

März 2017

**Eine widerstandsfähige Gesellschaft gestalten:  
Resilienz-basierte Sicherheitsstrategien im Vergleich**

**Endbericht  
OeNB Jubiläumsfonds Projekt  
Nr. 16601**

Dr. Jan Pospisil

Dr. Daniela Pisoiu

Mag. Sarah Ponesch

Mag. Barbara Gruber

## **OeNB Projekt**

# **Eine widerstandsfähige Gesellschaft gestalten: Resilienz-basierte Sicherheitsstrategien im Vergleich**

## ***Endbericht***

### **1. Resilienz-basierte Sicherheitsstrategien: das Projektvorhaben**

Das Projekt startete von der Ausgangsbeobachtung, dass Resilienz-basierte Konzepte in der Sicherheitspolitik der OECD-Staaten eine stark zunehmende Beachtung gewinnen. Auch in Österreich wurde die Erstellung eines gesamtstaatlichen Resilienz-Konzeptes im Zuge der Ausarbeitung der jüngsten Nationalen Sicherheitsstrategie vom Parlament nahegelegt, und in weiterer Folge vom Bundeskanzleramt verfolgt.

Vor dem Hintergrund der Diskussion in der Literatur (vgl. etwa Chandler 2014) und eigener Forschungen (Pospisil 2013) in dem Bereich identifizierte das Projektteam den Widerspruch zwischen dem komplexitätsbasierten, netzwerkartig wirkenden Resilienz-Konzept und dem traditionell hoheitlich gesteuerten Feld der staatlichen Sicherheitspolitik als die zentrale Herausforderung in der Umsetzung eines solchen Ansatzes. Vergleichsuntersuchungen (Joseph 2013) hatten bereits vor Projektbeginn unterschiedliche Ansätze des Umganges mit dieser Problematik festgestellt, die sich auf die Spezifika der staatlichen Traditionen der jeweiligen sicherheitspolitischen Akteure zurückführen lassen.

Zugleich waren und sind die praktischen Herausforderungen ähnlich. Die Privatisierung von Schlüsselinfrastrukturen hat die sicherheitspolitische Aufgabe des Schutzes kritischer Infrastrukturen (SKI) zu einem komplexen Handlungsfeld werden lassen, in dem staatliche und private Akteure in unterschiedlichen Arenen – und auf Basis unterschiedlicher Grundlagen – gemeinsam vorgehen müssen. Zugleich zeigt der in den 1990er Jahren geprägte Begriff der „umfassenden Sicherheit“ (Daase 2010) starke Abnutzungserscheinungen: Naturkatastrophen, aber auch terroristische Anschläge führen das souveräne Sicherheitsversprechen, zu allen Zeiten für eine umfassende Sicherheit der Staatsbürger/innen zu Sorgen, offen sichtbar an immer wieder, selbst für Sicherheitspolitiker/innen, überraschend enge Grenzen. Die Ära der „entgrenzten Sicherheit“ muss daher an ihr notwendiges Ende geraten (Huysmans 2014), will der Staat in seinem zentralen Fürsorgeversprechen gegenüber seinen Bürger/innen nicht vollständig unglaubwürdig werden (Bourcart 2015).

Vor diesem Hintergrund hatte sich dieses Projekt vorgenommen, auf Basis einer genauen Untersuchung des Forschungsstandes zur sicherheitspolitischen Resilienz einerseits die österreichischen Aktivitäten zur Erarbeitung eines gesamtstaatlichen Resilienz-Konzeptes wissenschaftlich zu begleiten, und andererseits durch die Arbeit an drei Fallstudien – Schweden, Großbritannien, und die USA – verschiedene existierende Ansätze aus unterschiedlichen Traditionen in den Blick zu nehmen. Entlang der forschungsleitenden Fragestellung nach den Möglichkeiten der Ausgestaltung einer Governance von Resilienz, und den damit in Zusam-

menhang stehenden potenziell positiven Wirkungen von sicherheitspolitischer Resilienz, zielte das Projekt damit auf drei verschiedene Ebenen ab.

Erstens ging es konkret um die Erarbeitung und Identifizierung nützlicher Best-Practice-Beispiele für die potenzielle Umsetzung des Resilienz-Ansatzes im österreichischen Kontext. Zweitens zielte das Projekt auf die Policy-Ebene ab und fragte nach Strukturen, in denen eine derartige Umsetzung stattfinden könnte, insbesondere in der unabdingbar gewordenen Abstimmung von staatlichen und privaten Akteuren, die den klassischen Whole-of-Government-Begriff im Bereich der Sicherheitspolitik im Sinne des damit verknüpften Abstimmungsbedarfes mittlerweile längst überholt haben. Drittens ging es schließlich um die allgemeinen Konsequenzen auf Ebene der staatlichen Ausgestaltung, und damit weitergehend auf Ebene der internationalen Politik: wie verändert sich der Charakter staatlicher Souveränität, wenn Sicherheitspolitik zentral auf ein Konzept abstellt, dass zentral auf die Unmöglichkeit der Gewährleistung eben jener Sicherheit rekurriert?

### **1.1 Methodischer Ansatz**

Als Untersuchungsansatz wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Das Datenmaterial bestand aus (1) schriftlich vorliegenden Strategien und Policy-Dokumenten, (2) Experten-Interviews mit Stakeholdern auf staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene, und (3) Fokus-Gruppen-Diskussionen. Das Interviewmaterial wurde transkribiert, und das gesamte Datenmaterial softwaregestützt (verwendet wurde die Software atlas.ti) kodiert. Der Kodierprozess basierte auf der Technik strukturierten, konzeptorientierten Kodierens (Saldaña 2009). Es wurden zwei Kodierzyklen durchgeführt, wobei die Codes entlang der vorbestimmten Hauptkategorien substantziell reduziert wurden, um die Verdichtung auf griffige Aussagen zu ermöglichen.

Für die empirische Untersuchung bestätigten sich die sechs bereits im Antrag festgelegten generellen Kategorien, entlang derer Prozesse der Resilience-Governance vergleichbar gemacht wurden. Die gewichtige Rolle der konzeptionellen Ebene wurde in der Untersuchung bestärkt, wobei hier wie vorgesehen zwischen den drei Ebenen der (1) Definition, den (2) angenommenen Risiken und den (3) angestrebten Visionen oder Zielsetzungen unterschieden wurde. Als vierte Kategorie wurden die (4) Akteure behandelt, wobei hier die Frage nach ihrer Verortung (international, national, regional, lokal / öffentlich, privatwirtschaftlich, zivilgesellschaftlich) ebenso analysiert wurde wie die Frage, welche Verschiebungen resilienzbasierte Strategien hinsichtlich der Relevanz sicherheitspolitischer Akteursgruppen bewirken (ob beispielsweise dadurch auch neue, bislang wenig beachtete Akteure Schlüsselrollen einnehmen).

Als weitere Kategorie galten die (5) Handlungsfelder, wobei als Hypothese davon ausgegangen wurde, dass die Bereiche des Katastrophenschutzes („*Disaster Management*“ respektive „*Disaster Risk Reduction*“), der Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) und die Terrorismus-Prävention in der Sicherheitspolitik als originär „Resilienz-nahe“ gesehen werden können. Gefragt wurde in diesem Zusammenhang erstens, welche weiteren Handlungsfelder relevant sind oder werden (etwa Finanzpolitik, Sozialpolitik, internationale humanitäre Hilfe, Entwick-

lungspolitik), und zweitens, wie diese Handlungsfelder in synergetische Wechselbeziehungen gesetzt werden können. Schließlich stellte sich als sechste Kategorie die Frage nach den (6) Prozessen, die einerseits mit den erarbeiteten Resilienz-Charakteristika wie Adaptionsfähigkeit („*adaptability*“), Bewältigungsfähigkeit („ *coping*“) und Redundanz verknüpft sind, andererseits direkt an der Frage der Herstellung von Synergien zwischen den Handlungsfeldern anschließt. Spezifisch untersucht wurde hier der gerade für europäische Gesellschaften wichtige Zusammenhang zwischen diesen Prozessen und der Frage gesellschaftlicher Diversität (vgl. dazu etwa, als ein Beispiel aus der Management-Wissenschaft, Reinmöller/van Baardwijk 2005), insbesondere dem umstrittenen Feld der Migration (vgl. dazu etwa Adger et al. 2002).

Die Planung des Forschungsprozesses im Projektantrag erwies sich über weite Strecken tragfähig, es mussten nur vereinzelt Anpassungen vorgenommen werden. So wurde die Zahl der Fokus-Gruppen in Österreich auf zwei reduziert, da durch die gute Besetzung dieser Gruppen bereits eine breite Streuung der Stakeholder erreicht wurde und zugleich auf eine gute, bereits in den ersten Projektmonaten aufgebaute Arbeitsbeziehung zu den Schlüsselpersonen der österreichischen Resilienz-Bemühungen aufgebaut werden konnte. Die Fallstudie USA wurde zu überwiegenden Teilen als Desk-Study durchgeführt, da die große geographische Streuung der Interview-Partner/innen zusammen mit der Problematik einer in engem Rahmen stattfindenden Terminfindung Skype-Interviews als weitaus bessere Option erscheinen ließen. Diese Skype-Interviews wurden im Zuge einer Konferenzreise der beteiligten Forscherin (ISA Convention Baltimore, Februar 2017) durch Hintergrundgespräche vertieft und bestätigt.

Durch die starke Präsenz des Projektteams in Großbritannien (Projektleiter Pospisil ist derzeit in Edinburgh/Schottland tätig) konnte diese Fallstudie zu einem besonderen Schwerpunkt entwickelt werden. Schon früh wurde eine Schlüsselpublikation entwickelt, die von Pospisil als Basis für Diskussionen innerhalb der britischen Resilienz-Forschung verwendet wurden. Dies hat wesentlich zur frühen Ausbildung der konzeptionellen Grundlagen der Projektarbeit beigetragen.

## **2. Empirische Bearbeitung: „Doing Resilience“**

Die empirische Arbeit orientierte sich an den im Antrag festgelegten Fallstudien – österreichische Stakeholder wurden in zwei Fokus-Gruppen befragt, die durch intensive Arbeit mit Schlüsselpersonen der österreichischen Resilienz-Bemühungen vorbereitet wurden. Als internationale Vergleichsstudien wurden Großbritannien, Schweden und die Vereinigten Staaten bearbeitet. Die Resultate dieser Vergleichsstudien wurden als englischsprachige Working Papers verschriftlicht und veröffentlicht, und den jeweiligen Interview-Partner/innen danach zur Verfügung gestellt.

### **2.1 Stakeholder Erhebung in Österreich**

Die österreichische Sicherheitspolitik ist derzeit generell noch nicht am Resilienz-Konzept ausgerichtet, auch wenn dementsprechende Bemühungen im Projektzeitraum merklich zu-

nahmen. Die im Jahr 2013 veröffentlichte Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) verweist im redaktionellen Teil nie auf den Begriff; generell leidet die ÖSS unter einer Vielzahl mitunter oftmals nur unzureichend zusammenhängender Zielsetzungen (Einem 2013: 6). Ein gesamtstaatlich gültiges Konzept findet sich nicht. Der Aspekt des sozialen Zusammenhalts erhält jedoch signifikante Bedeutung. Der Resilienz-Begriff wird im Kontext der ÖSS vom Nationalrat eingemahnt. Punkt 2 seiner „Allgemeinen Empfehlungen“ zur ÖSS legt die „Erarbeitung eines gesamtstaatlichen Konzepts zur Steigerung der Resilienz Österreichs (Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft nach Krisen) sowie zum Schutz kritischer Infrastrukturen“ nahe. Derzeit ist so auch vorgesehen, ein solches Resilienz-Konzept als national orientiertes Sub-Element zur ÖSS zu erarbeiten.

Zur Erhebung des aktuellen Standes der österreichischen Resilienz-Diskussion und der vorhandenen Ideen und konzeptionellen Vorhaben wurden zwei Fokusgruppen-Diskussionen entlang zentraler Schwerpunkte durchgeführt: Black Out und Cybersecurity.

Die erste Fokusgruppensitzung fand am 3. Mai 2016 mit Teilnehmenden aus staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichen am oip statt. Das Thema der Fokusgruppensitzung war „Black Out“, gemeint ist damit ein überregionaler Stromausfall über einen längeren Zeitraum. Dieses Szenario wurde von Seiten der Stakeholder als Fallbeispiel für mögliche Resilienz basierte Strategien in Bezug auf kritische Infrastrukturen identifiziert und diskutiert. Dabei ging es um die Frage inwiefern Resilienz Vorteile im Umgang mit Katastrophen dieser und ähnlicher Art bieten kann. Die Fokusgruppenteilnehmer waren sich dahingehend größtenteils einig. Während einerseits von der Mehrheit erklärt wurde, dass Resilienz einen Struktur-, beziehungsweise eher noch eine Form von „Kulturwandel“, herbeiführen oder gar begünstigen könnte, so wurde von anderer Seite kritisiert, dass Resilienz zwar Neuerungen mit sich bringen würde, aber die Mechanismen und Abläufe im Umgang mit kritischer Infrastruktur sowie dem Umgang mit Katastrophen im Allgemeinen doch mehr oder weniger dieselben bleiben würden.

<b>Fokusgruppe 1 „Blackout“</b>	
<b>Herbert Saurugg</b>	Selbstständiger Experte für Resilienz
<b>Alexander Pschikal</b>	Bundeskanzleramt
<b>Dominik Mungenast</b>	Bundeskanzleramt
<b>Josef Geringer</b>	REWE
<b>Gerald Göd</b>	Zivilgesellschaft
<b>Stefan Kreuzer</b>	Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Feuerwehr und Zivilschutz

Es ging dabei zentral um die Frage der Ebenen in der Umsetzung von Resilienz, wobei von mehreren Teilnehmenden betont wurde, dass Resilienz nur funktionieren kann wenn sie bis auf die kleinste Ebene der Gesellschaft umgesetzt wird. Dabei wurden die Förderung von Bewusstsein und Wissen innerhalb der staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen sowie der Bevölkerung als maßgeblich hervorgehoben. Einig waren sich die Teilnehmer außerdem,

dass Resilienz ohnehin nicht mehr zu umgehen sei, da der Staat auf Grund der hohen Komplexität und Vernetzung unserer globalisierten Gesellschaften gar nicht (mehr) alle Aufgaben übernehmen könne die man ihm zuschreiben würde. Sowohl Privatunternehmen als auch die Zivilgesellschaft müssten daher in ihre jeweiligen Verantwortungen genommen werden und ihren Teil erfüllen. Dies hieße allerdings auch eine Abkehr vom alleinigen Kosten-Nutzen- sowie „Silo-Denken“, welche aus Sicht der Teilnehmenden in Konkurrenz zu Resilienz stünden.

Für die zweite Fokusgruppe zum Thema „Cybersicherheit“ am 24. Mai konnten Stakeholder aus diversen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen gewonnen werden. Durch die Teilnahme von Herbert Saurugg war auch jemand zugegen der die österreichische Cybersicherheits-Strategie mitentworfen hat, wodurch der zu analysierende Textkorpus und die Gruppendiskussion fruchtbar miteinander verbunden wurden. Die wichtigste, und zu erwartende, Erkenntnis dieser Diskussion war die veränderte Rolle des Staates. Während im Falle eines „Blackouts“ die traditionellen Katastrophenmanagement Funktionen des Staates die tragende Rolle spielen und diesen auch Vertrauen entgegengebracht wird, wird im Falle einer Katastrophe oder Krise im Cyberraum dem Staat weniger Kompetenz zugesprochen eingreifen zu können.

<b>Fokusgruppe 2 „Cyber“</b>	
<b>Herbert Saurugg</b>	Selbstständiger Experte für Resilienz
<b>Helmut Bühler</b>	Firma Bühler
<b>Helmut Klarer</b>	ÖBB
<b>Otmar Lendl</b>	CERT
<b>Joe Pichlmayr</b>	Firma Ikarus
<b>Franz Hoheiser-Pförtner</b>	Krankenanstaltenverbund Wien
<b>Wolfgang Wödl</b>	Raiffeisen Informatik

## **2.2. Internationale Vergleichsstudien**

Die drei Fallstudien dienten der vergleichenden Aufarbeitung von bereits bestehenden praktischen Erfahrungen in der Umsetzung des Resilienz-Konzeptes auf sicherheitspolitischer Ebene. Zu diesem Zweck wurden Erhebungen in Vergleichsstaaten durchgeführt, die das Resilienz-Konzept auf sicherheitspolitischer Ebene bereits umsetzen oder sich in diesem Prozess befinden. Zugleich war auch eine gute Vergleichbarkeit mit der österreichischen Situation wünschenswert, sowie die Möglichkeit zur Identifizierung transferierbarer Best-Practice-Beispiele. Angesichts dieser beiden Anforderungen werden drei Vergleichsstaaten als Fallstudien identifiziert: Großbritannien, Schweden und die USA.

### **Case Study Großbritannien**

Im Rahmen der Case Study zu Großbritannien wurden im Zeitraum von Mai bis Juni 2016 in London fünf Interviews mit relevanten Stakeholdern, sowohl aus dem staatlichen als auch

nicht-staatlichen Bereich, geführt. Diese wurden durch ein sechstes Skype Interview am 6. August 2016 ergänzt. Zudem wurde eine Analyse der Nationalen Sicherheitsstrategien (seit 2008) sowie der Strategischen Verteidigungs- und Sicherheitsreviews durchgeführt. Ein spezieller Fokus wurde sowohl bei den Interviews als auch der Dokumentenauswahl und -analyse auf die Themenfelder des Schutzes Kritischer Infrastrukturen sowie, damit verbunden, des Terrorismus' gelegt. Die Frage inwiefern Resilienz bereits in Form einer „Resilienzkultur“ – eine Definition, die von allen Interviewpartner/innen gebraucht wurde – die unterschiedlichen Ebenen zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft durchdrungen hat, wurde unterschiedlich beantwortet.

In Großbritannien wurde auf staatlicher Seite seit 2010 eine neue Periode der Fokussierung auf Resilienz, und damit der Inklusion unterschiedlicher Stakeholder auf Planungs- sowie auf Nachsorgeebene, eingeleitet. Davor kann von einem „all-hazards“ Ansatz gesprochen werden, der versucht die gemeinsamen Effekte unterschiedlicher Themenfelder, wie etwa Klimawandel, Terrorismus oder Cyberkriminalität, zusammen zu behandeln. Im Gegensatz dazu nimmt Resilienz allerdings auch die Planungsebene in den Fokus und inkludiert somit unterschiedliche Stakeholder proaktiv anstatt rein reaktiv zu bleiben.

Dennoch kann noch lange nicht von einer kohärenten und vertieften Durchdringung unterschiedlicher gesellschaftlicher Schichten gesprochen werden. Allerdings gibt es mehrere Gemeinsamkeiten die von allen Interviewpartner/innen geteilt wurden und auch im Zuge der Analyse der sicherheitspolitischen Policies ersichtlich wurden:

*(1) Neues Verständnis von Sicherheit und Verteidigung:* Resilienz basiert auf der Annahme einer veränderten Wahrnehmung und Gewährleistung von Sicherheit. Im Gegensatz zu der einstigen bipolaren Weltordnung wird gemeinsam mit dem Aufkommen multipler (nicht-)staatlicher globaler Player, eine steigende Ungewissheit und damit Unsicherheit konstatiert. Die Entwicklungen zukünftige Ereignisse werden vor dem Hintergrund der erhöhten Komplexität menschlichen Zusammenlebens, und hier vor allem in Bezug auf die steigende Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen, als ungewiss betrachtet.

*(2) Verhältnis- und Aufgabenverschiebung zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft:* Resilienz wird als notwendige Antwort auf die maßgeblichen Veränderungen gesellschaftlichen Zusammenlebens durch die Globalisierung verstanden. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Resilienz nicht nur als Möglichkeit betrachtet wird damit verbundenen steigenden Herausforderungen gerecht zu werden, sondern diese sogar in Chancen zu verwandeln. In diesem Sinne kann Resilienz als Antwort auf eine Welt im Wandel verstanden werden. Dabei spielt die Frage wie kritische Infrastrukturen funktionieren können, auch wenn absolute Sicherheit nicht garantiert werden kann, eine wichtige Rolle. Sicherheit und Wirtschaftswachstum sind in der britischen Perzeption untrennbar miteinander verknüpft und London wird darin als treibender Motor des wirtschaftlichen Fortschritts der Nation verstanden.

Wie aus der Analyse ersichtlich wird, stellt vor allem die Tatsache, dass über 80 Prozent der kritischen Infrastrukturen in privatem Besitz sind, oder zumindest privatwirtschaftlich betrieben werden, hierbei eine große Herausforderung dar. Zwar wird die Stärkung des privat-

wirtschaftlichen Sektors als unumgänglich beschrieben, die Folgen eines Ausfalls jener teilweise lebensnotwendigen Infrastrukturen betreffen jedoch nicht nur einzelne wirtschaftliche Unternehmen sondern die gesamte Öffentlichkeit. Problematisch wird es hier wenn Gewinne zwar privatwirtschaftlich verbucht, Verluste allerdings verstaatlicht werden. Damit stellt sich die Frage an welcher Stelle hier staatliche Regulierungen und Kontrollen ansetzen sollen und können um Resilienz zu fördern. Die Interviews haben gezeigt, dass die Rolle von Standards besonders betont wird um diese zu unterstützen. Jedoch gestaltet sich die Ausführung als diffizil, da gesetzmäßige Verpflichtungen im britischen Kontext sowohl aufgrund der politischen Situation schwierig umzusetzen sind, als auch diskriminierend für kleinere Betriebe wirken können. Da diese nicht über dieselben finanziellen Möglichkeiten und Kapazitäten wie große Player verfügen, ist es für sie teilweise unmöglich bestimmte gesetzliche Standards und Vorschriften zu erfüllen. Es handelt sich hierbei also um ein zweiseitiges Schwert.

*(3) Resilienz als Ermöglicher:* Betont wurde außerdem, dass Resilienz nicht nur Anpassung, Bewältigung und Redundanz bedeutet, sondern vor allem als Ermöglicher verstanden werden soll. Es gehe also nicht darum, sich schlicht an alles anzupassen sondern stattdessen mithilfe von Resilienz eine ganz bestimmte nationale Strategie zu verfolgen. Resilienz solle daher die Flexibilität ermöglichen, die in der heutigen Zeit benötigt wird um eine wertebasierte Strategie zu verfolgen, die sowohl innerhalb Großbritanniens als auch in der Außenwelt Wirkung zeigt.

*(4) Resilienz und neue Wissensformen:* Dies wird durch die Überwindung des Silodenkens, als eine Fähigkeit neu zu denken und das „große Ganze“ im Blick zu behalten, erreicht. Das proaktive Element spielt hierbei insofern eine besondere Rolle, als es eben nicht wie im „all-hazards“ Ansatz darum geht, nur die gemeinsamen Effekte zu minimieren sondern auch zu versuchen die inhärenten komplexen Verbindungen zwischen unterschiedlichen globalen und lokalen Entwicklungen zu berücksichtigen. Es handelt sich daher beim britischen Resilienzverständnis um ein inhärent holistisches, welches die Verbindungen zwischen unterschiedlichen Themenfeldern betont, gleichzeitig jedoch nicht davon ausgeht, dass Wissen jemals vollständig oder absolut sein kann.

### **Case-Study Schweden**

Anfang der 2000er Jahre kam es in jedem der drei Vergleichsländer zu Katastrophenfällen, die eine institutionalisierte und konzeptuelle Restrukturierung des inländischen Katastrophenschutzes und der generellen Vorbereitungsmaßnahmen bedurfte: in Großbritannien die Maul- und Klauenseuche (2000-01), in den USA 9/11 und Katrina (2005) und in Schweden das Y2K Problem und der Tsunami (2004), da während des Tsunamis 500 Schwed/innen umgekommen sind. Die Institutionalisierung eines Sicherheitskonzeptes spezifisch für das Inland hat in allen drei Ländern stattgefunden. Auf Grund unterschiedlicher Auslöser und Kulturen, ist sowohl die Konzeptualisierung als auch die Prozess Struktur aber Länder-spezifisch unterschiedlich. In Schweden kam es zuerst zur Einführung der „Swedish Emergency Management Agency“ (SEMA) – ein Pendant zur amerikanischen FEMA. In den USA zur Homeland Security,

die in Folge FEMA inkorporierte und viel stärker auf eine Bedrohung durch Terrorismus als an Schutz gegen Naturkatastrophen oder andere „zivile“ Notfälle ausgerichtet war. Diese Entwicklungen sind die Anfangsstadien die zur Einführung von Resilienz-basierten Konzepten geführt haben.

Die zunehmende gesellschaftliche Interdependenz, gepaart mit der abnehmenden Vorbereitung auf mögliche Katastrophen, das Aufkommen von neuen Abhängigkeiten wie jenen von kritischer Infrastruktur haben zu einer Problemlage geführt die ein rein staatlich getragenes Sicherheitskonzept alleine nicht mehr bewältigen konnte. Resilienz wurde komplementär zur Sicherheit eingeführt und deckte Bereiche ab, die staatsbasierte Sicherheitsmaßnahmen nicht tragen konnte. Mit Resilienz kam ein verstärkter Fokus auf Risiko auf, woraufhin Abschwächungs- und Minderungsmaßnahmen („mitigation“) wieder in den Vordergrund rückte (auch Konzepte des Katastrophenschutzes oder der zivilen Verteidigung zielten mit ihren Maßnahmen eher auf Schadensminimierung, denn auf vollständige Verhinderung ab). Mit einem Konzept wie Resilienz kann auf die zunehmende Interdependenz adäquat reagiert werden, Maßnahmen dazu sind die sogenannten „whole-of-government“ und „whole-of-society“ Ansätze.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, hat Schweden noch einmal eine neue übergeordnete Institution ins Leben gerufen, die die Aufgaben einer „civil contingencies agency“ erfüllt. Das Hauptproblem der „whole-of“ Ansätze ist nämlich, dass das Silo-Denken von einzelnen Ministerien überwunden werden muss und dass eine Kooperation zuerst einer Basis bedarf, die in Schweden vor allem über gemeinsame Trainingsprogramme hergestellt wird. Trotzdem braucht es in einem Katastrophenfall eine übergeordnete Koordinierungsstelle, eine Aufgabe die in Schweden von der „civil contingencies agency“ erfüllt wird. Der private Sektor wurde in Schweden hauptsächlich über Plattformen zu bestimmten Thematiken einbezogen, aber es gestaltet sich als herausfordernd private Akteure zu motivieren. Die Bevölkerung wird einbezogen, indem sich beispielsweise die zivilen Verteidigungsorganisationen, die ein weitgespanntes Netz in ganz Schweden haben, diese neuen Agenden angeeignet haben und sie an die Bevölkerung weitergeben.

### **Case Study USA**

Resilienz basierte Ansätze haben ihren Ursprung im Konzept der zivilen Verteidigung, die großflächig während des Kalten Krieges eingeführt worden ist. Zivile Verteidigung war aber nicht ausschließlich für einen Angriff gedacht, sondern wurde auch für natürliche Katastrophen eingesetzt. Dies hat ein Maß an Vorbereitung, Vorratslagerung etwa, von der Bevölkerung inkludiert. In Schweden war dieses System dem Konzept der „Totalen Verteidigung“ untergeordnet, das im Notfall die ganze Bevölkerung einbeziehen kann. In den USA gab es ein ziviles Verteidigungskonzept, das unterschiedlich institutionell eingebettet war, letztendlich aber Ende der 1970er Jahre in der „Federal Emergency Management Agency“ (FEMA) auf nationaler Ebene verankert wurde.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde zivile Verteidigung bezogen auf einen Angriff obsolet, weshalb das Konzept wegfiel und damit auch generelle Vorbereitungsmaßnahmen für

Krisen- und Katastrophenfälle. Gleichzeitig begann sich der Sicherheitsbegriff zu erweitern und neue gesellschaftliche Sphären mit einzubeziehen. In Schweden wurden die Sicherheitsagenda an dem Konzept der „gesellschaftlichen Sicherheit“ ausgerichtet, das die vitalen Funktionen einer modernen Gesellschaft wie Energiesicherheit, Umweltsicherheit, aber auch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die nationale Souveränität zu schützen sucht. In den USA kam es zuerst zu der großangelegten Konzeption der „Nationalen Sicherheit“, die ebenso um Themen wie Energie, Umwelt und Terrorismus erweitert wurde. In den USA wurde parallel dazu das Konzept der „Homeland Defence“ angedacht, welches aber nicht institutionalisiert wurde, während FEMA nur noch für Naturkatastrophen zuständig war. Gegen Ende der 1990er Jahre wurden zunehmend Kritische Infrastruktur und Cyber zu wichtigen neuen Themenblöcken von Sicherheit.

In der Folge kam es zu einer weiteren Umstrukturierung innerhalb der Homeland Security, im Zuge derer FEMA wieder eine stärkere Rolle bekam. Dadurch kamen vor allem Maßnahmen zur Schadens- und Risikominderung wieder mehr Bedeutung zu. In den USA wurden im Bereich der Kritischen Infrastruktur Gremien eingerichtet die eine beratende Funktion einnehmen um die Policies und Maßnahmen effektiver zu gestalten. Informationsweitergabe zwischen den verschiedenen Ministerien, Sicherheitsagenturen und dem privaten Sektor stellen in den USA eine der größten Herausforderungen dar um „whole-of“ Ansätze umsetzen zu können. Generell bringen Resilienz-orientierte Ansätze mehr Voraussicht ein, so fallen mögliche Probleme des Klimawandels, von Antibiotika Resistenzen und Energieversorgung unter diese Kategorie. Im Gegensatz dazu ist Terrorismus ein klares Sicherheitsthema, allerdings fallen die Vorbereitung und die Risikoverminderung in den Bereich der Resilienz, womit wiederum festgestellt werden kann, dass Resilienz und Sicherheit komplementär zueinander arbeiten.

### **3. Resilienz: konzeptionelle Beobachtungen**

Unbestreitbar ist Resilienz eine Antwort auf die Überladung von Sicherheitspolitik nach Ende des Kalten Krieges. Ursprünglich wurde die Diskussion um einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der weite Aspekte gesellschaftlichen Zusammenlebens „versicherheitlichte“ (Buzan/de Wilde/Waever 1998), weitherum begrüßt. Insbesondere vom linken politischen Spektrum wurde die Einbeziehung sozialer und umweltpolitischer Aspekte in den hoheitlichen Sicherheitsdiskurs als eine Auszeichnung für bislang nicht mit der notwendigen Aufmerksamkeit versehene Themenfelder verstanden. Diese Debatte kulminierte vor allem auf Ebene der internationalen Politik im Konzept der „menschlichen Sicherheit“ (human security).

Die Idee der umfassenden Sicherheit geriet jedoch bald unter starken Erwartungsdruck, den Sicherheitspolitik letztlich nicht einzulösen im Stande war. Die „entgrenzte Sicherheit“ (Huysmans 2014) entwickelte sich somit zu einem Bumerang souveräner Verantwortlichkeit: wenn der Staat umfassende Sicherheit zu seinem souveränitätsbasierten Versprechen macht, unterminiert dessen Nichteinhaltung staatsbürgerliches Vertrauen. Hinweise, wonach absolute Sicherheit nie zu garantieren sei, wirken demgegenüber schal, insbesondere da der umfassende Sicherheitsdiskurs eine starke Verknüpfung „harter“ Sicherheit mit sozi-

apolitischen Faktoren postuliert. Dies muss schlussendlich in einer überbordenden Rolle des Staates münden, möchte dieser seine neu entstandene, erweiterte souveräne Verantwortung als umfassender Garant von Sicherheit wahrnehmen (Pospisil/Gruber 2016).

Das Konzept der Resilienz kann vor diesem Hintergrund als Synthese gelesen werden, die eine Brücke zwischen den Ansätze von Human Security und Comprehensive Security zu schlagen versucht. Die in der menschlichen Sicherheit angelegte wohlfahrtsstaatliche Komponente findet sich auch in Ansätzen zur Resilienz. Zugleich sind sie in ein weiteres Feld eingelassen, das klar macht, dass der Staat seine Rolle als absichernde Instanz weiterhin zu spielen gewillt ist. Zugleich stellt sich mit dem Eintritt der Resilienz die sicherheitspolitische Diskussion auf eine neue Ebene: der Staat allein kann es nicht richten (Boucart 2015).

Der wissenschaftlich mitunter erhobene Neoliberalismus-Vorhalt gegenüber dem Resilienz-Konzept (Joseph 2013) erweist sich hier, zumindest in seiner sicherheitspolitischen Ausprägung, als wenig stichhaltig. Vielmehr geht es darum, vor dem Hintergrund eines fehlgeleiteten souveränitätspolitischen Versprechens neues Vertrauen aufzubauen. Sicherheitspolitik ist in ihrem Kern Vertrauenspolitik, dies gilt gerade auch für das Resilienz-Konzept uneingeschränkt. Vertrauen ist durch übertriebenes Marketing selten herzustellen, zumeist wird es sogar dadurch unterminiert. Mitunter ist Vertrauen jedoch auch in paradoxer Weise durch die bewusste Negierung von Regelungsfähigkeiten herzustellen: Resilienz kann vor diesem Hintergrund als Governance eines Versagens (Joseph 2016) verstanden werden, wobei das Eingeständnis dieses Versagens als „ehrlich“ – und damit vertrauensfördernd – transportiert wird.

Die notwendige Akteurs-Diversifizierung von Resilienz ist sehr wohl Resultat einer, je nach Geschmack, auch „neoliberal“ zu verstehenden Strategie der Privatisierung vormals in staatlichem Eigentum stehender Schlüsselinfrastrukturen. Konzeptionell ist es jedoch wichtig, hier nicht Ursache und Wirkung zu vergessen. Das Resilienz-Konzept argumentiert selbst weder für weitergehende Privatisierungen noch gegen eine staatliche Fürsorgeverpflichtung. Vielmehr fragt es nach den Möglichkeiten einer Umsetzung der souveränen Sicherheitsverantwortung im Kontext des Scheiterns des Versprechens einer umfassenden Sicherheit. Zu diesem Zweck schafft der Staat Allianzen, die die bisherigen engen Grenzen hoheitlicher Sicherheitspolitik durchbrechen.

Nachdem sich rechtliche Ansätze zu diesem Zweck als ungeeignet erweisen (siehe dazu auch den folgenden Abschnitt), recurriert der Staat auf wertebasierte Diskurse der Verantwortlichkeit gegenüber privaten Stakeholdern: vor allem die neuen Eigentümer kritischer Infrastrukturen – nicht nur der privatisierten, sondern auch – wie im Falle von Social Media – den Schaffern neuer kritischer Infrastrukturen, die sich nie im Staatsbesitz befunden haben, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure, bis hinein zum Katastrophenschutz auf Ebene der kommunalen Selbsthilfe. Dies eröffnet Fragen hinsichtlich der Neugestaltung von staatlicher Souveränität im Kontext unerfüllbarer, absolut gesetzter staatlicher Verantwortung.

Auch hier ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese neuen Praktiken staatliche Souveränität notwendigerweise untergraben. Vielmehr führt die verstärkte Notwendigkeit auf Seiten des Staates, als Primus inter Pares in Debatten- und Wirkungszusammenhänge mit privaten

Akteuren zu treten, die im Kern souveränitätspolitische Probleme befassen, zu einer weitergehenden Festschreibung, und damit zu einer Bestärkung des Souveränitätsprinzips. Im Gegensatz zu einem Strang eher oberflächlicher akademischer Diskussion bedeutet Resilienzpolitik keineswegs den Rückzug des Staates aus seiner Verantwortlichkeit, sondern eine Veränderung seiner Rolle im Rahmen dieser Verantwortlichkeiten, die damit aber auch neu gesteckt werden. Vormalig klare Grenzen der Souveränitätspolitik verschwimmen damit, was aber nicht zu einem Rückgang staatlichen Einflusses führt, sondern vielmehr zu einer viel weiterreichenden Verästelung.

Insofern lässt sich feststellen, dass Resilienz in theoretische Debatten um einen Post-Liberalismus eingeordnet werden kann. Dies gilt auch im Bereich der Außensicherheitspolitik, da Resilienz im Zusammenhang mit einer Zunahme von Regionalismus, speziell in Bezug auf Normsetzungen, steht. In diesem Zusammenhang befindet sich Resilienz wiederum in einem Spannungsfeld mit nationaler Souveränität. Resilienz trägt auch international zu einer Souveränitätsverschiebung bei (durch die Zunahme von internationalem Recht in Belangen von Global Goods wie Sicherheit und Klimawandel), dies jedoch wiederum zu einer anderen Art der Governance führt.

Dennoch ist sicherheitspolitische Resilienz nicht ohne Risiken. Dies gilt einerseits auf staatlicher Seite, als der Leistungsdruck trotz der Verschiebung von sicherheitspolitischen Agenden in den Bereich der Resilienz und der Negation der Idee einer umfassenden Sicherheit dennoch besteht: Resilienz muss sich beweisen, auch und gerade auf lokaler Ebene, während gleichzeitig die Einbeziehung der lokalen Ebene in staatlich organisierte Resilienzpolitiken, wiewohl theoretisch naheliegend und gefordert, einer der großen Schwachpunkte in den Umsetzungen einer Resilience-Governance ist.

Auf der anderen Seite beinhaltet der post-liberale Aspekt, der mit Resilienz einhergeht und sich in seiner Entgrenzung souveränitätspolitischer Verantwortung zeigt – in die nun auch private Akteure miteinbezogen werden – die markante Herausforderung einer weitergehenden Entpolitisierung. Was schon vom Ansatz der Kopenhagener Schule für die höchsten Stufen der Versicherung im Sinne der Ausnahmen gezeigt worden ist, die sich dem politischen Spiel der Kräfte entziehen (Bourbeau 2014), könnte damit auch zu einem Faktor für Resilienzpolitik werden (vgl. dazu die Idee einer „Riskification“, Corry 2014). Ein solcher Prozess ist jedenfalls aber ungleich profaner als die auf der Ausnahme basierende Versicherung. Vielmehr geht es hier um Ebenen wie die Normalisierung der permanenten Überwachung, bis hinein in vormalig klar als privat deklarierte Ebenen, im Sinne eines behaupteten höheren Gutes: gesellschaftlicher Resilienz. Wenn derartige Initiativen dann im Wesentlichen privat getragen und staatlich nur mehr unterstützt werden, erschwert das klare Einordnungen und Abgrenzungen im Sinne einer demokratiepolitischen Auseinandersetzung.

#### **4. Projektergebnisse: Konsequenzen eines Resilienz-Sicherheits-Nexus**

Die zentrale Fragestellung des Projektes befasste sich mit der Gestaltung von sicherheitspolitischer Resilienz, den Möglichkeiten ihrer Ausgestaltung, und den potenziellen positiven wie negativen Wirkungen des Konzeptes im Prozess seiner Umsetzung. Die konkrete Bearbeitung

erfolgte entlang dreier Subfragestellungen, die in diesem Abschnitt diskutiert werden: (1) die Dimensionen, Inhalte und Komponenten von sicherheitspolitischer Resilienz, (2) die Frage nach den Akteuren, und (3) die Frage nach den Prozessstrukturen und, damit verbunden, nach der veränderten Rolle des Staates in der Governance von Sicherheitspolitik. Daran anschließend werden die zentralen, übergreifenden Schlussfolgerungen aus der empirischen Untersuchung dargestellt.

#### **4.1 Welche Dimensionen, Inhalte und Komponenten umfasst sicherheitspolitische Resilienz? Bietet Resilienz einen Mehrwert zu anderen sicherheitspolitischen Konzepten?**

Als Ausgangshypothese wurde davon ausgegangen, dass sich die theoretisch vorzufindenden Schlüsselkomponenten wie Adaptionsfähigkeit, Coping (Bewältigungskapazität) und Redundanz (vgl. etwa Pospisil 2013) auch in der praktischen Umsetzung finden lassen. Eine direkte Umsetzung dieser Komponenten lässt sich in den analysierten Praktiken in den Vergleichsstaaten nicht finden. Dennoch ist Resilienz zweifelsohne ein Impulsgeber im sicherheitspolitischen Diskurs. Bei der Beantwortung dieser Fragestellung sind drei Ebenen hervorzuheben: die historische Anschlussfähigkeit des Konzeptes, die integrative Wirksamkeit des Konzeptes, und das innovative Potenzial.

(1) Auf historischer Ebene ist festzuhalten, dass Resilienz eine Verbindung mit älteren, verteidigungspolitischen Konzepten hat. Dies wurde in Vorarbeiten zum gegenständlichen Projekt bereits mit Verbindungen zu der in Österreich vormals populären Idee der „geistigen Landesverteidigung“ (Pospisil/Klimburg 2012) gesetzt. Doch auch in Ländern wie den USA und Großbritannien zeigt sich diese Kontinuität, sowohl auf konzeptioneller wie auf praktischer Ebene, letzteres vor allem in der institutionellen Anbindung von Resilienz-Initiativen an verteidigungspolitische Strukturen.

(2) Resilienz liefert eine Vision jenseits souveräner Sicherheit, die es schafft, verschiedene Akteursgruppierungen und sicherheitspolitische Orientierungen zu verknüpfen. Dies wird von im sicherheitspolitischen Bereich handelnden Akteuren in den Vergleichsstaaten bewusst so verstanden und aktiv genutzt. Resilienz erweist sich also als ein akteurs- und themenübergreifend wirksames Brückenkonzept, das sicherheitspolitische Integrationswirkung zu entfalten in der Lage ist. Verbunden werden die Elemente der staatlichen Sicherheit gegenüber oftmals abstrakt wirkenden Bedrohungen von außen mit Elementen von „safety“, also unmittelbarer Lebenssicherheit. Resilienz konstruiert ein umspannendes Netz, das von Terror über Erdbeben, von sozialer Sicherheit bis zum funktionierenden Internetanschluss einen konzeptionellen One-Stop-Shop bietet. Zentrales praktisches Element im Rahmen dieser Bemühungen ist das Element der Standardisierung, das sich gleichermaßen bei Prozessen, Institutionalisierungen und Hardware feststellen lässt. Stakeholder-übergreifend anerkannte Standards sind faktisch das konkrete Kerngeschäft des One-Stop-Shops Resilienz.

Bei Diskrepanzen bietet das Konzept durch seine Ambiguität vielfältige Möglichkeiten einer Weiterentwicklung – wobei sich mitunter die Sinnfrage stellt: auf internationaler Ebene nimmt die jüngst veröffentlichte EU Global Strategy das Resilienz-Konzept als zentrales Element auf, um es im klassischen Sinne einer „constructive ambiguity“ als konzeptionellen Kitt

zwischen den strategisch unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten zu verwenden. Dies allerdings eröffnet eine derartige Beliebigkeit, das von Politik im engeren Sinne nicht mehr gesprochen werden kann – und schon gar nicht von einer Strategie (vgl. dazu Pospisil 2017).

(3) Resilienz legt einen prononcierten Fokus auf Wissensgenerierung und Verarbeitung. Damit ist einerseits eine starke konzeptuelle Kontinuität gewährleistet, andererseits wird eine reflexive Weiterentwicklung der bestehenden Prozesse innerhalb des Konzeptes möglich. Das ist in jedem Fall ein zentraler Vorteil gegenüber anderen sicherheitspolitischen Konzepten, die zu starr sind um Adaptionen vorzunehmen (ein Beispiel hierfür wäre „Schutz“). Resilienz zielt also auf die Etablierung neuer Wissensregime jenseits des sicherheitspolitischen Silodenkens. Auf dieser Basis soll eine breite Inklusion in sicherheitspolitische Verantwortlichkeiten erfolgen, „mündige Bürger/innen“ in einer aktiven Rolle bestärkt werden. Dennoch bleibt der Staat in der entscheidenden Rolle, in dem er letzten Endes diese Verantwortlichkeiten verteilt. Vor diesem Hintergrund wird die zentrale Herausforderung – die Herstellung sicherheitspolitischen Vertrauens – zu einer Frage der Transparenz.

#### **4.2 Welche Akteure sind von sicherheitspolitischer Resilienz umfasst? Welche Wirksamkeit können diese Akteure in welchen Handlungsfeldern erlangen, welche Gestaltungsmöglichkeiten haben sie?**

Die These, wonach eine an Resilienz orientierte Sicherheitspolitik zu einer markanten Verschiebung der relevanten Akteure führe, hat sich in der empirischen Untersuchung bestätigt. Allerdings kommt dabei nicht, wie aus der theoretischen Vorarbeit angenommen, der „Community“-Ebene die entscheidende Rolle zu. Vielmehr führt die notwendige Kommunikations- und Wissensbasiertheit von auf Resilienz ausgerichteten Strategien und Konzepten, insbesondere auf Ebene kritischer Infrastrukturen, zu einer markanten Expert/innen-Orientierung.

Foren, in denen Resilienz diskutiert und transportiert wird, sind daher hochgradig exklusiv – im markanten Kontrast zu dem theoretischen Inklusivitäts-Postulat, das mit dem Konzept einhergeht. Diese Exklusivität ist allerdings nicht mit dem vormals hoheitsstaatlichen, Geheimnisträger-basierten Ansatz klassischer Verteidigungspolitik zu verwechseln. Vielmehr ist die neue Exklusivität von Resilienz rein Kompetenzbasiert, und orientiert sich nur mehr sehr eingeschränkt an Merkmalen bürokratischer Hierarchie. Die Akteursstrukturen zeigen sich überraschend divers, insbesondere hinsichtlich der Akteurstypen – staatliche, privatwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche oder wissenschaftliche Akteure finden sich in themenorientierten Zusammenschlüssen, wobei nicht die Repräsentativität, sondern die einzubringende Kompetenz zum Qualifizierungsmerkmal wird. Dies hat demokratiepolitisch naturgemäß problematische Auswirkungen, da nur große Player bestimmte Standardsetzungen und Kompetenzvoraussetzungen erfüllen können, und sich der elitäre Charakter der Resilienz-Gremien somit beständig reproduziert.

Dennoch existieren in den Vergleichsstaaten Mechanismen, um der kommunalen Ebene im Falle akuter Ereignisse eine aktive Rolle zukommen zu lassen. Tatsächlich längerfristige Vor-

bereitungsmaßnahmen erfordern allerdings mehr Engagement. Eine wichtige Brückenfunktion kommt hier langjährig tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu, die derartige Aufgaben im Rahmen bestimmter Ereignisse bereits mehrfach übernommen und sich darüber eine Reputation erarbeitet haben (in Schweden etwa die ehemaligen Zivilverteidigungsorganisationen, in den USA die so genannten Resilience Advisors). Ein zentraler Vorteil ist, dass diese Organisationen über einen längeren Zeit- und Planungshorizont verfügen, also ein anlassunabhängiges Netzwerk aufbauen und gleichzeitig auch reflexiv arbeiten können. Solche Organisationen bilden auch die Brücke zu staatlichen Stellen: so arbeiten die zivilen Verteidigungsorganisationen in Schweden mit der MSB zusammen, und die Resilience Advisors in den USA mit FEMA.

Resilienz-Gremien nehmen in allen Vergleichsstaaten institutionelle Formen an, wobei diese mitunter informell und ohne rechtliche Basis funktionieren. Dies ermöglicht einerseits eine gerade für staatliche Bürokratien überraschend weitgehende Flexibilität, beinhaltet andererseits aber nicht zu unterschätzende demokratiepolitische Herausforderungen: wer bestimmt die Bezugspunkte von Resilienz? Ist bei Entscheidungen angesichts sich akut stellender Problemstellungen tatsächlich immer von politischer Neutralität auszugehen? Wessen Resilienz wird in „resilience rooms“ (wie das entsprechende Gremium etwa in Schottland heißt) schlussendlich verhandelt? Und ist eine derart enge, flexible Entscheidungsstruktur von Akteuren aus Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft nicht eine im Sinne politischer Legitimität bedenkliche Konstruktion?

#### **4.3 Wie verlaufen Prozessstrukturen sicherheitspolitischer Resilienz-Governance? Wie verändert sich die Rolle des Staates als traditioneller Gestalter von Sicherheitspolitik?**

Die Grundannahme des Projektes, wonach die Einrichtung von Prozessstrukturen entscheidend ist, die möglichst viele Ebenen und Akteursgruppen parallel einbinden kann, hat sich in der empirischen Untersuchung bestätigt. Die Frage der Krisenkommunikation ist derzeit schwerpunktmäßig auf die strategischen Partner in der Privatwirtschaft, insbesondere die „Besitzer“ der als kritisch definierten Infrastruktur, beschränkt. Vor diesem Hintergrund ist Resilienz nicht die Ursache, sondern eine Antwort auf die Auslagerungen staatlicher Infrastruktur, wie sie insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten vor sich gegangen ist. Die von Resilienz bedingte Akteursvielfalt entspricht somit einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit.

Tatsächlich verändert sich die Rolle des Staates von der einer zentralen sicherheitspolitischen Steuerungsinstanz zu der eines Koordinators und Ermöglichers. Entscheidendes Merkmal in diesem Zusammenhang ist die abnehmende Bedeutung der rechtlichen Ebene bei der Gestaltung sicherheitspolitischer Prozesse. Privatwirtschaftliche Akteure sind mit Argumenten und gemeinsamen Interessenslagen viel eher zur Zusammenarbeit zu gewinnen als mit rechtlichen Bestimmungen. Viele Fragen zeigen sich hier ungelöst, insbesondere die weitergehende Verankerung von Resilienz bei den „Endnutzern“ kritischer Infrastrukturen, der Bevölkerung. Wenngleich die grundsätzliche Problematik, die Notwendigkeit einer Neudefinition der sicherheitspolitischen Rolle des Staates gegenüber den Bürger/innen, in allen

Vergleichsfällen explizit anerkannt wird, gestaltet sich die praktische Umsetzung als überaus herausfordernd.

Eines der Hauptprobleme ist die Weitergabe von Informationen, insbesondere im Dreieck zwischen staatlichen Sicherheitsagenturen, Ministerien und dem privaten Sektor. Es ist hier keineswegs die staatliche Seite, die als größter Bremser auftritt. Der private Sektor ist hierbei noch zurückhaltender als staatliche Stellen. Ein starkes Anreizsystem, abgesehen von Normsetzungen und damit verbundenen Kosteneinsparungen, konnte bis dato noch nicht gefunden werden. Wie oben ausgeführt, ist eine legale Regelung jedoch kontraproduktiv, als es mühsam aufgebaute Vertrauensverhältnisse strukturell untergraben kann. Vertrauen wird langsam aufgebaut und zeigt erst nach längerer Zusammenarbeit Wirkung.

#### **4.4. Zentrale Projekterkenntnisse**

Resilienz ist mittlerweile zu einem ubiquitären Begriff in politischen Strategien geworden. Dieses Projekt hatte zum Ziel, zur Klärung der Bedeutung von Resilienz in nationalen Sicherheitsstrategien beizutragen. Im Laufe des Projektes wurde vor allem die nationale Bedeutung von Resilienz im Zusammenhang mit Sicherheit erforscht und eine Transformation von Souveränität festgestellt, womit sich Resilienz in die aufstrebenden, theoretischen Debatten um einen Post Liberalismus einordnen lässt.

Während des Projektes hat sich abgezeichnet, dass sich in Sicherheitsbelangen die Trennung von Außen- und Innenpolitik nur mehr sehr eingeschränkt aufrechterhalten lässt, und die äußere Sicherheit als Grundpfeiler für die innere Sicherheit gilt. Ebenso hat sich das traditionell klare Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Bereich der Sicherheitspolitik transformiert. Die Ausgangsidee souveräner Sicherheit, nachdem der Staat die Sicherheit seiner Bürger/innen und ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten übernimmt und verantwortet, erweist sich zunehmend als antiquiert. Nicht nur angesichts der Privatisierung von Schlüsselinfrastrukturen, sondern auch bedingt durch die rasante Entwicklung von neuen Infrastrukturen, die sich nie unter staatlichem Einfluss befunden haben, dennoch aber markante sicherheitspolitische Effekte nach sich ziehen (etwa Social Media), ist der Staat zu einer Neudefinition seiner sicherheitspolitischen Rolle gezwungen.

Die Möglichkeiten einer Ausgestaltung einer Governance von Resilienz sind vielfältig, aber auch widersprüchlich. Aus der Beantwortung der obigen Fragestellungen sind es vor allem drei Widersprüche, die als zentrale Bruchlinien, aber auch Dynamiken in der Ausgestaltung von Resilienz wirken: (1) die Diskrepanz zwischen angestrebter Breitenwirksamkeit von Resilienz und der auf sich angesichts der notwendigen Kompetenzen für die Einbringung in Resilienzprozesse ergebenden Exklusivität der beteiligten Akteure; (2) die Orientierung an einem sicherheitspolitischen „Ganzen“ gegenüber den notwendigen Partikularinteressen von gewinnorientiertem Wirtschaften; und (3) die Behauptung eines objektiven Resilienzinteresses im Rahmen elitärer, aber dennoch weit über den demokratiepolitisch legitimierte Bereich hinausgehenden Akteurskonstellationen gegenüber Interessen an politischer Debatte und Repräsentation.

Für diese Widersprüche gibt es keine einfachen, direkt implementierbaren Lösungen. Vielmehr ist Resilienz als Prozess zu verstehen, der diese Problematiken navigieren muss, in dem jedoch staatliche Akteure nicht mehr die ihnen einst zustehende dominierende, letztentscheidende Rolle zukommt. Eine positive Ausgestaltung dieses Prozesses, der jedenfalls als souveränitätspolitischer Bruch zu sehen ist, hängt von den beteiligten Akteuren ebenso ab wie vom Handeln einer aktiven, informierten Öffentlichkeit. Die sich herausbildenden „Resilienz-Eliten“ sind jedenfalls gut beraten, aktiv an einer breiten Abstützung ihrer Bemühungen zu arbeiten: Resilienzkultur verlangt nach der Förderung von Bewusstsein und Vertrauen auf Basis neuer Wissensformen von Stakeholdern und Bevölkerung jenseits jedes Silodenkens.

## 5. Projekt-Output

### 5.1 Schlüsselveröffentlichungen

Bereits im ersten Projektjahr konnte der für das Projekt grundlegende konzeptionelle Schlüsselartikel zum Zusammenhang von Resilienz und souveräner, staatlicher Sicherheitspolitik in der begutachtenden Fachzeitschrift *„Resilience“* veröffentlicht werden (Pospisil/Gruber 2016). Als zweite begutachtete Publikation ist ein Artikel zu *„Acting Like the Enemy? Resilience as Maintenance in an Age of Complexity“* vorgesehen, der sich derzeit in Revision befindet und im Frühjahr 2017 beim begutachteten Journal *„Millennium“* eingereicht wird (siehe unten). Damit wurden im Zuge des Projektes zwei hochrangige akademische Fachpublikationen produziert, was die zu diesem Zeitpunkt vorgesehenen Projekt-Deliverables übertrifft. Zusätzlich hat Projektleiter Jan Pospisil nach sich bietenden Möglichkeiten zwei Fachartikel zur Resilienz-Orientierung der Sicherheitspolitik der Europäischen Union verfasst. Ein Artikel zur fehlenden Komplexitätsorientierung der europäischen Friedens- und Resilienzpolitik wurde im Sammelband *„Europa und die Demokratien im Wandel“* der Donau-Universität Krems veröffentlicht. Ein zweiter Artikel zur Resilienz-Orientierung der EU Global Strategy erscheint in einem beim Verlag Barbara Budrich von Claudia Morsut und Daniela Irratera herausgegebenen Sammelband *„Security Beyond the State“* (Artikel ist in überarbeiteter Form beim Verlag, Buchveröffentlichung erfolgt im Herbst 2017).

Wie vorgesehen wurden die drei Fallstudien in Working Paper-Format veröffentlicht (über die Website des oiip zugänglich – Barbara Gruber zu Schweden und den USA, Sarah Ponesch zu Großbritannien). Besonders erfreulich ist das Angebot des britischen *„Crisis Response Journal“*, das Working Paper zu Großbritannien unter dem Titel *„Keep Calm and Carry on? Resilience and UK Security Policies“* in der ersten Jahreshälfte 2017 zu veröffentlichen. Damit kann den begutachteten Publikationen noch eine weitere, ursprünglich nicht geplante Fachpublikation hinzugefügt werden.

Auf Policy-Ebene wurde wie vorgesehen ein kurzer, vierseitiger Policy-Brief für Schlüsselakteure und Stakeholder in Österreich produziert, der sich zentral mit der Frage von „Resilienzkultur“ und ihrer Rolle für den Schutz kritischer Infrastrukturen auseinandersetzt.

## 5.2 Noch geplanter Projekt-Output

Am 20. März 2017 wird die Projektabschlussveranstaltung in Form einer Panel-Diskussion am oip durchgeführt. Neben dem Projektteam konnten dafür Alexander Pschikal (ehemals Bundeskanzleramt), sowie Herbert Saurugg (unabhängiger Resilienz-Experte) als Diskutanten gewonnen werden, zusätzlich wird der Nachfolger von Alexander Pschikal im Bundeskanzleramt an der Diskussion teilnehmen. Als Discussant fungiert Nadya Komendantova vom IASA in Laxenburg. Zentrale Frage der Paneldiskussion ist, welche Vorteile Resilienz gegenüber „herkömmlichen“ sicherheitspolitischen Ansätzen zu leisten vermag. Vor diesem Hintergrund diskutieren die Teilnehmer/innen Fragen zu (1) möglichen Definitionen von Resilienz, (2) den Akteurs- und Verantwortungsverschiebungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, (3) den perzipierten Chancen und Risiken von Resilienz, (4) den Prozessen der Umsetzung von Resilienz auf Policy-Ebene und den damit verbundenen (5) Visionen und Zielen. Dabei werden unterschiedliche Länderperspektiven (Österreich, USA, Großbritannien und Schweden) miteinander verglichen und nach ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen befragt. Ein Fokus wird auf die derzeitige Resilienzpolitik Österreichs und möglicher beziehungsweise erwünschter zukünftiger Entwicklungen gelegt.

Auf Basis dieser Abschlussveranstaltung und des vorliegenden Projekt-Endberichtes ist eine weitere, abschließende Projektpublikation geplant, die aller Voraussicht nach die Form eines erweiterten Policy-Briefs annehmen wird (Veröffentlichung über das oip).

Als akademische Abschlusspublikation ist eine – auf Basis dieser abschließenden Projektaktivitäten – revidierte Fassung des Konferenzpapiers „*Acting Like the Enemy?*“ vorgesehen. Die Einreichung ist beim referierten sicherheitspolitischen Journal „*Millennium*“ geplant. Wie aus dem folgenden Abstract hervorgeht, wird die oben bereits diskutierte Frage der depolitizierenden Wirkung von Resilienz im Mittelpunkt des Beitrages stehen:

*Resilience has undoubtedly become a well-established concept in the realm of security politics. However, its prominence is especially peculiar against the background that it promotes characteristics, such as flexibility, adaptability, hybridity and fluidity, which were formerly ascribed to hostile non-state actors, most prominently terrorists, to mark them as the absolute others. Yet, it seems that in light of the allegedly new transnationalisation of threats and risks and our increasingly networked societies, it is exactly these capacities that are understood as essential to maintain a specific national identity against the strong currents of global change. Thus, our aim is show how resilience policies in the UK, US, Austria and Sweden try to adapt and internalise these formerly ‘other’ characteristics in such a way that they not only fit with the governance of sovereign nation states but legitimise and stabilise them. Interestingly, it does so through demarcating the boundaries, and therefore the distribution of duties and responsibilities, between state and non-state actors or more precisely, not only but also, between civil, military and security services. Through establishing resilience as the inevitable answer to a narrative about an utterly different world of uncertainty, it gets constituted as an organizational necessity. In this regard, we aim to trace the various ways in which the depoliticisation of highly sensitive political decisions functions to turn the ‘enemies’ weapons’ against them in serving ‘our’ national identity.*

## 6. Projekt-Impact

Auf **akademischer Ebene** konnte das Projekt sowohl international als auch national einen bemerkenswerten Output erreichen. Neben dem grundlegenden konzeptionell angelegten Artikel im führenden begutachteten internationalen Fachjournal „Resilience“ (Pospisil/Gruber 2016, mit Stand Anfang März 2017 hatte der Artikel 380 Online-Zugriffe auf der Website des Herausgebers) wurde Pospisil im Anschluss an die EISA Konferenz 2015 zu einem begutachteten Fachartikel in einem internationalen Sammelband zu Resilienz-Politiken (Morsut/Irratera 2017) eingeladen. Der dazu ausgearbeitete Artikel zur Verwendung des Resilienz-Begriffes in der „Global Strategy“ der Europäischen Union ist ein zusätzlicher Projekt-Output. Aufgrund der zu erwartenden guten Sichtbarkeit des Bandes ist eine gute Rezeption zu erwarten.

Die hohe Qualität der eigentlich nur als Aufarbeitung der Fallstudien gedachten Working Paper zeigt sich daran, dass Sarah Ponesch eingeladen wurde, das Working Paper zur Entwicklung der britischen Resilienz-Politik (Ponesch 2016) im britischen „*Crisis Response Journal*“ zu veröffentlichen. Zusätzlich konnten über das Projekt in Österreich akademische Kooperationen aufgebaut werden (insbesondere mit IIASA, Laxenburg, und AIT, Wien), die für weitergehende Forschungstätigkeiten im Resilienz-Bereich nutzbar gemacht werden.

Der **Policy-Impact** des Projektes ist zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht abschließend zu beurteilen. Insbesondere die Arbeit mit den österreichischen Stakeholdern hat sich allerdings als für beide Seiten gewinnbringend erwiesen. Das Projekt konnte dabei eine Kontinuität in einer Situation gewährleisten, in der der Hauptverantwortliche für die Policy-Umsetzung eines Resilienz-Konzeptes im Bundeskanzleramt in den Ruhestand tritt und die Agenden einem Nachfolger überantwortet. Beide sind in aktiven Rollen bei der Projektabschlussveranstaltung eingebunden. Insbesondere das für österreichische Stakeholder vorgelegte Policy-Paper zur Resilienzkultur bietet für österreichische Akteure nützliche Anknüpfungspunkte für zukünftige Politikgestaltung.

Schwierig gestaltete sich hingegen die mediale Verbreitung des Projektes, insbesondere über Zeitungskommentare. Obwohl sich unerfreulich aktuelle Anknüpfungspunkte ergaben (Terroranschläge in Nachbarländern und Terrorwarnungen in Österreich), wurden vom Projektteam erarbeitete Interventionen, die die Reaktionen auf derartige Ereignisse in den Kontext von Resilienz-Politik stellten, von verschiedenen österreichischen Printmedien trotz mehrmaliger Versuche nicht aufgegriffen. Nachdem das Projektteam mit der Verfassung von Medienkommentaren grundsätzlich positive Erfahrungen hat, ist diese Skepsis sicherlich nicht mit der Qualität der angebotenen Kommentare zu erklären, sondern mit einer nach wie vor bestehenden starken Zurückhaltung gegenüber einem Resilienz-basierten Ansatz in der Sicherheitspolitik. Im Bereich des Outreach bleibt für zukünftige Forschungsprojekte im Resilienz-Bereich also noch einiges zu tun.

## 7. Potenzielle zukünftige Forschungsansätze

Mit der Frage von Resilienzkultur und deren Zusammenhang mit Souveränität hat das Projekt einen Themenkomplex aufgetan, der von bisheriger Resilienz-Forschung kaum aufgegrif-

fen wurde. Sowohl auf Ebene der Policy-Forschung ist die Frage der Etablierung einer solchen Resilienz-Kultur noch nicht weitergehend geklärt – die untersuchten Fallstudien (alle in OECD-Staaten durchgeführt) zeigten die Auseinandersetzung mit dem Konzept und seiner Implementierung als immer noch eine Frage sicherheitspolitischer Eliten, wenn auch mit einer verstärkten Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors.

Eine besonders interessante Fragestellung ergibt sich in einer Konfrontation dieser Vorgangsweisen von elitären Simulationen und Denkkreisen sowie sicherheitspolitischer Strategieentwicklung mit Vorgangsweisen in Ländern mit substantieller Katastrophenerfahrung, dafür differenten Erfahrungen im Verstaatlichungsprozess, und einer damit verbundenen geringeren Staatsquote in der Sicherheitspolitik. Ein derartiger Vergleich, der „Resilienz-Champions“ außerhalb der US/EU-Mainstreams in den Blick nimmt (Äthiopien sei hier beispielgebend genannt) könnte wesentliche Erkenntnisgewinne liefern: einerseits im Hinblick auf die Rückwirkungen staatlich gelenkter Resilienz-Politiken auf staatliche Souveränität, andererseits aber auch auf praktischer Ebene in der Suche nach Best Practices oder transferierbarer struktureller Ansätze.

## Literatur

Adger, W.N., Kelly, P.M., Winkels, A., Huy, L.Q., & Locke, C. (2002). Migration, Remittances, Livelihood Trajectories, and Social Resilience, *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 31(4), 358-366.

Bourbeau, P. (2014). Moving Forward Together: logics of the Securitisation Process. *Millennium: Journal of International Studies*, 43(1), 187-206, doi: 10.1177/0305829814541504.

Bourcart, L. (2015). 'The state can't do everything any more': understanding the evolution of civil defence policies in France. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 3(1), 40-54, doi: 10.1080/21693293.2014.988913.

Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Chandler, D. (2014). *Resilience: The Governance of Complexity*, London, New York: Routledge.

Corry, O. (2014). From Defense to Resilience: Environmental Security beyond Neo-liberalism. *International Political Sociology*, 8(3), 256-274, doi: 10.1111/ips.12057.

Daase, C. (2010). National, societal and human security: on the transformation of political language. *Historical Social Research*, 35(4), 22-37.

Einem, C. (2013). Zur Österreichischen Sicherheitsstrategie: Eine kritische Bestandsaufnahme, *International: Die Zeitschrift für internationale Politik*, III/2013, 6-8.

Huysmans, J. (2014). *Security Unbound: Enacting Democratic Limits*. London, New York: Routledge.

Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), 38-52, doi: 10.1080/21693293.2013.765741.

Joseph, J. (2016). Governing through Failure and Denial: The New Resilience Agenda. *Millennium: Journal of International Studies*, 44(3), 370-390, doi: 10.1177/0305829816638166.

Pospisil, J. (2013). Resilienz: Die Neukonfiguration von Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1/2013, 25-42.

Pospisil, J., & Klimburg, A. (2012). ‚Resilienz‘: Neukonfiguration des sicherheitspolitischen Verständnisses von Krisen und mögliche Ableitungen für die Gestaltung österreichischer Sicherheitspolitik, oip Forschungsbericht für das Bundeskanzleramt Österreich, Juli 2012.

Reinmoeller, P., & van Baardwijk, N. (2005). The Link between Diversity and Resilience, *MIT Sloan Management Review*, 46(4), 61-65.

Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, London, Thousand Oaks, CA: Sage.

## **Anhang: Publikationen und Projektaktivitäten**

### **Projektpublikationen**

Pospisil, Jan & Gruber, Barbara (2016), 'Resilience and the Transformation of Sovereign Security: A Look at Policy Challenges and Interests', *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 4:3, 202-216.

Pospisil, Jan (2016) 'Komplikation statt Komplexität: Die EU als globaler Peacebuilding-Akteur', Gudrun Biffel und Dorothea Stepan (Eds.): *Europa und Demokratien im Wandel: Ausgewählte Beiträge zum Globalisierungsforum 2014-2015*. Krems: DUK, 83-102.

Gruber, Barbara (2016), 'Going Side by Side: Defence and Resilience in Swedish Security Policy', oiip Working Paper No. 88, Vienna: oiip.

Ponesch, Sarah (2016) 'Keep Calm and Carry on? Resilience and UK Security Policies', oiip Working Paper No. 91, Vienna: oiip.

Ponesch, Sarah (2016) 'Österreichische „Resilienzkultur“ und der Schutz Kritischer Infrastrukturen – Zwischen Daseinsvorsorge und Sicherung des Wirtschaftsstandorts', oiip Policy Brief, Vienna: oiip.

Gruber, Barbara (2017), 'The Difference Resilience Makes: From Civil Defence to Resilience in US National Preparedness', oiip Working Paper No. 92, Vienna: oiip.

Pospisil, Jan (2017), 'Sicher? Ansätze einer gesamtstaatlichen Resilienzpolitik aus dem Blickwinkel der Landesverteidigung', oiip Policy Brief, Vienna: oiip.

Ponesch, Sarah (2017) 'Keep Calm and Carry on? Resilience and UK Security Policies' [working title], *Crisis Response Journal*, London: CRJ. [forthcoming]

Pospisil, Jan (2017) 'Obscuring Ambiguity: Resilience in EU External Affairs Policy', Daniela Irrera and Claudia Morsut (Eds.): *Security Beyond the State: The EU and the Others*. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers [in print].

### **Konferenzpräsentationen und Veranstaltungen**

Pospisil, Jan, "Building Resilience or Building the State? The EU Approach to Resilience in Crisis Prone Countries", 9<sup>th</sup> Pan-European Conference on International Relations, Sicily, Italy, 25. September 2015.

Pospisil, Jan, "The Resilient State: A critical reflection on statebuilding research and policy", CeSeR launch conference, University of Edinburgh, United Kingdom, 22. Oktober 2015.

Gruber, Barbara (mit Jan Pospisil), „Resilience and the Transformation of Sovereign Security: A Look at Policy Challenges and Interests“, Austrian Day of Political Science, University of Salzburg, Austria, 27. November 2015.

Pospisil, Jan, „Wo stehen wir mit den 3C? – Stand der Entwicklung auf EU Ebene“, 3C-Jahrestagung 2015, ausgerichtet vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden- und Konfliktlösung (ÖSFK), veranstaltet durch das BMLVS, BMEIA und dem ÖSFK, Stadtschlaining, 9.-10. Dezember 2015.

Pisoiu, Daniela, „Der Aufstieg des Rechtspopulismus und des Rechtsextremismus im Zuge der Migrationskrise“, oiip, 15. Juni 2016.

Pisoiu, Daniela, „Toleranz in der Gesellschaft vor dem Hintergrund von Diversität und terroristischen Straftaten“, Ustinov-Konferenz 2016 zum Thema "Toleranz & Radikalisierung", Universität Wien, 16.-17. Juni 2016.

Pospisil, Jan, „From Hypocrisy to Ambiguity: The Post-Liberal Paradigm in State- and Peacebuilding“, DSA2016 Conference, Development Studies Association, University of Oxford, 13. September 2016.

Ponesch, Sarah, und Barbara Gruber, „Acting Like the Enemy? Resilience as Maintenance in an Age of Complexity. Critical Infrastructure Protection, the trans-nationalisation of threats and risks and the problem of national identity“, Conference Paper, Heidelberg: 3-Länder-Tagung, 29. September-1. Oktober 2016.

Gruber, Barbara, „Changing the Rules or Changing the Game? Resilience in the concept of the Colombian conflict“, ISA Convention 2017, Baltimore, 22. Februar 2017.

Pospisil, Jan, „The transformation of statehood and its implications for state sovereignty“, Panel discussion. ISA Convention 2017, Baltimore, 25. Februar 2017.

Pospisil, Jan, Barbara Gruber, Sarah Ponesch et al., „(Un)Sicherheit im Wandel – Resilienz als Antwort auf globale Herausforderungen?“, Projekt-Abschlussveranstaltung, oiip, 20. März 2017.