



KAS WASHINGTON

Homeland Defense

Aufbau der Zivilverteidigung nach dem 11. September 2001

I. Maßnahmen der US-Regierung und des Kongresses

Die Terroranschläge des 11. Septembers auf die USA haben Politiker und die Bevölkerung schockiert und verunsichert. Sie haben gezeigt, dass kein umfassendes System zur Verteidigung der Zivilbevölkerung existiert, das in Krisenfällen und Ausnahmezuständen reagieren und operieren kann. Der Ruf nach dem Aufbau einer Behörde, die federführend die Herausforderungen zur Schaffung einer Zivilverteidigung übernehmen soll, wurde schnell laut. Präsident Bush hat mit dem **Office of Homeland Security** und der Ernennung von **Tom Ridge**, dem ehemaligen Gouverneur von Pennsylvania, als dessen Leiter eine Institution geschaffen, deren Aufgabe die Prävention, Ermittlung und Schadensbegrenzung von Terroranschlägen ist und die langfristig eine Strategie zur Zivilverteidigung entwickeln soll. Das *Office of Homeland Security* ist eine neue Behörde, die direkt im Weißen Haus angesiedelt ist und deren Leiter, Tom Ridge, eine Beraterfunktion inne hat und direkt an Präsident Bush Bericht erstattet. Die sechs Monate, die die neue Behörde nun existiert zeigen, dass organisatorische Hürden existieren und ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den in den Aufbau der Zivilverteidigung involvierten Ministerien und Behörden besteht. Die bisher ergriffenen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung sind deshalb auch nicht allein von dem *Office of Homeland Security* eingeleitet worden, sondern resultieren aus Initiativen einzelner Ministerien und dem Kongress.

Tom Ridge hat mit der Einführung des **Homeland Security Advisory System** zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Einschätzung der Sicherheitslage beigetragen. Am 11. März wurde das fünfstufige System eingeführt, das den aktuellen Bedrohungszustand widerspiegeln soll. Es soll Gesetzgebern auf nationaler, lokaler und Bundesebene Informationen über die Art und Intensität der Bedrohung geben. Diese neue Systematik schafft eine Grundlage, auf der alle Beteiligten in einem gemeinsamen Kontext mit Hilfe gleicher Strukturen und mit identischem Vokabular eine Bedrohungsanalyse erstellen und angemessene Maßnahmen formulieren können. Es dient somit der Koordination und Informa-



HINTERGRUND



KAS WASHINGTON

tion der unterschiedlichen Gesetzgebungsebenen und der Zivilbevölkerung.

Die **Sicherung der Grenzen** und die **Sicherheit auf den Flughäfen** sind oberste Prioritäten für die US-Regierung. Intensiv diskutiert wird die Gesetzeslage für die **Einreise in die USA**, die Erteilung von Visa und die Aufenthaltsdauer der Reisenden. Neu bestimmt werden soll die Aufgabe der lokalen Kräfte beim Schutz der Zivilbevölkerung. Vertreter des Weißen Hauses und des Justizministeriums haben gegensätzliche Auffassungen hinsichtlich der Aufgaben der lokalen Behörden im Umgang mit illegalen Einwanderern. Der Vorschlag des Justizministeriums würde eine grundlegende Änderung im Umgang mit **illegalen Einwanderern** bedeuten. Er sieht vor, dass die **lokalen und bundesstaatlichen Polizeibehörden berechtigt werden**, im Fall der Verletzung des Einwanderungsrechtes, wie z. B. in Fällen der Überschreitung der Aufenthaltsgenehmigung, **illegale Einwanderer zu verfolgen und festzunehmen**. Gegenwärtig ist dies lediglich staatlich angestellten Mitarbeitern der Einwanderungsbehörde (*Immigration and Naturalization Service*) vorbehalten. Die Einführung verschärfter Einreiseregulungen in die USA soll bessere Kontrollmöglichkeiten eröffnen. Die Reisepässe sollen zukünftig biometrische Angaben wie Fingerabdrücke enthalten. Die Einstellung von **neuem Sicherheitspersonal an Flughäfen** ist ein langandauernder Prozess. Im Gegensatz zur Vergangenheit sind die Mitarbeiter nicht bei Privatunternehmen angestellt, sondern es handelt sich um vom Staat geschulte und angestellte Kräfte. Zur Sicherung des Flugverkehrs wurde auch die Anzahl der *Federal Air Marshals* erhöht und die erste Gruppe der *Federal Security Directors* ernannt. Diese sind direkt verantwortlich für die Sicherheit der Flughäfen. Die Mitglieder des U.S. Abgeordnetenhauses haben gemeinsam beschlossen, die **Einwanderungsbehörde** (*Immigration and Naturalization Service*) **aufzulösen** und an ihrer Stelle **zwei neue Behörden**, die genau wie die INS zum Justizministerium unterstellt sind, zu **schaffen**. Eine Behörde soll Einwanderungsangelegenheiten wie Anträge auf Staatsbürgerschaft bearbeiten und die zweite Behörde wird für die Sicherung der Grenzen und Strafverfolgung verantwortlich sein. Die Bush-Administration unterstützt die Neustrukturierung; Tom Ridge sieht jedoch einen weiterreichenden Reformplan, der den Zoll und andere



KAS WASHINGTON

Behörden einschließt, für angebracht. Der Senat diskutiert gegenwärtig auch einen Gesetzesvorschlag, der die Teilung der Einwanderungsbehörde vorsieht.

Im Kongress wird gegenwärtig die Einführung eines landesweiten standardisierten Führerscheins diskutiert. Vorgesehen ist ein **Ausweis mit einem Computerchip**, der ähnlich wie die zur Einreise in die USA geforderten Reisepässe biometrische Angaben wie Fingerabdrücke aufweisen soll. Das soll vor Missbrauch und Fälschung der Identifikationskarte schützen. Darüber hinaus machen sich einige Senatoren dafür stark, dass das Verkehrsministerium Piloten den Besitz von Waffen im Cockpit genehmigen soll.

Gesundheitsminister Tommy Thompson hat am 10. Mai einen **Richtlinienkatalog zum Schutz der Belüftungssysteme** in kommerziellen und öffentlichen Gebäuden vorgestellt. Diese stellen ein hohes Sicherheitsrisiko und ein potentiell Ziel für Terrorangriffe dar. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollen die Bevölkerung in Fällen eines **Angriffs mit chemischen, biologischen oder radioaktiven Waffen** schützen. Die Richtlinien dienen als praktische Anleitung für Gebäudeeigentümer und Wartungsgesellschaften. Tommy Thompson hatte bereits im Januar einen vorläufigen Plan zum **landesweiten Pockenimpfschutz** vorgelegt. Die Richtlinien *Interim Smallpox Response Plan & Guidelines* geben Behörden auf lokaler, bundesstaatlicher und nationaler Ebene Angaben über ihre Verantwortungsbereiche und unterbreiten konkrete Notfallschutzmaßnahmen für Krisenfälle.

Im Juni oder Juli werden die US-Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice und Tom Ridge einen umfassenden Plan zur Verteidigung der USA gegen Angriffe mit **biologische Waffen** vorstellen. Der Plan wird Details über die Verfügbarkeit von Gasmasken, der Möglichkeit der völligen Isolierung von Anschlagstädten und die Schaffung einer landesweiten „Impfstrategie“ (z. B. gegen Pocken) enthalten. Das Verteidigungsministerium hat unterdessen Pläne zur Schaffung von bis zu 900 Einrichtungen vorgelegt, die Täter von tödlichen Anschlägen mit biologischen Waffen identifizieren sollen.

Am **1. Juli 2002** wird das *Office of Homeland Defense* ein **Strategiepapier** vorlegen, das die zukünftigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung beinhaltet. Es werden u. a. Finanzierungsvorschläge für Maßnahmen zum



KAS WASHINGTON

Schutz vor Terroranschlägen mit biologischen Waffen, für die Sicherheit der Grenzen, für die Ausstattung und das Training von Polizei, Feuerwehr und anderer Gruppen, die die Zivilbevölkerung vor Angriffen schützen sollen, unterbreitet.

Zur besseren Kooperation zwischen nationaler und lokaler Ebene hat Tom Ridge für die kommenden Monate eine **Regionalkonferenz** angekündigt, die die Sicherheit der Hauptstadtregion thematisiert. Die Gouverneure Marylands und Virginias sowie der Bürgermeister vom *District of Columbia* werden daran teilnehmen, um an der **Koordination eines Notfallplans** für die Region Washingtons zu arbeiten. Thematisiert werden Aspekte wie Massenevakuuation, Bereitschaft von Personal und Ressourcen nach einem Anschlag mit biologischen, chemischen oder nuklearen Waffen und den Einsatz der mehr als \$ 320 Millionen staatlicher Unterstützungsgelder für lokale Maßnahmen.

Verteidigungsminister Donald Rumsfeld hat vor wenigen Wochen die Schaffung eines neuen **Northern Command** angekündigt, das die direkte Verteidigung der USA und vor allem den Schutz gegen Terrorangriffe zur Aufgabe haben wird. Rumsfeld hat es als die signifikanteste strukturelle Veränderung des US-Militärs nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnet. Das neue Kommando soll am 1. Oktober 2002 in *Peterson Air Force Base* in Colorado bereitstehen. NORTHCOM wird vorrangig bei der **Verteidigung** von Wasser, Land und Luftraum des Heimatlandes zum Einsatz kommen.

Neben der Durchführung konkreter Maßnahmen und der Verabschiedung neuer Gesetzesvorhaben durch die Administration und den Kongress wird nach sechs Monaten auch das *Office of Homeland Security* und die **Koordinationsfunktion Tom Ridges** diskutiert. Es wird immer deutlicher, dass eine reine Berater- und Koordinationsfunktion nicht ausreichend ist, sondern dass der Leiter der Behörde mit Entscheidungsbefugnis sowie Handlungs- und Einflussmöglichkeiten ausgestattet sein muss, um die Aktivitäten verschiedener Ministerien und Behörden erfolgreich organisieren zu können. Der Kongress hat aufgrund dessen die Forderung ausgesprochen, Tom Ridge Kabinettsrang zu gewähren, damit dieser über Budget und Maßnahmen entscheiden kann und für Anhörungen im Kongress zur Verfügung steht.



KAS WASHINGTON

Von Seiten der Think Tanks liegen gegenwärtig zwei etwa 150-seitige Studien vor, die sich mit dem Themenkomplex Zivilverteidigung befassen.

II. Heritage-Studie

Die **Heritage Foundation** hat unter der Leitung von **Kim R. Holmes**, Vize-Präsident der Heritage Foundation, im Oktober 2001 die *Homeland Defense Task Force* gegründet. Die Vorsitzenden sind **Paul Bremer**, ehemaliger *Counter-Terrorism Chief* in der Reagan-Administration, und **Edwin Meese**, ehemaliger Justizminister. Der mehr als 20-köpfigen *Task Force* gehören u. a. ehemalige Mitarbeiter der Regierung und Wissenschaftler von Universitäten und Think Tanks an. Vier Arbeitsgruppen befassen sich spiegelbildlich mit den Themenbereichen der im Januar erschienenen Studie ***Defending the American Homeland***. Die Studie hat nicht den Anspruch eine umfassende Strategie zu unterbreiten, die alle Aspekte der Zivilverteidigung berücksichtigt. Hingegen soll sie auf die Defizite und Hindernisse hinweisen, die beseitigt werden sollen, damit die involvierten Behörden reibungslos zusammenarbeiten können, um eine Strategie zum Schutz der US-Bevölkerung, Wirtschaft und Infrastruktur erarbeiten und umsetzen zu können.

1. Sicherung der Infrastruktur und der inneren Sicherheit

Nach Ansicht der *Task Force* muss die Neuorganisation der Bundesbehörden eine der obersten Prioritäten der Administration sein. Darüber hinaus muss die Kommunikation zwischen dem neu geschaffenen *Office of Homeland Security* sowie den bundesstaatlichen und lokalen Vertretern über **infrastrukturelle Einrichtungen** gefördert werden. Die Rolle des privaten Sektors beim Schutz dieser Einrichtungen soll überdacht und erweitert werden. Ein neues Regelwerk soll die Überwachung der US-Häfen und Flughäfen verschärfen. In diesem Zusammenhang sprechen sich die Experten für **schärfere Kontrollen**, für besseren **Zugang zu personenbezogenen Informationen** und für eine **stärkere Analyse** der Informationen über Güter und Personen, die in die USA reisen, aus.



KAS WASHINGTON

2. Verteidigung gegen Massenvernichtungswaffen

Die Autoren betonen, dass im Gegensatz zu der Verteidigung gegen militärische Angriffe die zivile Verteidigung auf der **lokalen Ebene** beginnt. Auf dieser Ebene muss es im Katastrophenfall zum Einsatz von Bergungskräften kommen. Diese sollen spezielles Training für mögliche Terroranschläge erhalten. Für diese lokalen Aufgaben der Zivilverteidigung müssen staatliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Experten sprechen sich auch für die Schaffung eines **landesweiten Überwachungsnetzwerks** aus, das frühzeitig chemische, biologische und andere Angriffe aufdecken soll. Ein weiteres Element, das entwickelt werden soll, ist eine Check-Liste und Verhaltensrichtlinien für Katastrophenfälle. Die Erforschung und Entwicklung von Pharmazeutika, die bei einem biologischen Angriff die Verbreitung der toxischen Substanzen stoppen können, soll nach Ansicht der Experten vorangetrieben werden.

3. Förderung des Geheimdienstes und der Strafverfolgung

Die *Task Force* stellt fest, dass nach dem 11. September die Fähigkeiten des US-Geheimdienstes von Politikern und der Bevölkerung in Frage gestellt worden sind. Sie schlagen in der Studie einen facettenreichen Ansatz vor, der verschiedene Probleme aufgreift. Zum einen soll eine uniforme Methode zur **Bestimmung des Risikos** und der möglichen Angriffspunkte für Terroranschläge erfolgen. Die Gewinnung von Informationen soll auf allen Regierungsebenen erleichtert und verbessert werden und der Austausch dieser Kenntnisse ebenenübergreifend gewährleistet sein. Dazu werden konkrete Vorschläge in der Studie unterbreitet, wie z. B. die Schaffung einer *National Intelligence Coordinating Group*, die eine nationale Strategie zur Gewinnung und Verbreitung von Informationen erarbeiten soll. Die Sicherheit der Grenzen und die damit zusammenhängenden Einreiseverfahren sollen nach Ansicht der Experten überarbeitet und restriktiert werden, wie auch die Überwachung und Eindämmung von Geldwäsche.



KAS WASHINGTON

4. Militärische Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus

Die **National Guard** und **Reservisten** sollen sich ganz dem Kampf gegen Terrorismus in den USA widmen können, fordert die *Task Force*. Sie sollen zukünftig von Unterstützungsaufgaben der ständigen Streitkräfte entbunden werden, um sich zusammen mit lokalen Kräften **vollständig auf die zivile Verteidigung** konzentrieren zu können. Darüber hinaus sollen die Landesgrenzen und Küsten, sowie wichtige nationale Gebäude durch Flugüberwachung und entsprechende Waffen geschützt werden. Das **US-Militär** kann aufgrund der Ausbildung des Personals und der Ausstattung ein wichtiger Partner für das Training und der Vorbereitung gegen Terrorangriffe bei **lokalen** und **bundesstaatlichen Aktivitäten** sein. Hier sprechen sich die Experten für eine **enge Kooperation** aus. Dem US-Militär sollen langfristig mehr Informationen aus Geheimdienstquellen zugänglich gemacht werden. Die Autoren weisen darauf hin, dass für militärische Operationen genaue und aktuelle Informationen über den Gegner von signifikanter Bedeutung sind. Sie fordern außerdem den Verteidigungsminister dazu auf, das *United States Special Operations Command* mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, damit es als Hauptakteur die militärischen Operationen in Anti-Terroreinsätzen wahrnehmen kann.

III. Brookings-Studie

Die **Brookings-Studie *Protecting the American Homeland*** wurde von Experten aus den Bereichen *Foreign Policy Studies* und *Economic Studies* verfasst (Michael E. O'Hanlon, Peter R. Orszag, Ivo Daalder, I. M. Destler, David L. Gunter, Robert E. Litan, James Steinberg). Die Studie ist am 30. April 2002 erschienen. Sie untersucht die **Gefahrenquellen und Risiken** für **Terroranschläge** gegen die Vereinigten Staaten. Es wird deutlich darauf hingewiesen, dass ein hohes Maß an Unsicherheit und Unwissen hinsichtlich der Art, Stärke und Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines neuen Anschlags auf die USA vorliegt. Die Gefahr lässt sich nicht spezifizieren. Die Studie unterbreitet eine vierteilige **Architektur**, wie mit dieser Unsicherheit und dem Unwissen über



KAS WASHINGTON

zukünftige Gefahren und Anschläge umgegangen werden kann und wie, trotz dieses Mankos, Vorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheit für die Bevölkerung in den USA getroffen werden können. Im Gegensatz zu der Heritage-Studie, die bereits Anfang des Jahres erschienen ist und vorrangig zukünftige Handlungsvorschläge unterbreitet, bezieht die Brookings Studie auch Position zu den von den von Tom Ridge und der Administration bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt eingeleiteten Maßnahmen.

1. Sicherheit der Landesgrenzen

Die Autoren stimmen mit den von der Bush-Administration und dem *Office of Homeland Security* vorgenommenen Maßnahmen weitgehend überein. Sie fordern jedoch weiterreichendere Maßnahmen hinsichtlich der Sicherung des Luftraums, der Häfen und der Landesgrenzen und unterbreiten konkrete Realisierungsvorschläge.

2. Innerstaatliche Präventionsmaßnahmen

Dieser Aspekt ist nach Ansicht der Experten zu unterrepräsentiert bei der Maßnahmenformulierung der Administration. Brookings plädiert für das verstärkte Ergreifen innerstaatlicher Präventionsmaßnahmen, die zum einen **personelle Risikogruppen** (mögliche zukünftige Täter) und zum anderen **gefahrenbringendes Material** beinhaltet. In diesen Bereich fallen Personen, die illegal in die USA gereist sind, oder die legal eingereist sind, deren Visum aber abgelaufen ist. Datengewinnung und deren Weitergabe an die involvierten Behörden ist hier von elementarer Bedeutung. Die Identifikation, die Sicherung und unzugängliche Aufbewahrung von gefährlichen Materialien wie Massenvernichtungswaffen, biologischen, chemischen und radioaktiven Waffen und Substanzen, ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Eindämmung der Gefahrenquellen.

3. Sicherheit von Orten und Gebäuden

Hier handelt es sich um die Sicherheit von Gebäuden, Städten und Industrieanlagen. In diesem Zusammenhang soll identifiziert werden, in welchen Bereichen die **USA** am **verwundbarsten** sind und was sich als **mögliches zukünftiges Ziel** für Terroristen eignen kann (z. B. Ziele die



KAS WASHINGTON

nationalen Symbolcharakter haben wie Monumente, öffentliche Einrichtungen sowie große Gebäude, Arenen und Stadien). Nach der Identifizierung dieser Objekte müssen Maßnahmen zum Schutz formuliert und implementiert werden.

4. Bewältigung der Auswirkungen nach einem Anschlag

Im Fall eines Terroranschlags sollen die Auswirkungen minimiert werden. Dazu gehören Maßnahmen zur Sicherung einer umfassenden gesundheitlichen Versorgung im Katastrophenfall, Training der Einsatzkräfte, Schaffung eines einsatzfähigen Kommunikations- und Informationssystems sowie Forschung und Entwicklung im Gesundheitswesen (Behandlungsmöglichkeiten nach chemischem oder radioaktivem Terrorangriff). Auch in diesem Bereich äußert sich die Studie positiv über die bisher von der Bush-Administration vorgenommenen Maßnahmen aus.

Finanzierung

Nach Ansicht der Experten sind die von **Bush** geforderten **\$ 38 Milliarden** (\$ 10,6 Milliarden für die Sicherheit der Landesgrenzen, \$ 5,9 Milliarden gegen Angriffe mit biologischen Waffen, \$ 3,5 Milliarden für lokale Kräfte - Polizei, Feuerwehr und Notfalleinsatzkräfte, \$ 4,8 Milliarden zur Erhöhung der Flugsicherheit und \$ 722 Millionen für neue Technologien) in der Haushaltsplanung **zu niedrig angesetzt**. Sie gehen davon aus, dass für die Maßnahmen **\$ 45 Milliarden** von der Regierung aufgebracht werden müssen und die Privatwirtschaft \$ 10 Milliarden jährlich für die Erhöhung der Sicherheit zusteuern muss. Daher sollen private Unternehmen ermutigt werden zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen auf freiwilliger Basis vorzunehmen und diese nicht notwendiger Weise durch Gesetze zu erzwingen. Ein Anreiz für die Unternehmen selbst für weiterreichendere Kontrollen und bessere Sicherheitsstandards aufzukommen, können z. B. niedrigere Versicherungszahlungen und die Erleichterung der Einfuhr von Waren sein.

Technologische Ausstattung

Die Sammlung und Qualität der Analyse von Informationen ist maßgeblich bestimmt durch die Existenz und Ausstattung mit innovativen **Technologien**.



KAS WASHINGTON

Die von der Administration angestrebten Maßnahmen werden von der Studie als unzureichend kritisiert. Danach werden \$ 1-5 Millionen für die Modernisierung der Technologien benötigt und die von der Administration vorgeschlagenen \$ 700 Millionen als zu niedrig bewertet. Die Verbreitung der Informationen und der Zugang von lokaler, bundesstaatlicher und nationaler Ebene werden als unabdingbar bezeichnet.

Spezifische Gefahrenquellen

Die **Einfuhr von Waren in die USA auf dem Seeweg** ist eine potentielle Gefahrenquelle. Die Versendung von nuklearem Material und Massenvernichtungswaffen in Cargo-Containern ist ein möglicher Weg der Materialbeschaffung für Terroristen, die sich bereits im Land befinden. Kontrollen in den Heimathäfen, in denen die Schiffe beladen werden, Informationstechnologien und die Kooperation zwischen US und ausländischen Behörden sind Maßnahmen, die ergriffen werden können, um das Risiko zu reduzieren.

Transportfahrzeuge, die durch die gesamten Vereinigten Staaten fahren, tragen ein nicht zu unterschätzendes Risikopotential. Insbesondere LKWs, die **Gefahrgüter** wie chemische Substanzen **transportieren**, können als Waffe eingesetzt werden und signifikante Schäden anrichten. Die Fahrer müssen deshalb angehalten werden Hintergrundinformationen zu liefern und Kontrollen unterzogen werden. Die Fahrzeuge sollen mit automatischen Bremssystemen ausgestattet werden, die von außerhalb des LKWs steuerbar sind.

Große Gebäude sind nicht nur geeignete terroristische Ziele für Luftangriffe, sondern auch deren Belüftungssysteme stellen eine Gefahrenquelle dar. Ein Anschlag mit biologischen Waffen, die durch die Luftschächte in dem gesamten Gebäude verteilt werden, hätte weitreichende Auswirkungen und ist schwer aufhaltbar.



Dr. Gerhard Wahlers / Caroline Kanter
Konrad-Adenauer-Stiftung
Außenstelle Washington
Washington, den 13. Mai 2002