

20. März 2017



(Un-)Sicherheit im Wandel - Resilienz als Antwort auf globale Herausforderungen?

Abschlussveranstaltung des vom OeNB Jubiläumsfond geförderten Projektes „Die Governance von Resilienz – eine widerstandsfähige Gesellschaft gestalten“

Summary erstellt von Benjamin Weiser

Keywords: Resilienz, staatliche Verantwortung, Governance, Katastrophenschutz, Krisenkommunikation

Vortragende:

Jan Pospisil, University of Edinburgh, oiip

Alexander Pschikal, ehem. BKA

Herbert Saurugg, Experte für die Vorbereitung auf den Ausfall lebenswichtiger Infrastrukturen

Discussant: Nadya Komendantova (IIASA)

Moderation:

Sarah Ponesch, oiip

Veranstaltungsort:

oiip, Berggasse 7, 1090 Wien

Zusammenfassung

Resilienz ist in den letzten Jahren zu einem Schlüsselbegriff in staatlichen Sicherheitsstrategien geworden. Trotzdem sich der Begriff allgemeiner Popularität erfreut, ist der konzeptuelle Mehrwert von Resilienz in Sicherheitsstrategien immer noch umstritten. Diese Problematik wurde vom Podium entlang dreier Themenfeldern diskutiert: (1) einer Begriffsdefinition von Resilienz (2) den Akteurs- und Verantwortungsverschiebungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, und schließlich (3) der Frage nach Chancen, Risiken, Zielen und Umsetzungsstrategien von Resilienz in der Praxis. Die Podiumsdiskussion war die Abschlussveranstaltung des am oiip durchgeführten OeNB Jubiläumsfond Projektes (16601) „Die Governance von Resilienz – eine widerstandsfähige Gesellschaft gestalten“.

Positionen



Jan Pospisil führt aus, dass zuerst negative Ereignisse geschehen müssen, um die Notwendigkeit von Resilienz deutlich zu machen.

Passieren diese Ereignisse, kommt es zu drei Einsichten: (1) Bedrohungen sind komplex – komplette Prävention funktioniert nicht mehr, (2) das staatliche Versprechen von Sicherheit kann nicht mehr gehalten werden – es kommt zu einer Transformation von Souveränität, (3) Nicht-staatliche Akteure werden zu Schlüsselakteuren, weil u.a. kritische Infrastruktur nicht (mehr) in staatlichen Händen ist.



Herbert Saurugg sieht Resilienz als eine menschliche Fähigkeit, weil nur Menschen dazu in der Lage sind, sich adäquat anzupassen und flexibel zu reagieren. Allerdings muss den Menschen die Notwendigkeit für resilientes Handeln klargemacht werden, vor allem durch zwei wichtige Schritte: (1) staatliche Krisenkommunikation, die das Risiko von „modernen“ Katastrophen, wie einem Blackout (ein Stromausfall über 3-4 Tage), realistisch darstellt und (2) individuelle Vorbereitung auf Haushalts- und Gemeindeebene, damit die Möglichkeit zur Selbstorganisation gegeben ist.



Alexander Pschikal, sieht den Mehrwert von Resilienz darin, dass Resilienz im Gegensatz zu Sicherheit ermöglicht, pragmatisch und flexibel mit komplexen, und daher nicht vorhersehbaren, Katastrophen umzugehen. Pschikal sieht eine Veränderung der Aufgaben des Staates aufgrund der neuen Risiko- und Bedrohungslage in zwei Punkten als essenziell an: (1) der Staat soll als „Ermöglicher“ (Enabler) fungieren, sprich nicht-staatliche Akteure aktiv miteinbeziehen und (2) eine solche Vernetzung auch europaweit verstärken. Mit solchen Maßnahmen wird sich der Staat auch weiterhin der Sicherheit der Bevölkerung annehmen.

Resilienz – Versuch einer begrifflich-konzeptionellen Einordnung

Sarah Ponesch, Mitarbeiterin des Projektes „Die Governance von Resilienz“, wirft die Frage auf, welchen Mehrwert Resilienz im Kontrast zur klassischen Sicherheitspolitik hat. Das Konzept beschreibt, so Ponesch, den „bounce-back“-Effekt nach einer Krise oder Katastrophe. Dieses eingeschränkte Verständnis von Resilienz als „bounce-back“-Effekt ist jedoch eine starre Definition, die von einer Rückkehr zum vorherigen Status Quo ausgeht. Dieser statischen Definition wird ein flexibleres, dynamischeres Konzept gegenübergestellt, in welchem die drei Schlüsselfaktoren Adaption, Coping und Redundanz sind. Auch Alexander Pschikal, ehemaliger Leiter der Abteilung Sicherheitspolitik im Bundeskanzleramt (BKA), schließt sich einer Definition von Resilienz an, die Flexibilität, Dynamik und Anpassungsfähigkeit in den Mittelpunkt stellt. In seiner damaligen Funktion beim BKA war er u.a. auch zuständig für den Schutz kritischer Infrastruktur, bei welchem es besonders wichtig sei, so Pschikal, mit komplexen Gefahren pragmatisch umzugehen und neue Situationen gestalten zu können. Hierzu braucht es mehr Offenheit innerhalb eines flexibleren Systems. Der Resilienz-Experte Herbert Saurugg bringt in diesem Zusammenhang auch den soziologischen Begriff „boundary object“ ins Spiel, der auf die unterschiedliche Nutzung von Informationen durch unterschiedliche Gruppen abstellt. Dafür muss ein breites Verständnis der aktuellen Gefahrenlage geschaffen werden, insbesondere in Bezug auf einen drohenden europaweiten Stromausfall (Blackout) und den damit einhergehenden Konsequenzen. Hier sieht Saurugg aber enormen Nachholbedarf: „Wir sind derzeit so gut wie nicht resilient, wenn es zu einem umfassenden Blackout kommt.“

Multiple Verantwortlichkeiten: Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unter Zugzwang

Jan Pospisil, Leiter des am oip durchgeführten Projektes zu Resilienz im sicherheitspolitischen Kontext, hat die Projektergebnisse dargestellt. Bemerkenswerterweise konnten in Österreich, Großbritannien, den USA und Schweden drei Gemeinsamkeiten abgelesen werden, die zur Einführung von Resilienz geführt haben: (1) Kritische Infrastrukturen sind mittlerweile hauptsächlich in privater Hand: einerseits durch Privatisierungspolitiken ehemals staatlicher Einflussphären, andererseits im Bereich Cyber, wo diese ohnehin nie in staatlicher Hand waren; (2) Globalisierungsprozesse haben Interdependenzen hervorgerufen, welche die Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen steigern und ein lineares „top-down“-Denken obsolet

machen, wenn sinnvoll mit diesen neuen Bedrohungssituationen umgegangen werden soll; (3) Die Konsequenzen aus den Punkten (1) staatlicher Kontrollverlust über Kritische Infrastrukturen und (2) zunehmende Komplexität der Risikolage führen dazu, dass der Staat das „umfassende“ Sicherheitsversprechen nicht mehr erfüllen kann. „Umfassende“ Sicherheit bezieht sich in diesem Kontext auf das erweiterte Sicherheitsdenken, das nach Ende des Kalten Krieges eingesetzt hat und so diverse Themenkomplexe wie Klima, Energie, Umwelt, soziale Absicherung und klassische Verteidigung miteinbezieht. Diese drei Entwicklungen führen dazu, so Pospisil, dass der Staat überlastet ist und daher das Sicherheitsversprechen einer notwendigen Ergänzung bedürfe, und zwar auf Ebene einer breiter verstandenen gesellschaftlichen Verantwortung – was in Folge zur Einführung von Resilienz führt.

Nun ist das Konzept der Resilienz aber nicht völlig aus dem Nichts entstanden, sondern beruht auf Vorläufern. In Österreich ist hier die geistige Landesverteidigung anzuführen. Der zentrale Mehrwert von Resilienz ist die „Vision jenseits von souveräner Sicherheit“, das heißt, sie schafft verschiedenen Akteursgruppierungen einzubinden. Damit wird Resilienz zu einem Brückenkonzept zwischen den unterschiedlichen Bereichen, die mittlerweile auf der Sicherheitsagenda stehen – von Terror, über Erdbeben, bis hin zu einer gekappten Internetverbindung. Alle Antworten lassen sich im „One-Stop-Shop“ des Resilienz-Repertoires finden, da durch Resilienz eine Standardisierung ermöglicht wurde. Der dritte wichtige Punkt, der eine zentrale Erneuerung durch Resilienz darstellt, ist der Fokus auf Wissensgenerierung und Wissensverarbeitung: „Das ist in jedem Fall ein zentraler Vorteil gegenüber anderen sicherheitspolitischen Konzepten, die sich oftmals starr gegenüber konzeptionellen Adaptionen zeigen (ein Beispiel hierfür wäre „Schutz“, *Anm. d. Verf.*)“, so Pospisil. Resilienz hingegen zielt auf die Etablierung neuer Wissensregime jenseits eines sicherheitspolitischen Silodenkens, wie etwa Katastrophenschutz versus Terrorismus: während beide Herausforderungen in klassischer Sicherheitspolitik strikt getrennt verhandelt und behandelt werden, sieht sie das von den Wirkungen ausgehende Konzept der Resilienz als strukturell gleichliegend. 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“¹. Eine zentrale Kritik an Resilienz-Konzepten ist jedoch, dass sie direkt an Wirkungen ansetzen und die Grundursachen für Bedrohungen wie Terrorismus, Naturkatastrophen oder den Klimawandel nicht berücksichtigen. Daher bergen Resilienz-Ansätze aber auch das Risiko, zu einer

¹ Pospisil, Jan (2017). Resilienzkultur: Perspektiven und Optionen des BMLVS in einer gesamtstaatlichen Resilienzstrategie. Oiiip Policy Brief.

verstärkten Überwachung beizutragen, da kritisches Hinterfragen fehlt. Ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess im Sinne eines öffentlichen Diskurses ist deshalb unvermeidbar und notwendig.

Als Vertreter der staatlichen Perspektive führt Pschikal aus, dass wegen der Europäisierung und einer damit einhergehenden hohen Politikverflechtung die nationale mit der internationalen Ebene stark verknüpft sind. Aber auch nicht-staatliche und privatwirtschaftliche Akteure werden aktiv in staatliche Resilienzstrategien eingebunden. So gibt es die „Liste der 400“ mit den vierhundert wichtigsten „resilienz- bzw. systemrelevanten“ Unternehmen, NGOs und anderen Organisationen, die vom Bundeskanzleramt regelmäßig zu Diskussionsrunden eingeladen werden. Der Staat nimmt insofern eine Art „Hub“-Funktion ein und orchestriert den öffentlichen Diskurs, der breiter angelegt sein soll als bisher. Allerdings bringt die europäische Dimension auch Koordinationsschwierigkeiten mit sich, da Unterschiede in Verwaltungstraditionen und -strukturen oft zu gegenseitigen Blockaden führen. Staatliche Sicherheitsverständnisse sind auch zum Gutteil historisch bedingt: beispielsweise ist England eher militärisch organisiert, während Österreich ein weiches, sozialpolitisches Sicherheitsverständnis hat. Auf Grund dessen ist Dialog unumgänglich, wenn eine Zusammenarbeit funktionieren soll.

Resilienz in der Praxis: Chancen, Risiken, Umsetzungsstrategien

Bevor die konkrete Umsetzung erfolgt, stellt sich die Frage nach der Evaluierung und dem methodologischen Zugang von Resilienz. Herbert Saurugg empfiehlt eine system- und komplexitätstheoretische Herangehensweise, da diese das Bewusstsein für Netzwerkdenken fördert. Vernetzung muss nicht notwendigerweise als Steuerbarkeitsproblem aufgefasst werden, sondern schafft auch neue Möglichkeiten. Diesbezüglich sind Simulationen, z.B. von Stromausfällen, und Erfahrungswerte von anderen Fällen Möglichkeiten, die geforderte Flexibilität praxisnah zu erlernen. Der system- und komplexitätstheoretische Ansatz schließt auch Empfehlungen ein, wie man die örtliche Bevölkerung involvieren könnte. Saurugg betont, dass im Fall einer Katastrophe der lokalen Ebene besondere Bedeutung zukommt. Bewährten Institutionen wie der Feuerwehr oder den Technischen Hilfswerken wird noch zu stark „blind vertraut“, obwohl diese im absoluten Katastrophenfall schnell an ihre Grenzen kommen. Es braucht einen vernetzten Ansatz aus Institutionen, privaten Akteuren und der Zivilgesellschaft, der vor Ort ein flexibles und situatives Handeln ermöglicht.

Hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Einbindung drängt sich die Frage auf, wie Panik verhindert werden kann. Hierzu braucht es laut Saurugg einen sachlichen Diskurs, der möglichst früh und klar geführt werden muss. Die Partizipation jedes einzelnen ist essenziell: „Wie kann ich mich selbst und meine Familie vorbereiten?“. So kann zum Teil auch der Vertrauensverlust in staatlich-hierarchische Lösungsstrategien kompensiert werden. Dem pflichtet auch Pschikal bei, der betont, dass die Vertrauensbasis auf lokaler Ebene Voraussetzung für Resilienz und deshalb ein breites Kooperationsverständnis wichtig ist. Ein Beispiel dafür, wie schwierig und langwierig dieser Prozess sein kann, ist die Energiewende. Bei jener wird immer noch zu sehr auf die technischen Herausforderungen abgestellt und zu wenig auf die kulturell-sozialen Implikationen eingegangen. Laut Jan Pospisil gibt es aber kreative Lösungswege, um das Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung zu stärken und einen Kulturwandel mittel- bis langfristig herbeizuführen. Mittels Populärkultur (Katastrophenfilme etc.) kann zumindest auf komplexe und neuartige Bedrohungsszenarien – trotz des Unterhaltungscharakters etwaiger Filmproduktionen – aufmerksam gemacht werden. Des Weiteren muss, und hier sind sich alle TeilnehmerInnen einig, das neoliberal inspirierte Effizienzgebot hinterfragt werden. Resilienz ist nach Meinung von Alexander Pschikal oft sogar das Gegenteil von rein quantifizierter Effizienz.