

## DER SCHUTZ KRITISCHER INFRASTRUKTUREN IN ÖSTERREICH

Joachim GILLER

### Abstract

*Kritische Infrastrukturen versorgen die Bevölkerung in Österreich mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen. Damit ist ihr Schutz ein essenzieller Bestandteil im Bevölkerungsschutz. Den sind sie von Ausfällen betroffen, können die Güter und Dienstleistungen eventuell nicht oder in nicht ausreichendem Masse bei der Bevölkerung ankommen.*

### Key words

*Kritische Infrastrukturen, Schutz kritischen Infrastrukturen, Objektschutz, Alarmpläne, Objektschutz katalog.*

Der Begriff „**kritische Infrastrukturen**“ hat bis jetzt keinen Eingang in die Gesetzgebung der Republik Österreich gefunden, das heißt, es liegt **keine Legaldefinition** vor. Erst die zunehmende terroristische Bedrohung seit dem 11. 9. 2001 hat diesen ursprünglich in der Wissenschaft gebräuchlichen Begriff in das öffentliche und politische Bewusstsein gehoben.

Das bedeutet natürlich nicht, dass diesem Problembereich bis dahin keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde:

Alle Staaten und auch die privaten Betreiber waren schon immer um den Schutz der jeweils bestehenden Infrastrukturen bemüht, wobei mögliche Störungen oder Schäden aufgrund von Unfällen oder infolge von Naturerscheinungen ebenso berücksichtigt werden mussten wie Sabotage oder eben gezielte Anschläge. Wie beispielsweise die großen Stromausfälle des zweiten Halbjahres 2003 in den USA und in Europa gezeigt haben, können auch systemimmanente technische Störungen schwerwiegende und nicht nur ökonomisch, sondern auch gesellschaftlich folgenreiche Auswirkungen haben.

Der **Schutz kritischer Infrastrukturen** (CIP-Critical Infrastructure Protection) umfasst jedenfalls **Programme, Institutionen und Maßnahmen zum Schutz von Organisationen oder Einrichtungen mit (lebens)wichtiger Bedeutung für die Bevölkerung bzw. für das staatliche Gemeinwesen**, d.h. für das gesamte soziale System. Österreich stützt sich gegenwärtig auf die von der EU-Kommission vorgeschlagene Definition:

„**Kritische Infrastrukturen** sind natürliche Ressourcen, Dienste, informations-technologische Einrichtungen, Netze und sonstige Infrastruktureinrichtungen, deren Störung oder Zerstörung schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit, Sicherheit oder das wirtschaftliche Wohl der Bevölkerung oder die effektive Funktionsweise von Regierungen haben würde.“

### ENTWICKLUNG EINER CIP STRATEGIE

Die Sicherstellung der nationalen strategischen Ressourcen (Ernährungs-, Wasser-, Energie- und medizinische Versorgung, Verkehrs-, Kommunikations- und IKT-Infrastruktur) zählt zu den vordringlichen Zielen der staatlichen Sicherheitspolitik. In der am 12. 12. 2001 vom Nationalrat beschlossenen „**Österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin**“ werden die Verfügbarkeit lebensnotwendiger Ressourcen sowie der Schutz strategischer Infrastruktur zu den Grundsätzen einer „**umfassenden Sicherheitspolitik**“ gezählt.

Unter Federführung des Bundeskanzleramtes erarbeiten die mit CIP-Angelegenheiten befassten Ministerien seit Ende 2005 eine **Strategie zum Schutz kritischer Infrastruktur**, die integraler Bestandteil der von der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin vorgegebenen „**Umfassenden Sicherheitsvorsorge**“ sein wird. Ausgangspunkt und Grundlage ist ein am 29. 9. 2005 angenommener Entschließungsantrag des Nationalrates betreffend „Terrorismusbekämpfung und Schutz kritischer Infrastruktur“, in dem es u. a. heißt:

„Die Bundesregierung wird im Sinne der raschen Umsetzung des vom Europäischen Rat am 5. November 2004 angenommenen **Haager Programms** zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union ersucht, auf eine rasche Beschlussfassung auf EU Ebene hinzuwirken und sodann die notwendigen **nationalen Maßnahmen** zu treffen, um den **Schutz kritischer Infrastrukturen - insbesondere öffentlicher Transportwege** – auch im Lichte der vom Rat anlässlich der tragischen Ereignisse vom 7. Juli 2005 in London am 13. Juli 2005 angenommenen Erklärung über die Bekämpfung des Terrorismus, angemessen zu verbessern.

Daraus wird ersichtlich, dass in dieser Frage die europäische Dimension mit der nationalen Ebene zusammenwirkt; Handlungsbedarf entstand besonders auch mit den Vorhaben der EU im Rahmen des „**Europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastruktur (EPCIP)**“.

Parallel zur aktuellen politischen Entwicklung wird auch die Forschung im CIP-Bereich intensiviert. Der EU-Schwerpunkt „Optimierung der Sicherheit und der Schutz vernetzter Systeme (Infrastruktur)“ im Rahmen der Sicherheitsforschung findet auch im nationalen **Forschungsprogramm** besondere Berücksichtigung, um **CIP-Projekte** so effizient wie möglich für die Umsetzung zu nützen.

Schutz kritischer Infrastruktur kann nicht bedeuten, dass Regierung und Verwaltung einseitige Regelungen „von oben“ erlassen. Es geht um das Bewusstsein und Verständnis der potenziellen Gefährdungen entsprechender Einrichtungen und die daraus folgende **Bereitschaft zum vorsorgenden (präventiven) Handeln**. Die Öffentlichkeit (Medien, Konsumenten) ist dabei ebenso einzubeziehen wie selbstverständlich die Eigentümer betriebswirtschaftlich geführter Unternehmen. Es wäre denkbar, dabei das Modell des „Public-Private-Partnership“ anzuwenden.

Die Entwicklung einer österreichischen Strategie zum Schutz kritischer Infrastruktur soll bis Anfang 2008 abgeschlossen sein.

## „OBJEKTSCHUTZ“ IN ÖSTERREICH – AKTUELLER STAND

An Stelle des noch nicht in der Gesetzgebung aufgetretenen Begriffs „kritische Infrastruktur“ wird in diesem Zusammenhang derzeit noch vom „**Objektschutz**“ gesprochen. Wegen der Vielzahl von betroffenen Sektoren – die Europäische Union listet im Rahmen der EPCIP-Aktivitäten zum Beispiel 11 Sektoren und 37 Untergruppen auf – sind in Österreich **verschiedene Ministerien** mit Angelegenheiten befasst, die im weiteren Sinn die gesamte Infrastruktur umfassen bzw. davon als „kritisch“ eingestuft werden können. So ist etwa das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie u. a. für die Transportwege zuständig. Als Folge des Föderalismus fallen jedoch viele infrastrukturelle Einrichtungen in die Kompetenz der neun Bundesländer. Dazu kommt noch, dass in Österreich so wie in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten ein großer und tendenziell weiter wachsender Anteil der Infrastruktur in den Händen **privater Eigentümer** liegt.

Im Folgenden werden deshalb nur jene Aspekte behandelt, die in den **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres (BMI)** fallen.

## Zuständigkeiten im BMI

Der Schutz ziviler Objekte ist Aufgabe der Sicherheitsbehörden und ihrer Organe, d.h. eine Angelegenheit der Sicherheitspolizei: Das **Sicherheitspolizeigesetz** sieht den „vorbeugenden Schutz von Rechtsgütern“ sowie die „Bewachung von Menschen und Sachen“ vor. Darüber hinaus sind Behörden und Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach dem **Wehrgesetz** berechtigt, aus gegebenem Anlass die Mitwirkung des Bundesheeres in Form von „Assistenzeinsätzen“ in Anspruch zu nehmen; ein **Erlass des Innenministeriums** regelt in diesem Zusammenhang den **Schutz ziviler Objekte** gegen „Eingriffe unbefugter Dritter“. Ein ausdrücklicher Bezug zu Anschlägen mit terroristischen Hintergründen findet sich dabei nicht.

Die Erfassung von schutzwürdigen Objekten erfolgt durch die **Sicherheitsdirektionen in den Bundesländern**. Auf Bundesebene liegt die Zuständigkeit beim **Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT)**, das der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit im **Innenministerium** angegliedert ist.

Fragen des Schutzes kritischer Infrastruktur auf EU-Ebene werden von den Abteilungen „EU-Koordination“ (I/7) bzw. „Zivilschutz, Krisen- und Katastrophenschutzmanagement“ (II/4) wahrgenommen.

## Operativer Ablauf

Die Einstufung der gemeldeten Schutzobjekte erfolgt in zwei Wertigkeitsgruppen. Objekte oder Einrichtungen mit überregionaler Bedeutung („A“) sind in einem Anlassfall (z.B. auch Katastrophen, Kriegshandlungen in benachbarten Staaten, innere Unruhen) unbedingt zu schützen. Objekte der Wertigkeit „B“ haben regionale Bedeutung.

Die A-wertigen Objekte sind zusätzlich in folgende „Schutzgruppen“ gegliedert:

1. Organe der Gesetzgebung, Oberste Organe d. Vollziehung und der Gerichtsbarkeit (ca. 25 Objekte)
2. Anlagen der Energieversorgungsunternehmen (ca. 85 Objekte – Mineralölindustrie, Stromversorger)
3. Informations- und Kommunikationseinrichtungen (ca. 40 Objekte – Großfunkanlagen ORF, Telekom)
4. Einrichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern (ca. 10 Objekte – Lebensmittelgroßlager, Wassergroßversorger)
5. Anlagen zur Aufrechterhaltung wesentlicher Verkehrsströme (ca. 20 Objekte – Flughäfen, wichtige Donaubrücken, wesentliche Verkehrsknotenpunkte, ÖBB)

Die Einstufung der Objekte erfolgt über Vorschläge der Sicherheitsdirektionen im Einvernehmen mit dem zuständigen Amt der Landesregierung und der betroffenen Institution (Schutzgruppen A2-A5), bzw. aufgrund einer generellen Bewertung durch das BM.I (Schutzgruppe A1). Bei der Beurteilung ist zu beachten, ob die Beschädigung, Zerstörung oder Besetzung des Objektes eine nur vorübergehende oder eine länger dauernde Beeinträchtigung verursacht.

Für Objekte, deren Schutz vorgesehen ist, legen die Sicherheitsdirektionen **Objektschutzblätter** an, wobei geprüft wird, wie eine Sicherung mit möglichst geringen Kräften durchführbar ist. Weiters wird untersucht, ob und durch welche baulichen Maßnahmen und technischen Vorsorgen der Schutz verbessert werden könnte. Schließlich werden auf dieser Ebene auch **Alarmpläne** für Anlassfälle erstellt.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung führt den das gesamte Staatsgebiet umfassenden „**Objektschutzkatalog**“.

## Aktuelle Entwicklung

In der laufenden Arbeit ist das BMI vor allem um die Aktualisierung bzw. Überprüfung des Objektschutzkataloges, um den Ausbau der Zusammenarbeit mit den privaten Eigentümern von Schutzobjekten sowie die Verbesserung der Methodik von Risikoanalysen bemüht.

Eine besondere Herausforderung nicht nur auf nationaler Ebene, sondern zunehmend auch auf der EU-Ebene ist die Koordination zwischen den vielen vom Schutz kritischer Infrastruktur auf irgendeine Weise berührten Akteuren.

## ZUSAMMENFASSUNG

- Einen vollkommenen oder absolut robusten Schutz aller kritischen Infrastrukturen kann es nicht geben; eine gewisse **Verletzlichkeit** bleibt in hoch Komplexen und entwickelten Gesellschaften und im Zuge einer fortschreitenden Globalisierung vorhanden.
- Offene Gesellschaften sind durch Werthaltungen gekennzeichnet, die mit dem Interesse nach bestmöglicher Überwachung bzw. der Schutzbedürftigkeit kritischer Infrastrukturen in Widerspruch geraten können. Die **Balance zwischen Freiheit und Sicherheit** kann zur Herausforderung für die politische Führung werden: zwischen zu starker Restriktion auf der einen und Vorwürfen der Untätigkeit auf der anderen Seite.
- Im Zusammenhang mit den Bemühungen der EU zum Schutz kritischer Infrastruktur („Grünbuch“, EPCIP, CIWIN, 3 Workshops) vertritt Österreich die folgende Position:

Die Arbeiten der EU sollten sich auf die transnationale kritische Infrastruktur konzentrieren. Der Schutz der nationalen kritischen Infrastruktur muss im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten (MS) bleiben. Die EU definiert die Kriterien für die transnationale kritische Infrastruktur. Grundsätzlich liegt transnationale kritische Infrastruktur vor, wenn zwei oder mehr als 2 MS betroffen sind. Die Festlegung, Evidenzhaltung bzw. Datenverarbeitung der transnationalen kritischen Infrastruktur obliegt den MS. Es besteht keine Notwendigkeit für einen gemeinsamen Katalog kritischer Infrastrukturen auf EU-Ebene.

- Ein Hauptproblem bei der Erreichung von Mindeststandards für ein vergleichbares Sicherheitsniveau der EU-Mitgliedstaaten, wie es EPCIP vorsieht, liegt in der zur Diskussion bestehenden **Weitergabe von sensiblen Daten** an eine europäische Datenbank:
- Rechtlich verbindliche Rahmenbedingungen, auf welche Art und Weise kritische Infrastrukturen zu schützen wären, sind auf internationaler Ebene kaum bekannt, im nationalen Bereich nur selten gebräuchlich. **Hauptproblem** ist hier die **Koordination** zwischen staatlichen und privaten Akteuren, zwischen Bundesverwaltung und den Länderverwaltungen (im Föderalismus), zwischen verschiedenen Ministerien bzw. Behörden oder auch zwischen Politik und Wissenschaft.
- Österreich verfügt über ein System des **Objektschutzes** und ist bemüht, dieses ständig der aktuellen Entwicklung anzupassen. Neben der Mitarbeit an den Initiativen der EU im Rahmen des europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastruktur (EPCIP, CIWIN) erarbeitet Österreich derzeit eine nationale **Strategie zum Schutz kritischer Infrastruktur**.

## References

- [1] Die Österreichische Bundesverfassung. Menzse Verlags- und Univezitäts Buchhandlung, Wien 2000.
- [2] Strategie zum Schutz kritischer Infrastruktur. Bundeskanzlersamt. Wien 2005.
- [3] Europäischer Program zum Schutz kritischer Infrastruktur. Rada EU, Brusel 2008.