

CRN REPORT

BEURTEILUNG DER "NATIONAL STRATEGY FOR HOMELAND SECURITY" 2007

Zürich, Dezember 2007

Crisis and Risk Network (CRN)
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Authors: Christoph Doktor and Myriam Dunn

© 2008 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

Contact:

Center for Security Studies
Seilergraben 45-49
ETH Zürich
CH-8092 Zürich
Switzerland

Tel.: +41-44-632 40 25

crn@sipo.gess.ethz.ch
www.crn.ethz.ch

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of the Center for Security Studies.

The CRN Reports represent the views and interpretations of the authors, unless otherwise stated.

Beurteilung der „National Strategy for Homeland Security“ 2007

1. Der Kontext

Die im Oktober 2007 präsentierte neue US-amerikanische *National Strategy for Homeland Security* (NSHS) ersetzt die als Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 erlassene erste *Homeland Security Strategy* vom Juni 2002. Während die ursprüngliche Strategie – was Ziele, Mittel und Massnahmen betrifft – gänzlich im Kontext der Terrorismusabwehr stand, schliesst das aktuelle Dokument als Lehre aus dem Hurrikan 'Katrina' Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Notlagen ausdrücklich in das Gefahrenspektrum mit ein.

2. Aufbau und Inhalt der National Strategy for Homeland Security 2007

Die neue NSHS lässt sich grob in zwei Teile gliedern. Einleitend wird im ersten Teil deklaratorisch auf den Zweck und die Ziele der Strategie eingegangen, eine Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich der *Homeland Security* dargeboten sowie das gegenwärtige Bedrohungsbild definiert. Als Zweck und Ziele der Strategie werden genannt:

1. Prävention und Störung/Unterbrechung (*disruption*: NEU) von terroristischen Angriffen;
2. Schutz der Bevölkerung, kritischen Infrastrukturen und wichtigsten Ressourcen;
3. Antwort in Krisenfällen und Wiederherstellung der Normalität;
4. Stärkung der nationalen *Homeland Security* Grundlagen, um einen langfristigen Erfolg zu gewährleisten (NEU).

Die Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich der *Homeland Security* listet die bisherigen Fortschritte seit 2002 aus der Sicht der gegenwärtigen US-Administration auf, unterstreicht die Notwendigkeit der Vorbereitung und Zusammenarbeit über alle Ebenen des Staates und der Gesellschaft und über die nationalen Grenzen hinweg. Daran anschliessend wird ein dreiteiliges Bedrohungsbild gezeichnet, in dessen Mittelpunkt der Terrorismus steht. Darüber hinaus werden aber auch Naturkatastrophen (darunter fallen auch Pandemien) sowie Störfälle und Krisen im Bereich der Industrie, Technologie und kritischen Infrastrukturen genannt.

Der Hauptteil des Textes behandelt ausführlich die anfangs genannten Ziele der neuen NSHS und benennt die zu ihrer Erreichung identifizierten Mittel und Massnahmen.

3. Schwerpunkte und Neuerungen

Bei den Zielen und Massnahmen der Strategie wird der Schwerpunkt nach wie vor auf den Terrorismus bzw. die Terrorismusabwehr gelegt. Neben der Prävention wird dabei neu die „Störung“ (*disruption*) von terroristischen Angriffen, die gegen das amerikanische Territorium gerichtet sind, genannt. Die Sicherheit des *Homelands* soll dabei durch folgende Massnahmen und Mittel gewährleistet werden:

- Prävention von WMD-Terrorismus;

- Verhinderung des Einsickerns von Terroristen, ihrer Waffen und Ausrüstung in das US-Staatsgebiet durch Massnahmen der Grenzsicherung und Migrationskontrolle (Überprüfung und Überwachung von Menschen- und Warenverkehr);
- Störung von terroristischen Aktivitäten und Operationsfähigkeiten in den USA durch nachrichtendienstliche Mittel und internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich (Überwachung von Exporten von *Dual-use*-Gütern und des Finanzsektors);
- Vorbeugung einer Radikalisierung von gewaltbereiten islamischen Extremisten in den USA durch Zusammenarbeit mit den islamischen Gemeinden, Identifizierung und Bekämpfung von Radikalisierungsquellen (Programme und Training auf allen Ebenen des Staates und der Gesellschaft, Forschung).

Im Bereich des Schutzes von Bevölkerung, kritischen Infrastrukturen und wichtigsten Ressourcen setzt die Strategie schwerpunktmässig auf Abschreckung (*deterrence through denial*), Verminderung der Verwundbarkeit durch Verstärkung der Widerstandsfähigkeit (*resilience*) kritischer Infrastrukturen, aber auch der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit, sowie Folgen- und Schadensbegrenzung im Krisenfall.

Bei den Fragen des Krisenmanagements und der anschliessenden Wiederherstellung des Normalzustands unterscheidet das Dokument zwischen der direkten Antwort im Fall einer Krise (*response*) und dem breiteren Konzept des Krisen- und Folgenmanagements (*incident management*). Während die *response* unmittelbare Aktionen und Mittel zur Rettung von Menschenleben, Sicherung der Grundversorgung und materiellen Schadensbegrenzung während einer Krisenlage beinhaltet, deckt das Konzept des *incident managements* ein breites Spektrum von Massnahmen ab, das sich auf die Bereiche Prävention und Schutz, das unmittelbare Krisenmanagement und die anschliessende Wiederherstellung des Normalzustandes erstreckt. Als wesentliche Elemente des *incident management*-Konzeptes werden folgende Massnahmen und Prozesse identifiziert: klare Verantwortlichkeitszuteilung auf allen Ebenen, schnelle Lageeinschätzung und unmittelbare Reaktion, effektiver Einsatz aller Ressourcen, rasche Einleitung kurzfristiger Wiederherstellungsmassnahmen sowie Sicherstellung des Übergangs zu langfristigen Wiederaufbaumassnahmen.

Der letzte Teil der NSHS beschäftigt sich neu ausführlich mit der Stärkung der nationalen *Homeland Security* Grundlagen, um einen langfristigen Erfolg der NSHS zu gewährleisten. Drei Felder stehen hier im Mittelpunkt der Bemühungen: das Risikomanagement, eine Kultur der Bereitschaft (*culture of preparedness*) sowie das *Homeland Security*-Managementsystem (siehe auch Kapitel 5).

Die NSHS bestätigt, wie auch die Vorgängerstrategie, den Primat des Föderalismus: Im Bereich der *Homeland Security* erlässt der Staat zwar allgemeine Richtlinien, die eingehalten werden müssen. Planung und Training, Entscheide bezüglich Mitteleinsatz und die Ressourcen ganz allgemein liegen jedoch in den Händen von lokalen Akteuren. Staatliche Hilfe soll erst in letzter Instanz erfolgen, wenn lokale Einsatzkräfte ein Problem nicht selber bewältigen können. Zu den priorisierten bundesstaatlichen Aufgaben gehören nur die folgenden:

- Nationale Geheimdienste und Frühwarnung;
- Grenzschutz und Transportsicherheit;
- Schutz kritischer Infrastrukturen von nationaler Wichtigkeit;
- Planung für durch Massenvernichtungswaffen entstehende Bedrohungen sowie anderer katastrophaler Gefahren;
- und interne Terrorismusabwehr.

4. Analyse der NSHS

Die Neuauflage *National Strategy for Homeland Security* muss vor allem vor dem Hintergrund der heftigen Kritik analysiert werden, die nach dem Hurrikan 'Katrina' das *Department of Homeland Security* (DHS) – das für die Umsetzung der NSHS hauptverantwortliche Regierungsorgan – verstärkt traf.

Das als Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 geschaffene *Department of Homeland Security* (DHS) vereint als Koordinationsstelle zahlreiche früher getrennt arbeitende staatliche Institutionen sowie andere Akteure aus sicherheitsrelevanten Bereichen. Das DHS wurde bereits kurz nach seiner Gründung wiederholt wegen offensichtlicher organisatorischer Mängel sowie Problemen bei der praktischen Umsetzung zahlreicher Aspekte des *Homeland Security*-Konzepts kritisiert. Insbesondere das Versagen bei der Handhabung des Katastrophenmanagements rund um ‚Katrina‘ machte konzeptionelle und organisatorische Mängel evident. Die für Naturkatastrophen zuständige *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) war bei der Reorganisation zusammen mit 22 anderen Agenturen in das DHS integriert worden, ohne dass grundsätzliche strukturelle Defizite und interadministrative Koordinierungsschwierigkeiten beseitigt worden wären. So griff zum Beispiel die Nationalgarde zu Beginn der Katastrophe erst spät ein, da im Vorfeld nicht geklärt werden konnte, ob der Befehl über die eingesetzten Truppen beim Gouverneur im Bundesstaat – wie ansonsten üblich – oder in Washington beim DHS lag. Im Nachhinein erwiesen sich die zentralisierten Strukturen (lange Entscheidungswege, schwierige Kommunikation) und die Fokussierung auf den fundamental-islamistischen Terrorismus als Hauptgrund für Fehler und Versäumnisse im Vorfeld und während der ersten Tage nach dem Wirbelsturm.

Die neue Strategie legt als Lehre daraus mehr Gewicht auf Vorbereitung und Massnahmen des Krisenmanagements im Falle von Naturkatastrophen. Dieser erweiterte Fokus ist jedoch eher kosmetischer Natur: Der Schwerpunkt der 2007 Strategie liegt noch immer stark auf der Terrorismusbekämpfung, so dass die Kritik in Bezug auf eine falsche Ressourcenverteilung nicht verstummt ist.

Auffallend an der 2007-Ausgabe der NSHS ist auch die schon erwähnte Hervorhebung der im Bereich der *Homeland Security* erzielten Erfolge. Obwohl darauf hingewiesen wird, dass zusätzliche Anstrengungen in allen Bereichen nötig seien, werden insbesondere die Erfolge im Bereich der globalen (und durch die USA angeführten) Terrorismusabwehr hervorgehoben. Die direkt gegen al-Qaida gerichteten Massnahmen hätten dazu geführt, dass die Terrororganisation nun vor viel grösseren Schwierigkeiten stünde, das amerikanische *Homeland* direkt anzugreifen.

Dass in der neuen NSHS neben viel Lob der Initiativen und Projekten der gegenwärtigen Administration nirgends auf Schwachstellen des existierenden *Homeland Security*-Konzeptes eingegangen wird, hat bei vielen Beobachtern eine eher kontraproduktive Wirkung erzielt: die Neuauflage der NSHS wird als „verpasste Chance“ bezeichnet. Zum Beispiel bestätigt die Strategie das Primat des Föderalismus und der „verteilten Sicherheit“ im Bereich der *Homeland Security*. Dabei wird jedoch nicht auf die offensichtlichen Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Bundesebene und Staatenebene sowie auf Probleme in der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren eingegangen. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass viele lokale Kräfte die zu einem grossen Teil auf sie abgewälzten Kosten der Prävention, des Trainings sowie des Krisen- und Folgenmanagements nicht tragen wollen. Die Wirtschaft wiederum will maximalen Schutz für minimale Kosten und ist traditionell negativ eingestellt, wenn im Namen der nationalen Sicherheit auf Zusammenarbeit mit dem Staat gedrängt wird. All diese Akteure, die für eine funktionierende *Homeland Security* absolut zentral sind, erwarteten eine of-

fene kritische Auseinandersetzung mit den über die Jahre offensichtlich gewordenen Mängeln im Bereich der *Homeland Security*, die jedoch nicht erfolgt ist.

Auch ändert die Strategie wenig an einer eher reaktiv ausgerichteten Planung. Die langfristige Perspektive kommt im gesamten Ansatz der Behörde und der Notfallpläne zu kurz. Trotz des neuen Kapitels zur Stärkung der nationalen *Homeland Security* Grundlagen, um einen langfristigen Erfolg zu gewährleisten, wird in der Realität das Geld noch immer in Sofort-Programme gesteckt. Dies führt häufig dazu, dass die Ursachenforschung und langfristige Planung dem kostenintensiven Aktionismus nach einer Katastrophe geopfert werden. Das *Homeland Security Management System* sowie ein (sehr vage umrissenes und viele Fragen offen lassendes) zentral gesteuertes Risikomanagement sollen dieses Problem laut NSHS zwar beheben helfen, wie genau dies jedoch erreicht werden soll, wird in der NSHS nicht diskutiert.

Vor dem Hintergrund heftiger Kritik – nicht lange vor der Publikation der neuen Strategie hat zum Beispiel das *Government Accountability Office* (GAO) einen vielbeachteten Bericht publiziert, der aufzeigt, dass es das DHS in den vier Jahren seiner Existenz verpasst habe, auch nur einen moderaten Fortschritt zu erzielen; konkret habe das DHS weniger als die Hälfte seiner selber definierten Ziele erreicht¹ – ist die neue NSHS weniger eine Strategie im Sinne einer politischen Zielsetzung, als vielmehr ein defensiv-politisches Rechtfertigungspapier.

5. Bedeutung für die Schweiz

Insgesamt lassen sich in Bezug auf das Bundesamt für Bevölkerungsschutz, das in der Schweiz für Teile des in den USA als *Homeland Security* verstandenen Konzepts zuständig ist, zu folgenden Punkten Schlüsse ziehen:

- Trend im Bereich CIP: Das Konzept von *Resilience*
- Starker Fokus auf ein zu schaffendes umfassendes Risikomanagement
- *Homeland Security* Managementsystem und Nationale Sicherheitskooperation

Trend im Bereich CIP: Das Konzept von Resilience

Im Bereich des Schutzes der Bevölkerung stehen der Schutz der kritischen Infrastrukturen und der wichtigsten Ressourcen (*Key Resources*) im Vordergrund. Neben Abschreckung (*deterrence through denial*) wird der Verminderung der Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen durch Verstärkung der Widerstandsfähigkeit (*resilience*) grosses Gewicht beigemessen. Das Konzept der strukturellen und operativen *Resilience* löst dabei das Konzept der Redundanzen ab. Daraus resultiert ein Fokus auf Investitionen, die darauf ausgerichtet sind, dass das System die Auswirkungen eines Ereignisses besser zu absorbieren vermag, ohne dass es dabei zu signifikanten Beeinträchtigungen kommt. Das Konzept der *Resilience* geht Hand in Hand mit einem *all-hazards* Ansatz, der auf einen umfassenden Schutz der Gesellschaft vor allen möglichen Gefahren ausgerichtet ist.

¹ U.S. Government Accountability Office, Department of Homeland Security: Progress Report on Implementation of Mission and Management Functions, GAO-07-454, August 17, 2007.

Das Konzept der *Resilience* wird jedoch deutlich breiter verstanden als nur ein zu erzielender Zustand technischer Systeme: Die NSHS wendet das Konzept auf die gesamte Gesellschaft an. Damit einher geht die sogenannte *Culture of preparedness*, also eine Kultur der Bereitschaft, die über ein höheres Bewusstsein für Gefahren und zukünftige Katastrophen erreicht werden soll. Im Zentrum steht das einzelne Individuum, das im Bereich der *Homeland Security* Verantwortung übernehmen soll. Dabei ist das Prinzip der „verteilten Sicherheit“ absolut zentral: Der Staat kann nicht mehr alleine die Sicherheit seiner Bürger garantieren und ist auf die Hilfe anderer Akteure (lokale Behörden, Wirtschaft, Privatpersonen, etc.) angewiesen.

Das Konzept der Widerstandsfähigkeit technischer Systeme ist zu begrüßen, die erweiterte Variante ist jedoch eher mit Vorsicht zu behandeln. Das Konzept der *Resilience* hilft zum einen, die Problematik der kritischen Infrastrukturen unter einem pragmatischen Blickwinkel anzugehen, der mehrheitsfähig ist, ohne zu stark auf die eine oder andere Gefahr zu fokussieren. Die unter dem Begriff *Culture of preparedness* propagierte Mobilisierung der gesamten Gesellschaft im Dienste von *Homeland Security* geht mit der vertikalen Verlagerung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Sicherheit nach unten einher. Jeder einzelne Bürger soll nach diesem Konzept selbst die Verantwortung für seine Überlebensfähigkeit und Grundversorgung im Katastrophenfall übernehmen und damit die staatlichen Hilfskräfte entlasten. Ein solcher Ansatz birgt jedoch immanent die Gefahr in sich, dass es zu einem Vertrauensverlust in die staatlichen Organisationen kommen kann, wenn sie einer zentralen Aufgabe (Sicherheit) nicht mehr nachkommen können. Zudem ist die, wenn auch nur deklaratorische Verlagerung von Verantwortung auf einzelnen Bürger insofern problematisch, als dass sie im Krisenfall eine klare Kompetenz- und Verantwortungszuordnung erschweren kann. Darüber hinaus kann eine übermässige Verunsicherung der Bevölkerung negative wirtschaftliche und soziale Folgen haben.

Umfassendes Risikomanagement

An verschiedenen Stellen wird in der NSHS ein umfassendes Risikomanagement gefordert, dem eine allgemeine gültige und angewandte Risikoanalysemethodik zugrunde liegt. Der Hauptgrund dafür sind die grossen Probleme, die das DHS bei der Priorisierung von Aufgaben und Ressourcenzuteilung erfahren hat. Ein umfassendes Risikomanagement wäre grundsätzlich auch für die schweizerische Sicherheitspolitik ein erfolgversprechender Ansatz. Es stellt sich jedoch die wichtige Frage, wie mit den in der Realität stark dezentralisierten Verantwortlichkeiten umgegangen bzw. wie eine Koordination über Bundesämter, sogar Departementsgrenzen hinweg sichergestellt werden könnte und wie die Kantone eingezogen werden müssten. Nicht nur stellt sich die Frage nach der Koordination verschiedener bereits laufender Anstrengungen, sondern auch die Frage nach der Priorisierung der Mittel und schlussendlich der Umsetzung der Massnahmen. Alle diese Punkte sind zum einen massgeblich von den Entwicklungen im Bereich des Sicherheitsdepartements abhängig. Zum anderen könnte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) im Rahmen des „Risiken Schweiz“-Mandats bereits jetzt Anstrengungen unternehmen, um verschiedene Ansätze im Bereich des Risikomanagements zu bündeln und so Synergieeffekte zu generieren. So plant zum Beispiel die Bundeskanzlei eine Datenbank im Bereich der Gefährdungsszenarien, die der gesamten Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt werden sollen; das BABS könnte wichtige koordinative Aufgaben, zumindest innerhalb des VBS, übernehmen.

Das Homeland Security Management System

Das in der NSHS präsentierte neue *Homeland Security Management System* (HSMS) dient als ein übergeordneter konzeptioneller Rahmen, um die Sicherheit des Homelands zu gewährleisten. Innerhalb dieses Rahmens findet ein kontinuierlicher Prozess statt, welcher vier sich in einem Kreislauf gegenseitig verstärkende Hauptphasen: Führung (politische, strategische und doktrinale Ebene), Planung (Ressourcen, Logistik, Ausbildung und Training), Ausführung (operationelle Ebene) sowie als viertes Element Bewertung und Evaluation umfasst und so die Weiterentwicklung des Konzeptes auf der Basis von *Lessons Learned* ermöglicht.

Im konkreten Krisenfall greift auf der operativen Ebene das bereits erwähnte *incident management*-Konzept, innerhalb dessen die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die zu erbringenden Teilleistungen so aufeinander abgestimmt und durch ein *Incident Command System* koordiniert werden, dass die Zielsetzungen in Zusammenarbeit mit allen relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erreicht werden können. Dabei werden verschiedene Bereiche, Mittel und Instrumente in einer einheitlichen Einsatzzentrale (*Unified Command*) zusammengeführt und miteinander verknüpft. Diese dient zugleich als Plattform und Ansprechstelle für alle Ebenen des Krisenmanagements und stellt darüber hinaus sicher, dass die beteiligten Akteure auf das gemeinsame Ziel hinarbeiten. Dazu gehört auch ein national abgestimmtes Informations- und Kommunikationssystem.

Es bleibt abzuwarten, wie gut sich der neue prozessorientierte *Homeland Security*-Ansatz des HSMS in der Praxis in die bereits existierenden statischen Strukturen des *Homeland Security* Departements einfügen wird. Als Vorteil eines prozessorientierten Systems gilt, dass eine derartige Konzeption den Handlungsspielraum der einzelnen Teilbereiche und beteiligten Institutionen bewahrt, respektive stärkt. Gleichzeitig erfordert dieser Ansatz eine strikt einheitliche Definition der Prozesse, eine klare Verantwortungszuordnung und eine systematische Wirkungskontrolle. Dies ist im Hinblick auf die Problematik der Aufgaben- und Kompetenzzuteilung in einem föderalen System wie der Schweiz von besonderer Bedeutung. Die angedachte Schaffung eines Sicherheitsdepartements in der Schweiz im Sinne eines *Incident Command Systems* und mit ähnlichen Kompetenzen ausgestattet, könnte allerdings die bestehenden Koordinationsprobleme in der Schweiz nur teilweise lösen, indem es u.a. den Kantonen in gewissen Krisensituationen eine einzige Ansprechstelle und Koordinationsplattform böte. Schnittstellenprobleme zu Krisenstäben in anderen Departementen sowie offene Fragen in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit könnten hingegen nicht gelöst werden. Für die Schweiz gilt insbesondere zu prüfen, wie das Konzept der nationalen Sicherheitskooperation (NSK) in ein solches *Homeland Security*-System einzupassen wäre.

Dezember 2007
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

The Center for Security Studies of the ETH Zurich (Swiss Federal Institute of Technology) was founded in 1986 and specializes in the fields of international relations and security policy. The Center for Security Studies is a member of the Center for Comparative and International Studies (CIS), which is a joint initiative between the ETH Zurich and the University of Zurich that specializes in the fields of comparative politics and international relations.

The Crisis and Risk Network (CRN) is an Internet and workshop initiative for international dialog on national-level security risks and vulnerabilities, critical infrastructure protection (CIP) and emergency preparedness.

As a complementary service to the International Relations and Security Network (ISN), the CRN is coordinated and developed by the Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology (ETH) Zurich, Switzerland. (www.crn.ethz.ch)