländer dazu veranlassen, sich im Kampf gegen den Terrorismus stärker einzusetzen.<sup>62</sup>

Eine für die Umsetzung des Aktionsplans verabschiedete «road map» umfasste eine umfangreiche Liste von Einzelmassnahmen in verschiedenen Bereichen, die schwerpunktmässig aus innen- und justizpolitischen Aktionen bestanden, aber auch externe Massnahmen beinhalteten und innerhalb der institutionellen Struktur der EU säulenübergreifend ausgerichtet waren, womit der Aktionsplan mit seinen Umsetzungsleitlinien bereits den Charakter einer Strategie aufwies.<sup>63</sup> Unter dem Eindruck der Terroranschläge von Madrid im März 2004 und London im Juli 2005 verabschiedete der Europäische Rat am 1. Dezember 2005 eine umfassende und integrierte EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung<sup>64</sup>, die konkrete Vorschläge für die Schaffung einer kollektiven Handlungsfähigkeit in der EU-Terrorismusbekämpfung und eine Vernetzung der Terrorabwehrpolitiken der Mitgliedstaaten enthielt. Der wenig später im Februar 2006 aktualisierte Aktionsplan beinhaltet mehr als 160 Einzelmassnahmen in den in der EU-Strategie festgelegten vier Arbeitsbereichen Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion, mit welchen

62 Terrorismus: Die europäische Antwort. Europäische Kommission, August 2004, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/terrorism/terrorism\\_0904\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/terrorism/terrorism_0904_de.pdf). Vgl. Mauer, Victor. The European Union and Counter-Terrorism. In: Deighton, Anne/Mauer, Victor (Hrsg.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zürich: Center for Security Studies, 2006, S. 89-97.

63 Vgl. Monar, Jörg. Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus: Handlungsgrundlagen; Fortschritte und Defizite. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.). *Herausforderung Terrorismus: Die Zukunft der Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 136-172, hier S. 149.

64 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>



das Ziel eines vernetzten Vorgehens gegen den Terror realisiert werden soll.<sup>65</sup>

In der Praxis wurde aber bald erkennbar, dass die Umsetzung der Ziele der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung auf Schwierigkeiten stösst. So leidet der gemeinsame europäische Handlungswille unter unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen, die auf unterschiedliche Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit dem Terrorismus zurückgehen. Hinzu kommt, dass es auf den nationalen Ebenen voneinander strak divergierende Kapazitäten gibt, was etwa im Bereich der nachrichtendienstlichen Informationen die Bereitschaft zum Austausch hemmt. Einzelne Staaten ziehen es zudem vor, informell auf bi- oder multilateraler Ebene zu kooperieren, statt sich in reguläre Strukturen unter Einchluss aller EU-Mitglieder einbinden zu lassen.<sup>66</sup>

Auf der EU-Ebene traten zudem Abstimmungs- und Kompetenzprobleme zwischen verschiedenen Politik- und Arbeitsfeldern sowie verschiedenen EU-Organen und Akteuren in den drei Säulen des EU-Vertrages wie auch ausserhalb des EU-Rahmens auf. Ein koordiniertes Vorgehen zeigt sich damit als schwer zu realisieren. Die angestrebte Vernetzung der aussen- und innenpolitischen Massnahmen der Terrorismusbekämpfung unter den EU-Mitgliedstaaten leidet vielmehr unter Kohärenzproblemen, die sowohl horizontal als auch vertikal in dem Mehrebenensystem der Europäischen Union anzutreffen und in gewisser Hinsicht dem gegenwärtigen EU-System immanent sind.<sup>67</sup>

Anhand der Probleme, die bei der Herausbildung einer gemeinschaftlichen Terrorabwehrpolitik zu Tage treten, wird ersichtlich, dass im derzeitigen Entwicklungsstand des europäischen Integrationsprozesses die Schaffung einer europäischen Homeland Security, die einem ganzheitlichen Konzept – wie dem des von Borchert und Pankratz vorgeschlagenen – entsprechen würde, gegenwärtig unrealistisch ist. Im Unterschied zum föderativen US-System liegt in der Europäischen Union die

65 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

66 Vgl. Monar, Jörg. Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, S. 146-147.

67 Vgl. Mauer, Victor, *The European Union and Counter-Terrorism*, S. 96f.; Bendiek, Annet. *Die Terrorismusbekämpfung der EU: Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006, S. 5-6.

Entscheidungsgewalt in wichtigen sicherheitspolitischen Bereichen, wie Nachrichtendienste, Polizei, Verteidigung und Bevölkerungsschutz, bei den Mitgliedstaaten, womit von einem europäischen «Homeland» kaum gesprochen werden kann.<sup>68</sup> Einen eigenen Politikbereich, der sich im Sinne von Homeland Security in einem umfassenden Ansatz mit den Fragen der inneren und äusseren Sicherheit beschäftigen würde, gibt es auf der EU-Ebene bis dato nicht; vorhandene Ideen zur Schaffung einer Generaldirektion Homeland Security sind auf der Seite der Mitgliedstaaten auf kein Interesse gestossen und wurden daher verworfen. Dabei wäre es im Interesse Europas, nicht zuletzt im Hinblick auf ein Zusammenwirken mit den USA bei der Terrorismusabwehr die eigenen Erfahrungen und Ressourcen zu bündeln und effektiver einzusetzen. Ein europäisches System eines strategischen Krisenmanagements, welches das gesamte Gebiet der Europäischen Union abdeckt, kann aus den bestehenden Kooperationsansätzen sicherlich nur langfristig hervorgehen.

## SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die Anforderungen an das Krisenmanagement im 21. Jahrhundert werden von Faktoren bestimmt, welche in ihrer Beschaffenheit und in ihren Konsequenzen der Natur der modernen Krisen entspringen und sich grundlegend von den Ursachen und Mustern der «konventionellen» Krisen, die während der letzten Jahrzehnte die Forschung und Praxis des Krisenmanagements dominierten, unterscheiden. In der Forschung wurde diese Entwicklung seit dem Ende der 1980er Jahre erkannt und in dem Masse, in dem sich die tradierten Methoden und Reaktionsmechanismen als nicht mehr adäquat erwiesen, ein Paradigmenwechsel gefordert. Mit neuen definitorischen Ansätzen und Krisentypologien wird versucht, die Natur der modernen Gefahren und Bedrohungen und die daraus entstehenden «abnormalen» bzw. «fundamentalen» Krisen besser zu erfassen, um effektive Gegenstrategien entwickeln zu können.

68 Vgl. Dalgaard-Nielsen, Anja. Homeland Security: American and European Responses September 11<sup>th</sup>, S. 172.

Die moderne Krise erscheint als ein auf der Zeitachse nicht eindeutig verortbarer Prozess mit oft zyklischem Verlauf, der komplexe, nicht-lineare Entstehungs- und Entwicklungsmuster aufweist und die eingeübten Denkschemata herausfordert. Die moderne Krise als Prozess zeichnet sich durch ihren transnationalen Charakter aus, der die Trennung der Bereiche innerer und äusserer Sicherheit mit den dazugehörigen Mitteln und Instrumenten immer obsoleter erscheinen lässt. Die als Tendenz zu beobachtenden, zunehmenden und sich gegenseitig bedingenden Phänomene der Mediatisierung und Politisierung der Krisen machen das Krisenmanagement zudem mehr denn je zu einem immanent politischen Unterfangen, das von den handelnden Entscheidungsträgern einen professionellen und pro-aktiven Umgang mit den Medien verlangt. Für das Krisenmanagement ergibt sich aus den Charakteristika der neuen Krisen die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes, der alle auf nationaler Ebene vorhandenen Ressourcen ressort- und bereichübergreifend einzusetzen ermöglicht, Koordinierungsinstanzen schafft, unterschiedliche staatliche und nichtstaatliche Akteure, Experten und Institutionen integriert und darüber hinaus auf inter- und transnationale Kooperation setzt.

Das in den USA als Reaktion auf die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 geschaffene Homeland Security-System bietet ein Beispiel für die institutionelle Konkretisierung eines modernen ganzheitlichen Krisenmanagementkonzeptes. Das auf der Grundlage der National Strategy for Homeland Security von 2002 geschaffene Department of Homeland Security verfügt über weitgehende Kompetenzen im Bereich der Prävention, des Schutzes von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen und des Krisenmanagements mit dem Aufgabenschwerpunkt Terrorismusabwehr. Die Behörde versammelt und bündelt als Koordinierungsinstanz unter einem Dach die verfügbaren Ressourcen des Landes, seine Institutionen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteure und kooperiert darüber hinaus mit internationalen Organisationen und Nachbarstaaten. Jedoch ist die Umsetzung des Konzeptes nicht problemfrei: Die Grösse und komplexe Struktur des geschaffenen bürokratischen Apparates wirkt sich in konkreten Krisen negativ auf seine Effizienz aus.

Ein Homeland Security-Konzept mit einer Kompetenz- und Mittelfülle des US-amerikanischen Systems lässt sich auf die Europäische Union aufgrund ihrer Verfasstheit nicht übertragen. Ein gesamteuropäisches «Homeland» gibt es im eigentlichen Sinne nicht. In existierenden Konzeptentwürfen für eine europäische Homeland Security wird ein prozessorientiertes System vorgeschlagen, das ähnlich den Grundsätzen der vernetzten Operationsführung verschiedene Akteure, Bereiche und Instrumente in einem Gesamtverbund ressortübergreifend zum Zweck der Prävention, des Schutzes und der Folgenbewältigung bei Krisen zusammenführt und miteinander verknüpft. Allerdings würde die Realisierung eines solchen Systems, dessen Konzipierung und Umsetzung sowohl auf der nationalen als auch auf EU-Ebene voraussetzen, was aufgrund der bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Souveränität über die sicherheitspolitischen Kernbereiche, wie Verteidigung, Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienste und Polizei, so kaum zu erwarten ist. Das Beispiel der EU-Terrorabwehrpolitik zeigt, dass ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene in sensiblen sicherheitspolitischen Bereichen mit grossen Umsetzungsschwierigkeiten behaftet ist. Die Schaffung eines gemeinschaftlichen Homeland Security-Systems ist daher gegenwärtig schwer vorstellbar und kann nur in einer langfristigen Perspektive entstehen.

Die modernen Krisen in ihrer Eigenschaft als sich nicht an die nationalen Grenzen haltende Ereignisse mit zyklischem Verlauf, deren Folgen in alle Bereiche eines Systems einwirken können, stellen auch die Schweiz vor die Herausforderung, ein den neuen Risiken angemessenes und umfassendes Krisenmanagementsystem zu schaffen. Die bisherigen Schritte in diese Richtung setzen einige der in der Forschung erarbeiteten Erkenntnisse um. So gründet das unter Führung vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz sich im Aufbau befindende System der «Nationalen Sicherheitskooperation» auf einem Verständnis vom Krisenmanagement als Prozess, welcher Prävention, Vorsorge, die eigentliche Krisenbewältigung sowie die Wiederherstellung des Normalzustandes und die Frage der zu ziehenden Konsequenzen mit einschliesst. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes soll die nationale Sicherheitskooperation die zur Verfügung stehenden Mittel, Akteure und Instrumente zwecks eines effizienten Einsatzes im Krisenfall zusammenführen.

Allerdings ist die Frage, wie das endgültige Ergebnis aussehen soll, nach wie vor Gegenstand von Debatten. Die in dem Artikel besprochenen Konzepte von Homeland Security stellen zwei unterschiedliche Modelle dar. Es wäre abzuwägen, ob mit einer entfernt an das US-amerikanische Modell von Homeland Security angelehnten Variante mit einer zentralen Koordinierungsinstanz im Sinne eines Sicherheitsdepartments im schweizerischen föderalen System mit der starken Stellung der Kantone die gewünschten Resultate erreicht werden können; oder ob ein System, das die in der Schweiz auf kantonaler und Bundesebene vorhandenen Kapazitäten prozessorientiert zusammenführt, bessere Aussichten für die Realisierung eines modernen Krisenmanagementsystems bietet.