

### Merke

Dabei gelten hierbei ebenfalls – je nach Status der betroffenen Liegenschaften und Personen – die besonderen Vorrechte und Befreiungen für die Mitarbeiter diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen.

#### 2.4.3.1 Staatliche Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit

Im Rahmen der staatlichen Entwicklungshilfe bzw. (heutzutage verbreiteter) Entwicklungszusammenarbeit wollen Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam die Entwicklung unterentwickelter Staaten vorantreiben. Naturgemäß finden die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit mehrheitlich in aus verschiedenen Gründen sicherheitskritischen Ländern statt, in denen sich **Büros, sonstige Standorte oder die konkreten Projektorte** befinden.

### Merke

Für diese Form der Auslandstätigkeiten sind fast immer eine **umfassende Risikoeinschätzung** sowie ein **elaboriertes Sicherheitskonzept** notwendig. Dabei muss in Betracht gezogen werden, dass Entwicklungshelfer aufgrund ihrer besonderen Exposition sowie der vielen mit der Entwicklungszusammenarbeit verbundenen Kontroversen grundsätzlich einem überdurchschnittlich hohen Sicherheitsrisiko ausgesetzt sind.

## 3. Besonderheiten der Auslands- und Reisesicherheit

### 3.1 Grundsätzliche Unterschiede zur national ausgerichteten Sicherheit

Die vorangegangenen Kapitel haben die generelle Entwicklung sowie die unterschiedlichen Arten der Auslands- und Reisetätigkeiten in verschiedenen Kontexten dargestellt und dabei auch erste Hinweise auf mögliche sicherheitsrelevante Themenfelder enthalten. Daran schließt sich fast automatisch die Frage an, warum diese prinzipiell auch bei einer rein national ausgerichteten Tätigkeit zu berücksichtigenden Sicherheitsaspekte etwa der Standortsicherheit oder des Informationsschutzes einer umfassenden, spezifischen Betrachtung bedürfen. Das vorliegende Kapitel befasst sich genau mit dieser Frage und arbeitet die **generellen Besonderheiten der Auslands- und Reisesicherheit** heraus.

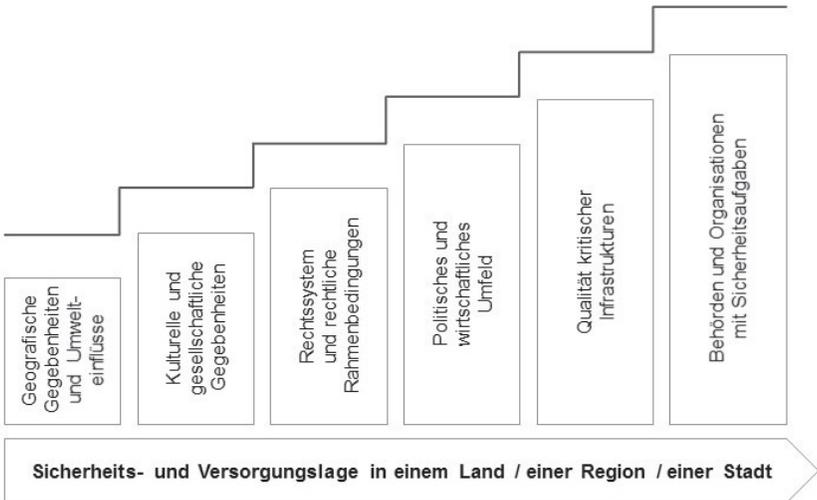
Tatsächlich sind bei einer international ausgerichteten Sicherheit vordergründig und auf einem gewissen Abstraktionsniveau die gleichen Schutzziele und Gefährdungen relevant wie bei einer rein national tätigen Sicherheitsorganisation. Bei einer näheren Betrachtung lassen sich jedoch **folgende Besonderheiten** identifizieren, die spezifische Konzepte und Maßnahmen der Auslands- und Reisesicherheit notwendig machen:

- Zunächst einmal sind die **geografischen Gegebenheiten und Umweltinflüsse** in vielen Ländern oder Regionen variierend zum jeweils heimatisch Gewohnten – und auch nicht zu verändern. In Zeiten des Klimawandels spielen dabei insbesondere ungünstige klimatische Bedingungen und Extremwetterereignisse eine sicherheitskritische Rolle.
- Ebenfalls vergleichsweise statisch sind die **kulturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten** in unterschiedlichen Weltregionen und Ländern. Sprachen, Sitten und Gebräuche weichen dabei teilweise erheblich von jenen in deutschsprachigen Ländern ab. Mangelnde Kenntnisse dieser Gegebenheiten können schnell zu sicherheitskritischen Verwicklungen führen.
- International tätige Unternehmen, Organisationen oder staatliche Stellen bewegen sich überdies in auf die jeweiligen kulturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten aufbauenden, **unterschiedlichsten rechtlichen Rahmenbedingungen**. Diese Rechtssysteme und ihre einzelnen Regelungen haben große Auswirkungen auf die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen und resultierenden Haftungsfolgen bei sicherheitskritischen Ereignissen bzw. Fehlverhalten.
- Auf Basis der vorgenannten Einflussfaktoren ergibt sich in der Regel ein **politisches und wirtschaftliches Umfeld**, welches Auslandsaktivitäten teilweise äußerst attraktiv macht oder zumindest erleichtert, jedoch auch in erheblichem Maße negativ auf Auslands- und Reisetätigkeiten wirken kann.
- In Deutschland, Österreich und der Schweiz existiert – basierend auf stabilen Staatswesen und Rechtssystemen bzw. der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – ein weltweit überdurchschnittliches Niveau der allgemeinen **Grundversorgung und Verfügbarkeit der kritischen Infrastrukturen**. Dieses lässt sich in vielen Ländern nicht in vergleichbarer Form antreffen, was Reise- und Auslandstätigkeiten ebenfalls in sicherheitsrelevanter Form erschweren kann.
- Kommt es, warum auch immer, zu einem sicherheitskritischen Ereignis, können die **lokalen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** direkten Einfluss auf die resultierenden Auswirkungen haben. In vielen Ländern ist hier jedoch, ebenso wie im Bereich der weiteren Not-

fallversorgung, ebenfalls nicht von einem Standard analog den deutschsprachigen Ländern auszugehen.

- Generell ist schließlich die **allgemeine Sicherheitslage** bzw. das spezifische Risikoprofil jedes Landes aufgrund der vorgenannten Einflussfaktoren und weiterer, oft sehr spezifischer Aspekte stark variierend. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass dies erhebliche Einflüsse auf die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen und -konzepte ausübt.

Diese Besonderheiten sind bei ausnahmslos allen Auslands- und Reisetätigkeiten, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung und variierendem Umfang, zu berücksichtigen. Darstellung 3 zeigt die einschlägigen, aufeinander aufbauenden Einflussfaktoren auf die Sicherheits- und Versorgungslage im Ausland daher nochmals grafisch auf.



**Darstellung 3:** Einflussfaktoren auf die Sicherheits- und Versorgungslage im Ausland

Die systematische Betrachtung der Besonderheiten der Auslands- und Reisesicherheit ist daher für alle mit dieser Thematik befassten Personen eine zentrale Voraussetzung für ihre Arbeit.

### Beispiel

Bereits die winterliche Ferienreise einer norddeutschen Familie in die rätoromanisch geprägte Alpenregion Graubündens mit ihren dünnbesiedelten, notfallmedizinisch vergleichsweise schlecht versorgten Hochtälern sowie alpinen Gefahren kann nicht selten in einem Notfall enden.

Dass dies erst recht bei umfangreichen unternehmerischen Tätigkeiten in einem weitaus fremderen Land der Fall ist, dürfte unmittelbar ersichtlich sein. Besonders herausfordernd ist dabei, dass viele Unternehmen bei **einfacher Übertragung ihres heimischen Geschäftsmodells**, welches dort nicht besonders risikobehaftet ist, in einen ausländischen Markt plötzlich mit **erheblichen Risiken konfrontiert** sind.

#### Beispiel

Dem Bauingenieur, der üblicherweise Eisenbahninfrastrukturen in Deutschland plant, fehlt möglicherweise genauso wie seinem Arbeitgeber zunächst die notwendige Awareness, um die spezifischen Gefahren und notwendigen Schutzmaßnahmen bei einer vergleichbaren Tätigkeit im Großraum einer nordafrikanischen Metropole zu erkennen und umzusetzen.

## 3.2 Bedeutung geografischer Gegebenheiten und Umwelteinflüsse

Bereits ein Blick auf die Landkarte zeigt zumeist die ersten sicherheitskritischen Besonderheiten eines für Auslands- und Reisetätigkeiten avisierten Landes an – seine geografische Lage, die dortigen geografischen Gegebenheiten sowie die daraus resultierenden Umwelteinflüsse.

#### Merke

Die **geografischen Eigenschaften eines Landes** lassen sich im Sinne der physischen Geographie unter anderem unterteilen in

- die vorhandenen Landschaften mit ihrer Geologie, Gewässern und Gebirgen,
- das Klima
- sowie Flora und Fauna.

Mit Instrumenten wie beispielsweise der von der MunichRe bereitgestellten **Weltkarte der Naturgefahren** können die daraus (und der generellen Lage des Landes) resultierenden Risiken für länderspezifische Naturgefahren ermittelt werden.<sup>96</sup>

Dieser Einflussfaktor darf keinesfalls unterschätzt werden: In einer Studie jüngerer Datums kommen das Centre for Research on the Epidomology of Disasters (CRED) sowie das United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) zum Schluss, dass Naturereignisse und insbesondere

96 Vgl. MunichRe (2011): NATHAN Weltkarte der Naturgefahren, München 2011.

**klima- und wetterinduzierte Szenarien** zwischen 1995 und 2015 erheblich zugenommen haben.<sup>97</sup> Dabei bestehen sowohl hinsichtlich der Exposition als auch der Opferzahlen erhebliche regionale Unterschiede, wobei Entwicklungs- und Schwellenländer bei beiden Faktoren besonders kritisch zu sein scheinen.<sup>98</sup> Auch hochentwickelte Industrieländer sind jedoch in Abhängigkeit ihrer geografischen Lage sowie ihrer Siedlungsgeografie insbesondere bei schnell wachsenden Städten in geografischen Risikogebieten teilweise mit Vorsicht zu betrachten.<sup>99</sup> Während die deutschsprachigen Länder hier aufgrund ihrer Lage in einer gemäßigten Klimazone begünstigt sind, weisen bereits europäische Nachbarländer deutlich ungünstigere Risikoprofile auf. Aufgrund des Hitzesommers 2003 waren in Deutschland beispielsweise knapp 10.000 Todesopfer zu beklagen, in Frankreich jedoch fast 20.000 Tote.<sup>100</sup>

Daneben sollten auch die Besonderheiten der **länderspezifischen Fauna** in Betracht gezogen werden. Während das Raubtier als natürlicher Feind des Menschen in den deutschsprachigen Ländern heutzutage nicht mehr vorkommt, besteht hier in vielen anderen Weltregionen allenfalls ein spezifisches Risiko. Dies gilt ebenso für giftige Tierarten sowie solche Tiere, die für den Menschen gefährliche Krankheitserreger übertragen können.

### 3.3 Bedeutung kultureller und gesellschaftlicher Gegebenheiten

Neben ihren geografischen Besonderheiten weisen unterschiedliche Regionen und Länder zumeist über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte entwickelte und gefestigte, spezifische kulturelle bzw. gesellschaftliche Gegebenheiten auf.

#### Merke

Unter **Kultur** im vorliegenden Sinne versteht man die in einer Gesellschaft explizit und implizit vorhandenen Regeln, Annahmen und Verhaltensnormen zum Umgang untereinander, die generationenübergreifend vermittelt und aufrechterhalten werden.<sup>101</sup> Eine (nationale) **Gesellschaft** ist dann dadurch gekennzeichnet, dass

97 Vgl. CRED / UNISDR (2016): Poverty & Death: Disaster Mortality 1995–2015, Brussels/Geneva 2016, S. 5.

98 Vgl. ebenda, S. 6.

99 Vgl. ebenda, S. 5–6.

100 Vgl. ebenda, S. 4.

101 Vgl. Helmman (2007): Culture, Health and Illness – An Introduction for Health Professionals, Bristol, S. 2.

ein gemeinsames Verständnis dieser Kultur, ihrer Normen und Werte vorhanden sind. Hierzu gehören zum Beispiel die Landessprache(n), Sitten und Gebräuche im privaten oder geschäftlichen Umgang, die Bedeutung familiärer Strukturen, Stellenwert der Religion, Verhältnis der Geschlechter oder die gesellschaftlich anerkannte oder geächtete Durchsetzung von eigenen Zielen mittels Gewalt.

Bereits unabhängig von Sicherheitsaspekten wird **interkulturelles Management** als wesentliche Herausforderung internationaler Unternehmen begriffen.<sup>102</sup> Dabei werden einerseits die Vorteile multikultureller Unternehmen und Umfeldler im Sinne der **positiven Auswirkungen von Diversität** thematisiert, theoretisch hergeleitet und empirisch belegt,<sup>103</sup> andererseits jedoch auch die mit dem **Aufeinandertreffen unterschiedlicher Kulturen einhergehenden Probleme** festgestellt. Diese ergeben sich nicht nur in Unternehmen, sondern auch bei allen anderen beruflichen und privaten Auslands- und Reisetätigkeiten.

Für die Auslands- und Reisesicherheit stellen sie dabei eine wesentliche Besonderheit dar: Nur wer sich ausreichend mit den spezifischen kulturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auseinandersetzt und über entsprechende Kompetenzen verfügt, kann **sich als Reisender bzw. Expatriate angemessen, sicher und unauffällig** bewegen.

#### Beispiel

Eine westlich gekleidete, selbstbewusst auftretende Frau, die sich in einem nordafrikanischen oder arabischen Land bei geschäftlichen Terminen oder auch abends alleine bewegt und überdies nur in englischer Sprache kommuniziert, wird möglicherweise Reaktionen heraufbeschwören, die dem sicheren Reiseverlauf eher abträglich sind.

Auch der kultursensible Umgang mit Mitarbeitenden, Behörden oder Geschäftspartnern bei langfristigen Auslandsaufenthalten ist für eine sichere Tätigkeit unabdingbar – beispielsweise um die Loyalität und Zuverlässigkeit seines lokalen Umfelds adäquat einschätzen zu können.

Im Gegensatz zur rein national ausgerichteten Sicherheit muss die Auslands- und Reisesicherheit diesen Faktor daher mit hoher Priorität berück-

102 Vgl. die Definition „interkulturelles Management“ im Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/interkulturelles-management-40858/version-264234>, zuletzt abgerufen am 22.01.2019, sowie die vielfältige Literatur und Studienangebote zu diesem Thema.

103 Diese Denkschule geht unter anderem zurück auf Lazear (1998): Globalisation and the Market for Teammates, NBER Working Paper 6579, May 1998.

sichtigen und in allen Phasen einer Auslandstätigkeit – Vorbereitung, Durchführung, etwaige Interventionen aufgrund sicherheitskritischer Ereignisse und Beendigung – ihre Beurteilung und Maßnahmen darauf abstimmen.

#### Merke

Neben besonderen Anforderungen an die im Ausland selbst agierenden Personen stellt eine internationale Tätigkeit somit auch erhöhte Ansprüche an Sicherheitsverantwortliche, die sich als „**internationale Sicherheitsmanager**“<sup>104</sup> beweisen müssen.

### 3.4 Bedeutung rechtlicher Rahmenbedingungen

Ausdruck der spezifischen kulturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes ist in der Regel auch sein Rechtssystem.

#### Merke

Das Rechtssystem umfasst die Gesetzgebung (Legislative), dessen Auslegung durch die Rechtsprechung (Judikative) sowie die Durchsetzung durch die zuständigen Organe (Exekutive).

Vor und während Auslands- und Reisetätigkeiten ergeben sich hier umfassende Berührungspunkte, sodass der jeweilige **rechtliche Regelrahmen der Zieldestination** einen erheblichen Einfluss auf diese Tätigkeiten sowie deren Sicherheit haben kann. Ergänzend spielen auch die **nationalen Rechtsbestimmungen der Heimatländer** eine Rolle, die spezifische Regelungen für internationale Aktivitäten enthalten. Bei Auslands- und Reisetätigkeiten sind dabei vier wesentliche Rechtsfelder zu betrachten:

- Die Bestimmungen des **internationalen Rechts im weiteren Sinne**, d.h. des Völkerrechts sowie des internationalen Privat-, Wirtschafts- und Strafrechts. Diese international anwendbaren Teile einzelner Rechtsbereiche sind dabei aus unterschiedlichsten Rechtsquellen zusammengesetzt; häufig spielen auch die nationalen Rechtsquellen der Heimatlän-

<sup>104</sup> Vgl. zur näheren Beschreibung dieses Begriffs Haacke (2012): Sicherheit in internationalen Unternehmen, in: Stober/Olschok/Gundel/Buhl: Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit, Stuttgart, S. 1134–1135.

der eine wesentliche Rolle. Aus der fallspezifischen Analyse dieses rechtlichen Regelrahmens ergibt sich eine Art grundlegende Auslegung für die jeweiligen internationalen Aktivitäten.

- Die **Fürsorgepflicht** gegenüber im Ausland tätigen Mitarbeitenden, wie sie sich aus den jeweiligen nationalen (arbeitsrechtlichen) Gesetzen und Regelungen ergibt. Sie spielt insbesondere im Bereich der geschäftlichen Reise- und weiteren internationalen Aktivitäten eine herausgehobene Rolle. Als Besonderheit sind hierbei die spezifischen Regelungen bei internationalen Organisationen zu betrachten, da diese in der Regel nicht auf national anwendbarem Recht beruhen.
- Die jeweiligen **nationalen, sicherheitsrelevanten Vorschriften** (im Sinne von Gesetzen, Verordnungen oder anerkannten Regeln der Technik) des Ziellandes, in dem die Auslands- und Reisetätigkeiten stattfinden. Je nach Art und Umfang dieser Tätigkeiten werden die dort gültigen Bestimmungen des Arbeits- und Steuerrechts, Handelsrechts oder Verwaltungsrechts von erheblicher Relevanz, etwa wenn im Ausland Standorte entsprechend aller dort einschlägigen Vorschriften errichtet und betrieben werden.
- Die **internationalen Standards zu Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz**, welche sich zwar meist nicht direkt oder nur in unverbindlicher Form an international tätige Unternehmen oder Organisationen wenden, bei rechtlichen Auseinandersetzungen jedoch als Referenzmaßstab im Sinne anerkannter Regeln der Technik herangezogen werden können. Zudem wird häufig von Interessengruppen und in der Öffentlichkeit entwickelter Länder auf diese internationalen Standards verwiesen, um auf sicherheitskritische Zustände bei internationalen (unternehmerischen) Tätigkeiten aufmerksam zu machen.

#### Beispiel

Die äußerst komplexe Materie dieser verschiedenen nationalen und internationalen Rechtsquellen ist bei ausnahmslos allen Auslands- und Reisetätigkeiten von immenser Bedeutung – angefangen von einem Touristen, der in Unkenntnis der nationalen spezifischen Bestimmungen des Strafrechts justiziables Fehlverhalten an den Tag legt, bis hin zu multinational tätigen Unternehmen, bei denen unterschiedlichste Rechtssysteme bzw. Rechtsquellen Einfluss auf vielfältige Fragestellungen zum Beispiel der vertraglichen Beziehungen zu Mitarbeitenden oder der Arbeits- oder Standortsicherheit haben.

Eine eingehende Betrachtung dieser rechtlichen Aspekte der Auslands- und Reisesicherheit findet sich daher in einem gesonderten Kapitel des vorliegenden Buches.<sup>105</sup>

Neben der spezifischen Gesetzgebung und ihrem jeweiligen Anwendungsbereich sind weiterhin die **Rechtsprechung durch die zuständige Judikative** (vereinfachend dargestellt die nationalen Gerichte und ihre Richter) sowie das generelle **Vorgehen der Exekutive** (insbesondere Verwaltungen und Vollzugsorgane) von Land zu Land unterschiedlich. Zu den länderspezifischen Besonderheiten kann beispielsweise die im Vergleich zu Deutschland, Österreich oder der Schweiz rasche Verhängung von Haftstrafen gehören, wie sie in vielen anderen Ländern üblich ist.<sup>106</sup> Auf Ebene der Exekutive ist wiederum, neben überhaupt vorhandener Macht und Mittel zur Durchsetzung der Rechtssysteme, das Maß an Korruption bei Verwaltungen und anderen Vollzugsorganen zu berücksichtigen. Während der sog. Korruptionswahrnehmungsindex der internationalen Nichtregierungsorganisation Transparency International für insbesondere die Schweiz, aber auch Deutschland und Österreich ein sehr positives Ranking zeigt, ist in mehr als zwei Dritteln der untersuchten 200 Länder ein hohes Korruptionsniveau anzunehmen.<sup>107</sup>

### 3.5 Bedeutung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die vorgenannten, länderspezifischen Einflussfaktoren sind häufig eng verknüpft mit den in einem Land anzutreffenden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dabei spielen für alle Arten von Auslandstätigkeiten das grundlegende politische System, die anzutreffende Staatsform, die Achtung von Menschenrechten sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung, um nur einige **wesentliche politische Rahmenbedingungen** zu nennen, eine grundlegende Rolle. Derartige Aspekte werden beispielsweise im sog. **Global Peace Index** einer internationalen Nichtregierungsorganisation mit Hauptsitz im australischen Sydney für alle Länder der Welt bewertet. Bei diesem belegen – neben Neuseeland und Australien –

---

<sup>105</sup> Vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel A.4.

<sup>106</sup> Dazu gehören beispielsweise auch die USA, vgl. <https://www.welt.de/politik/ausland/article133356384/Das-absurd-drakonische-Strafsystem-Amerikas.html>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

<sup>107</sup> Vgl. die Darstellungen zum Corruption Perception Index (CPI, zu Deutsch Korruptionswahrnehmungsindex) auf der Internetpräsenz von Transparency International <https://www.transparency.de/cpi/>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

insbesondere europäische und einige asiatische Länder regelmäßig vordere Plätze.<sup>108</sup>

Nicht zwangsläufig müssen durch diktatorische oder zumindest autokratische Regimes geführte Länder im Sinne eines direkten Zusammenhangs zu erhöhten Gefährdungen für Reisende, Expatriates oder dort tätige Unternehmen und Organisationen führen. Dennoch wird man allgemein davon ausgehen dürfen, dass derartige Länder in vielerlei Hinsicht, etwa

- bezüglich der Einhaltung international anerkannter Rechtsgrundsätze,
- dem Schutz des physischen und geistigen Eigentums
- oder hinsichtlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung,

für westeuropäische Personen, Unternehmen oder Organisationen ein unattraktives sowie allenfalls auch gefährliches Pflaster darstellen können.

Zwischen den politischen Rahmenbedingungen und der **wirtschaftlichen Dynamik** eines Landes besteht hingegen in der Regel durchaus ein direkter, zumeist sehr signifikanter Zusammenhang. Das allgemeine Wirtschaftssystem, die Rechtssicherheit für wirtschaftliches Handeln und Privateigentum sowie Art und Umfang staatlicher Regulierung – weltweit vergleichend abgebildet im sog. **Economic Freedom of the World Survey** des kanadischen Fraser Institutes<sup>109</sup> – sind dabei aus naheliegenden Gründen vor allem für geschäftliche Auslandstätigkeiten relevant. Darüber hinaus wachsen in wirtschaftlich prekären Verhältnissen jedoch erfahrungsgemäß auch Gelegenheits- und organisierte Kriminalität, was wiederum für die vergleichsweise äußerst wohlhabenden Vertreter deutschsprachiger Länder nachteilige Folgen haben kann.

### 3.6 Bedeutung der Grundversorgung und kritischen Infrastrukturen

In einem funktionierenden und wohlhabenden Staatswesen ist zumeist eine staatliche Grundversorgung oder Daseinsvorsorge mit „*Leistungen, auf deren Inanspruchnahme die Bürger bei ihrer Lebensführung angewiesen sind*“<sup>110</sup> in ausreichender Form vorhanden.

---

108 Vgl. zum Global Peace Index und diesbezüglichen Hintergrundinformationen die Internetpräsenz [www.visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org), zuletzt abgerufen am 31.08.2019.

109 Vgl. dazu <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom>, zuletzt abgerufen am 31.08.2019.

110 Definition nach Knauff (2010): Die Daseinsvorsorge im Vertrag von Lissabon, in: EuR, Heft 6, 2010, S. 725.

### Merke

Im vorliegenden Kontext von besonderer Relevanz sind dabei die sogenannten **kritischen Infrastrukturen**, welche „von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen, der Gesundheit, der Sicherheit und des wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehens der Bevölkerung sind.“<sup>111</sup>

Zu diesen kritischen Infrastrukturen gehören etwa

- **Energieversorgung,**
- **Wasserversorgung und Abwasserentsorgung,**
- **Gesundheitswesen und Ernährung,**
- **Informationstechnik und Telekommunikation,**
- **Finanz- und Versicherungswesen**
- **oder Transport und Verkehr.**<sup>112</sup>

Eine nochmalige Sonderstellung bei diesen kritischen Infrastrukturen nehmen die **Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** bzw. die Notfallversorgung ein, weshalb sie im nachfolgenden Unterkapitel separat betrachtet werden.

Während in den (westlichen) Industriestaaten die Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen vor allem aufgrund ihrer gegenseitigen und internationalen Vernetzung steigt, ist in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern, aber auch einigen Industrieländern eine per se **mangelhafte Versorgung** oder zumindest **hohe Anfälligkeit dieser kritischen Infrastrukturen** zu konstatieren.

### Beispiel

Ein Vergleich der Stromversorgungsqualität bereits in verschiedenen europäischen Ländern, gemessen in der jährlichen durchschnittlichen Unterbrechungsdauer pro angeschlossenem Verbraucher, zeigt eine immense Spannweite. Diese reicht von etwa 13 Minuten in Deutschland und der Schweiz über 51 Minuten in Österreich, ca. 90 Minuten in Großbritannien oder Italien bis hin zu über 400 Minuten in Irland, Kroatien, Rumänien oder Malta.<sup>113</sup>

111 Definition nach Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 08. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, Artikel 2, Absatz a).

112 Vgl. dazu wiederum: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Bundesministerium des Innern, Stand 17. Juni 2009, S. 5.

113 Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2017): Sachstand – Vergleich der Stromversorgungsqualität Deutschlands, Frankreichs und Belgiens, WD 5 – 3000 – 014/17, 22.02.2017, S. 9.

Derartige Aufstellungen auch für andere kritische Infrastrukturen ließen sich beliebig fortsetzen und zeigen für viele Schwellen- und Entwicklungsländer je nach betroffener Leistung der Grundversorgung einen teilweise desolaten Versorgungsgrad. Beispielhaft sei hier im obigen Kontext auf das instabile Stromversorgungsnetz in Südafrika verwiesen, welches erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes hat.<sup>114</sup>

Die (mangelhafte) Versorgung mit kritischen Infrastrukturen ist für fast alle Auslands- und Reisetätigkeiten ein Einflussfaktor von besonderer Bedeutung. Zunächst einmal **führen derartige Versorgungsengpässe zu sicherheitskritischen Ereignissen**, etwa zu medizinischen Problemen bei fehlendem Zugang zu sauberem Wasser, Nahrungsmitteln oder einer ausreichenden Gesundheitsversorgung, Betriebsunterbrüchen bei dysfunktionalen Energie- und Verkehrsinfrastrukturen oder – indirekt – zur Entwicklung krimineller und korrupter Strukturen bei der Verknappung von für die Bevölkerung (lebens-)wichtigen Leistungen und Gütern. Darüber hinaus können insuffiziente kritische Infrastrukturen auch, wenn es aus anderen Gründen zu einem sicherheitskritischen Ereignis gekommen ist, die Maßnahmen zur **Notfallbewältigung bzw. das Krisenmanagement erheblich erschweren**. Für Arbeitgeber oder Angehörige ist es ohne ein funktionierendes Kommunikationsnetz im betroffenen Land kaum möglich, mit Auslandsreisenden oder ausländischen Standorten Kontakt aufzunehmen. Zudem erschweren unzureichende oder anfällige Verkehrsinfrastrukturen die Bewältigung von sicherheitskritischen Lagen in erheblichem Umfang, etwa wenn weder der internationale Verkehr über Flughäfen und Häfen noch der nationale Verkehr über Straßen- und Eisenbahnnetz in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.<sup>115</sup>

#### Merke

Die jeweiligen nationalen Besonderheiten hinsichtlich der Ausstattung mit kritischen Infrastrukturen, ihrer Verwundbarkeit und Zuverlässigkeit müssen daher vor Auslands- und Reisetätigkeiten ermittelt, in Relation zu anderen spezifischen örtlichen Gegebenheiten gesetzt und im Rahmen der Ausarbeitung eines Sicherheitskonzepts umfassend berücksichtigt werden.

114 Vgl. <https://www.welt.de/wirtschaft/article136986074/In-Suedafrika-regieren-die-Fuersten-der-Finsternis.html>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

115 Vgl. Bündnis Entwicklung Hilft/United Nations University EHS (Hrsg.) (2016): Weltrisikobericht 2016, insbesondere Kapitel 2 (Schwerpunktthema Logistik und Infrastruktur), S. 13–22.

### 3.7 Bedeutung der Leistungsfähigkeit der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben/Notfallversorgung

Wie bereits erwähnt, sind leistungsfähige Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im jeweiligen Zielland eine besonders bedeutsame kritische Infrastruktur, haben sie doch wesentlichen Einfluss auf das allgemeine Sicherheitsniveau sowie die erfolgreiche Bewältigung von sicherheitskritischen Ereignissen aller Art.

#### Merke

Unter den **Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** versteht man „staatliche (polizeiliche und nichtpolizeiliche) sowie nichtstaatliche Akteure, die spezifische Aufgaben zur Bewahrung und/oder Wiedererlangung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrnehmen.“<sup>116</sup>

In deutschsprachigen und auch anderen Industrieländern ist ihr Einsatz an entsprechende gesetzliche Grundlagen gebunden, die insbesondere im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr auch sog. Hilfsfristen bis zum Eintreffen qualifizierter Einsatzkräfte formulieren.<sup>117</sup> Diese **Hilfsfristen bzw. Eintreffzeiten** liegen im deutschsprachigen Raum für die präklinische Notfallversorgung / Rettungsdienst sowie Brandbekämpfungen und technische Hilfeleistungen der Feuerwehren bei in der Regel **10 bis 15 Minuten**. Für Polizeikräfte sind derartige Einsatzreaktionszeiten nicht verbindlich definiert, was unter anderem auch an der großen Bandbreite polizeilichen Geschehens liegen mag. Gemäß einzelnen Erhebungen für unterschiedliche Regionen liegen sie jedoch generell in einem vergleichbaren Zeitfenster, wobei erhebliche Abweichungen nach unten oder oben je nach Siedlungsdichte oder Einsatzart bestehen können.<sup>118</sup> Wesentliches Merkmal der eintreffenden Einsatzkräfte ist zudem ihre durch **entsprechende Ausbildungen** und andere formale Nachweise **sichergestellte Qualifikation**, die in Summe und mit der **notwendigen materiellen Ausstattung** eine rasche und sach-

116 Definition nach Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe BBK (2018): BBK-Glossar, Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, 2. Überarbeitete Auflage, Stand September 2018, S. 15.

117 Hierzu gehören in Deutschland und Österreich die bundes- oder länderspezifischen bzw. in der Schweiz bundeseinheitlichen sowie kantonalen Gesetze zu Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst.

118 Vgl. beispielsweise für Sachsen-Anhalt: <https://www.mdr.de/sachsen-anhalt/so-lang-braucht-die-polizei-100.html>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019 oder für Schleswig-Holstein: <https://www.shz.de/regionales/schleswig-holstein/panorama/minutensache-so-schnell-ist-die-polizei-in-sh-id8691421.html>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

gerechte Unterstützung ermöglicht. Dies gilt darüber hinaus auch für Einheiten und Einrichtungen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes, welche bei außerordentlichen Schadenslagen zum Einsatz kommen, sowie generell die stationäre notfallmedizinische Versorgung in Krankenhäusern.

Bei **Auslands- und Reisetätigkeiten** kann nicht grundsätzlich von einer vergleichbaren Organisation bzw. teilweise auch **Leistungsfähigkeit der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** sowie weiteren Einrichtungen der Notfallversorgung ausgegangen werden. Dies beginnt bereits in europäischen Nachbarländern, welche über abweichende Regelungen hinsichtlich der Notrufnummern, der Organisation von Einsatzdiensten, ihren Aufgaben und Hilfsfristen verfügen können.<sup>119</sup> Auch in anderen grundsätzlich vergleichbar organisierten Industriestaaten sind aufgrund spezifischer Besonderheiten Abweichungen zu beachten: In den teilweise dünn besiedelten USA lässt die einschlägige Norm NFPA 1720 beispielsweise für ländliche Gegenden mit sehr geringer Bevölkerungsdichte de facto fast **unbegrenzte Hilfsfristen** zu, auch wenn die sonstigen Anforderungen an Feuerwehren und Rettungsdienste sehr ähnlich zu deutschsprachigen Ländern sind.<sup>120</sup>

Weitaus gravierender sind die Abweichungen in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern, in denen **kaum leistungsfähige Einheiten der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr** vorgehalten werden.

#### Beispiel

In China sollen Rettungsdienst und Feuerwehren gerade erst nach europäischem Vorbild ausgebaut werden, was sich aufgrund der Größe des Landes zunächst nur auf urbane Regionen sowie einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum beziehen dürfte.<sup>121</sup> In Thailand wiederum, einem beliebten Fernreiseziel auch für Medizintouristen, gibt es grundsätzlich keinen funktionierenden, flächendeckenden Rettungsdienst.<sup>122</sup>

Auf eine vergleichbar geringe diesbezügliche Ausstattung auch in anderen wenig entwickelten und erschlossenen Ländern muss nochmals explizit

---

119 Vgl. beispielhaft für Frankreich: Die medizinische Notfallversorgung in Frankreich, Themenheft Trinationales Kompetenzzentrum für Ihre Gesundheitsprojekte, Kehl 2015.

120 Vgl. NFPA 1720 Standard for the Organization and Deployment of Fire Suppression Operations, Emergency Medical Operations and Special Operations to the Public by Volunteer Fire Departments, 2010 Edition, insbesondere Chapter 4.

121 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/rettungswesen-in-china-erste-hilfe-aus-deutschland/13716252.html?ticket=ST-2934966-sYefUgYUmlDt6xXSdD79-ap4>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

122 Vgl. [https://www.deutschlandfunk.de/thailand-wie-freiwillige-helfer-mit-unfallopfern-geld-machen.886.de.html?dram:article\\_id=366529](https://www.deutschlandfunk.de/thailand-wie-freiwillige-helfer-mit-unfallopfern-geld-machen.886.de.html?dram:article_id=366529), zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

hingewiesen werden. Viele international reisende oder tätige Personen setzen sich aus Erfahrung des Autors offensichtlich nur sehr unzureichend mit den Möglichkeiten akuter medizinischer oder technischer Probleme und den fehlenden lokalen Kapazitäten zu deren Bewältigung auseinander.

#### Merke

Die Überprüfung der nationalen, regionalen und ggf. lokalen Versorgung mit Einheiten des Rettungsdienstes, der Feuerwehren sowie der weiteren (medizinischen) Notfallversorgung, deren tatsächliche Leistungsfähigkeit und Eintreffzeiten sind obligatorisch im Rahmen der Vorbereitung von Auslands- und Reisetätigkeiten zu berücksichtigen.

Für den Bereich der **polizeilichen Versorgung** gelten die obigen Ausführungen zu Vorhaltung, Qualifikation und Interventionszeiten sinngemäß. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass in vielen Ländern polizeiliche Kräfte **korrupt** oder allenfalls sogar tief verstrickt in **Aktivitäten der organisierten Kriminalität** sind. Dies gilt, vereinfachend, vor allem für Länder, in denen gemäß dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International ein generell hohes Korruptionsniveau von Politik und Verwaltung anzunehmen ist.<sup>123</sup> Während individuelle Maßnahmen von Unternehmen und Organisationen zur Erhöhung der Qualität der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr und Notfallversorgung, etwa die Einrichtung von eigenen Betriebs- und Werkfeuerwehren, Rettungsdiensten oder medizinischen Zentren, weitestgehend unproblematisch, aber aufwändig sind, gilt dies für Defizite im Bereich der polizeilichen Versorgung nicht. Völkerrechtlich ist die Pflicht, aber auch das Recht zum Schutz aller Personen auf eigenem Territorium grundsätzlich Aufgabe des jeweiligen Staates – das vielbeschworene **staatliche Gewaltmonopol**.<sup>124</sup> Sofern überhaupt ausreichend staatliche und zivile Strukturen existieren, die den ergänzenden Einsatz eines privaten Sicherheitsdienstleisters ermöglichen, sind wiederum sehr sorgfältige Abklärungen zu dessen national gültigen Genehmigungen, Qualifikationen und der generellen Zuverlässigkeit seines Personals anzustellen. Der **Einsatz international tätigen, privaten Sicherheitspersonals (private Militär- und Sicherheitsfirmen)** ist schließlich wiederum an sehr hohe rechtliche Voraussetzungen in verschiedenen betroffenen Ländern gebunden, bringt

123 Vgl. zu einem ausführlichen theoretischen Hintergrund und statistischen Daten Andvig/Fjeldstad (2008): *Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries*, WP 2008:7, Chr. Michelsen Institute, Bergen.

124 Vgl. Heintzen (1986): *Das Staatliche Gewaltmonopol als Strukturelement des Völkerrechts*, in: *Der Staat*, Vol. 25, Nr. 1, S.17–33.

für die auftraggebenden Stellen erhebliche Risiken mit sich und ist völkerrechtlich umstritten.<sup>125</sup>

#### Merke

Die genaue Abklärung auch der polizeilichen Strukturen in einem möglichen Ziel-land ist daher, analog zu den nichtpolizeilichen Strukturen der Gefahrenabwehr, für alle Auslands- und Reisetätigkeiten unabdingbar.

### 3.8 Fazit: Die Bedeutung der allgemeinen Sicherheitslage im Ausland

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass sich bei Auslands- und Reisetätigkeiten vielfältige Einflussfaktoren ergeben, welche die Entstehung sicherheitskritischer Ereignisse oder Probleme bei deren Bewältigung begünstigen. Diese Besonderheiten der Auslands- und Reisesicherheit stellen **erhöhte Anforderungen** an die Betroffenen, also die direkt **betroffenen Personen im Ausland** ebenso wie **Sicherheitsverantwortliche** in Unternehmen, Organisationen oder staatlichen Stellen. Im Mittelpunkt steht dabei immer die Frage, wie auf Basis aller unterschiedlichen, aber zumeist interagierender Gegebenheiten eines Landes eine belastbare Einschätzung der Versorgungs- und Sicherheitslage sowie der notwendigen Sicherheitsmaßnahmen erlangt werden kann.

Zur **Systematisierung der relevanten Einflussfaktoren** werden durch verschiedene Stellen Ansätze angeboten, anhand derer die unterschiedliche Bedeutung sicherheitsrelevanter Fragestellungen in einem Land aufgezeigt werden kann. Die einfachste Unterscheidung ist dabei jene zwischen **medizinischem Risiko** und **Travel Security Risk**, wie sie beispielsweise vom internationalen Assistenzdienstleister International SOS für die jährliche Erstellung der Travel Risk Map verwendet wird.<sup>126</sup> Die Einschätzung des medizinischen Risikos beruht dabei auf unterschiedlichen Faktoren wie relevanten Umweltfaktoren und Infektionskrankheiten, der Qualität des örtlichen Gesundheitswesens und der potenziellen Notwendigkeit einer Evakuierung aus medizinischen Gründen.<sup>127</sup> Das Travel Security Risk ergibt sich

<sup>125</sup> Vgl. UN-Resolution 67/159, Der Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, verabschiedet am 20.12.2012.

<sup>126</sup> Vgl. dazu die Risk Rating Definitions von International SOS, verfügbar unter <https://www.internationalsos.com/risk-outlook/risk-ratings-definitions>, zuletzt abgerufen am 26.01.2019.

<sup>127</sup> Vgl. ebenda.