

Major, Claudia; Mölling, Christian

Research Report

Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa: Resilienz, Abschreckung und Verteidigung als Leitmotive

SWP-Aktuell, No. 31/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Major, Claudia; Mölling, Christian (2015) : Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa: Resilienz, Abschreckung und Verteidigung als Leitmotive, SWP-Aktuell, No. 31/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255277>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa

Resilienz, Abschreckung und Verteidigung als Leitmotive

Claudia Major / Christian Mölling

Unter dem Begriff »Hybrid Warfare« werden derzeit die Taktiken diskutiert, mit denen Russland die Ukraine destabilisiert, sei es Propaganda oder Unterwanderung der Gesellschaft. Die Probleme, die Nato- und EU-Staaten im Umgang mit hybriden Bedrohungen haben, reichen aber weit über den Ukraine-Konflikt hinaus – sie verweisen auf systematische Verwundbarkeiten westlicher Gesellschaften. Diese viel größere Bandbreite an Risiken gerät aus dem Blick, weil die Debatte auf den Konflikt mit Russland und dessen militärische Dimension verengt bleibt. Bereits der nächste hybride Konflikt dürfte nicht nach ukrainischem Muster ablaufen. Daher müssen Nato und EU die systematischen Verwundbarkeiten ins Zentrum einer hybriden Sicherheitspolitik stellen, die das Verhältnis von Resilienz, Abschreckung und Verteidigung neu ordnet.

Von »hybrider Kriegführung« ist die Rede, wenn in einem Konflikt konventionelle militärische sowie unkonventionelle zivile und militärische Mittel koordiniert eingesetzt werden. Ausgangspunkt aktueller Definitionen ist oft das russische Vorgehen in der Ukraine, das sich Mitteln wie Propaganda oder Kämpfen ohne Hoheitsabzeichen bedient. Der sicherheitspolitische Mehrwert der Debatte liegt jedoch weniger in den Versuchen, den Ukraine-Konflikt zu deuten, als in der Chance für Europa, eine hybride Sicherheitspolitik zu entwickeln. Die jetzige Krise ist ein Hinweis auf die Verwundbarkeiten von EU- und Nato-Staaten – sie sind weitgehend unvorbereitet für diese Art der Konfliktaustragung, die künftig

auch andere Akteure gegen Europa anwenden könnten. Die sicherheitspolitische Sensibilisierung und Handlungsbereitschaft, die mit der Ukraine-Krise entstanden sind, können EU- und Nato-Staaten nutzen, um einen Maßnahmenplan »Hybride Sicherheitspolitik« zu entwickeln. Dabei sollten sie sich an zwei Fragen orientieren: Welche Schwächen könnten Gegner ausnutzen? Wie lassen sich diese Risiken minimieren?

Zivile Mittel im militärischen Kontext

Hybride Taktiken sind traditionell Bestandteil der Kriegführung. Es ist ein Grundprinzip von Strategie, dass zur Durchsetzung der eigenen Interessen alle Mittel eingesetzt

werden und dass dies am effektivsten ist, wenn es orchestriert geschieht.

Das wesentliche Merkmal hybrider Taktiken ist der Einsatz ziviler Mittel in gewaltsamen Konflikten. Streitkräfte sind in hybriden Auseinandersetzungen nicht primär Mittel der Gewaltanwendung, sondern dienen als Drohkulisse. Die Vorstellung vom Krieg als Kampf zwischen zwei Armeen greift hier nicht. Folglich sind militärische Reaktionen, etwa durch Bundeswehr oder Nato, auch nicht das erste und wichtigste sicherheitspolitische Mittel.

Die irregulären Maßnahmen sollen den Konflikt in Bereiche tragen, in denen die (militärischen) Fähigkeiten des Gegners weniger entscheidend sind. Man nutzt so die Schwächen des Gegners, vor allem die Verwundbarkeit von Gesellschaften. Der Graubereich zwischen Krieg und Frieden dehnt sich aus, in dem zwar Gewalt eingesetzt wird, sie aber weder eindeutig einer Konfliktpartei zugeordnet werden kann noch einen klaren militärischen Charakter hat. Dies erschwert eine geschlossene Reaktion der internationalen Gemeinschaft und höhlt das völkerrechtliche Gewaltverbot aus.

Russlands Verhalten offenbart die Probleme der Europäer im Umgang mit hybriden Ansätzen. Oftmals werden dabei Mittel eingesetzt, die europäischen Normen zuwiderlaufen, etwa die Aufwiegelung von Minderheiten. Deshalb trifft gerade ein solches Vorgehen die Schwachpunkte Europas.

Vier Arten von Verwundbarkeit

Die EU- und Nato-Staaten sind in vier Bereichen verwundbar. Neben dem möglichen Einsatz hybrider Taktiken muss dabei auch der klassisch militärische Konflikt mitgedacht werden.

Territoriale Unversehrtheit: Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Konflikts zwischen EU/Nato und anderen Akteuren ist gestiegen. Ein Grund dafür ist militärische Schwäche. Die Nato selbst hat festgestellt, dass sie für einen großen zwischenstaatlichen Konflikt nicht ausreichend vorbereitet ist. Andere Akteure könnten ver-

sucht sein, diese Schwäche zu nutzen, um ihre Interessen militärisch durchzusetzen. Ein solches Szenario wird vor allem für das Baltikum befürchtet.

Ein weiterer Grund liegt darin, dass sich die EU- und Nato-Staaten einem Konflikt an den eigenen Grenzen kaum entziehen können – weil er das Grenzgebiet destabilisiert, weil er ihre Sicherheitsinteressen berührt oder weil Kämpfe übergreifen. Daher beteiligen sich europäische Staaten etwa am Kampf gegen den Islamischen Staat (IS).

Ukraine-Krise wie IS sind Beispiele dafür, dass organisierte Gewalt in verschiedenen Formen und durch unterschiedliche Akteure ein Kernbestandteil des anhaltenden Wandels globaler und regionaler Ordnungen ist. Weil EU und Nato selbst Ziel der Gewalt werden können oder von den Folgen eines Konflikts erfasst zu werden drohen, müssen sie diesen Risiken vorbeugen.

Politische Geschlossenheit: Die Ukraine-Krise hat verdeutlicht, dass EU- und Nato-Staaten nur dann Einfluss haben, wenn sie gemeinsam handeln. Gegenüber Russland hätten individuelle Verhandlungsangebote oder Sanktionen kaum Gewicht. Die Geschlossenheit der Europäer ist aber zugleich ein verwundbarer Punkt. Im aktuellen Konflikt hängt sie maßgeblich vom Grad der Betroffenheit ab. Länder mit direkter Grenze zu Russland, mit Abhängigkeiten (etwa im Energiebereich) oder mit historisch belasteten Beziehungen reagieren sensibler auf Moskaus Drohgebärden. Zwar herrscht in ganz Europa Erschütterung über das russische Vorgehen, doch in Teilen Osteuropas sieht man sich unmittelbar bedroht. So erinnern die baltischen Staaten an ihre Annexion durch die Sowjetunion 1940. Für andere Europäer hingegen, gerade im Süden oder Westen, ist Russland nicht das Hauptproblem. Frankreich etwa beunruhigt eher die Instabilität der Sahelzone.

Die EU- und Nato-Staaten können dann zusammen handeln, wenn sie sich zuvor auf eine gemeinsame Problemanalyse und die Art der Reaktion geeinigt haben. Bis heute jedoch deuten sie den Konflikt in der Ukraine unterschiedlich, auch weil es Zwei-

fel gibt, die mit der fehlenden Zurechenbarkeit hybrider Aktivitäten zu tun haben: Wer agiert überhaupt? Und welcher Handlungszwang besteht? Diese Unsicherheit birgt Spaltungspotential für Europa.

Globale Interdependenzen: Eine wesentliche Verwundbarkeit Europas resultiert aus seinen Interdependenzen. Die westlichen Gesellschaften sind im Zuge der Globalisierung enorm abhängig geworden von internationalisierten Infrastrukturen und Strömen an Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Dabei beschränken sich die Verflechtungen nicht auf das europäische Territorium, sondern sind weltweiter Natur – bei Handel, Energie, Rohstoffen oder Infrastrukturen, etwa Internetkommunikation. Die Offenheit, von der Europa so profitiert, macht es auch anfällig für Störungen seiner globalen Interdependenzen.

Innere Verletzlichkeit offener Gesellschaften: Die wesentliche Lehre aus der Ukraine-Krise für EU und Nato lautet, dass der Beginn einer Eskalation derzeit wohl nicht in der Invasion einer Panzerdivision aus dem Osten bestehen würde, sondern darin, dass Staaten von innen destabilisiert werden, etwa indem man Minderheiten aufwiegelt. So befürchten die baltischen Staaten eine Instrumentalisierung ihrer russischen Minderheiten.

Dies verweist auf die wachsende Bedeutung sozialer Räume als Referenzpunkt für die Sicherheitsvorsorge, zusätzlich zu Europas staatlichen und territorialen Grenzen. Auch die Radikalisierung von Personen, etwa durch den IS, geschieht inmitten der europäischen Gesellschaften. Zur Pluralität der Gesellschaften gehört, dass unterschiedliche ethnische und religiöse Gruppen in gemeinsamen sozialen Räumen leben. Dies erhöht dann die Verwundbarkeit, wenn Gemeinschaften mit inkompatiblen Werten aufeinander treffen, wenn Gruppen ausgegrenzt werden oder wenn sie keine Identität für ihre Mitglieder mehr stiften und diese nach neuen Leitbildern suchen. Entsprechende Situationen können nicht nur Extremisten im Land selbst, sondern auch solche von außerhalb instrumentalisieren.

Neben diesen sozialen Verwundbarkeiten sind auch die technischen Grundlagen gesellschaftlichen Lebens zunehmend Risiken ausgesetzt. Infrastrukturen, die wesentliche Funktionen unserer Gesellschaften gewährleisten – Versorgung mit Wasser und Strom, Transportwesen, Finanz- und Wirtschaftssysteme – befinden sich oftmals in privater Hand. Sie sind eher auf Profit ausgelegt und nicht darauf, unter Konfliktbedingungen zu funktionieren.

Drei Leitmotive

Die EU hat das Thema hybride Kriege auf die Agenda des nächsten Verteidigungsgipfels im Juni gesetzt. Auch die Nato will ein Konzept dazu vorlegen. Um eine effektive hybride Sicherheitspolitik zu realisieren, sollten EU und Nato 1) vorhandene Instrumente von Sicherheitspolitik und Risikovorsorge besser miteinander verbinden – nämlich Resilienz, Abschreckung und Verteidigung – und 2) den Mix aus zivilen und militärischen Anteilen daran neu justieren.

Resilienz: Vernetzung und Offenheit sind gleichermaßen die größte Stärke und Schwäche der westlichen Gesellschaften. Deren Belastbarkeit gilt es zu erhöhen. Sie sollten dazu befähigt werden, sich von etwaigen Angriffen auf Werte oder Funktionsweisen des Zusammenlebens rasch zu erholen. Weil dies geschehen muss, bevor hybride Taktiken angewandt werden, ist Risikovorsorge eine zentrale Aufgabe. Die Schwächen, die sich ausnutzen lassen, reichen von wirtschaftlicher Abhängigkeit bis zu unzufriedenen Minderheiten; daher müssen Schutzmaßnahmen einen weiten Bereich abdecken – Infrastruktur ebenso wie etwa Presse- und Meinungsfreiheit.

Einheit der Gesellschaft stärken: Gefragt ist hier eine Migrations- und Integrationspolitik, die die Diversität von Gesellschaften als schützenswerte Grundlage ansieht und Zuwanderung steuert. Unterstützend wirken dabei Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik. Es gilt, Radikalisierungen den Boden zu entziehen und Minderheiten so zu integrieren, dass sie gegen Aufwiegelung unemp-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüre-Hinweis:

Oliver Tamminga
Hybride Kriegsführung.
Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges
SWP-Aktuell 27/2015,
<www.swp-berlin.org/
fileadmin/contents/products/
aktuell/2015A27_tga.pdf>

findlich werden. Im Baltikum kann dies unter anderem durch ein besseres Angebot an Jugendarbeit und eigenem russischsprachigen Fernsehen geschehen. Aber auch Grenzsicherheit und internationaler Handel bieten Instrumente, um die Resilienz zu erhöhen. Es geht etwa darum, die Grenzen zwischen den baltischen Staaten und Russland so zu befestigen, dass irreguläre Kämpfer nicht einfach infiltrieren können.

Puffer in Grundlagen des täglichen Lebens erhöhen: Die Resilienz der technischen Grundlagen der Gesellschaften lässt sich vor allem mit Redundanz, Netzwerkstrukturen und alternativen Versorgungswegen herstellen, im Energiebereich zum Beispiel durch eine Diversifizierung der Versorgung.

Abschreckung: Der militärische Konflikt, als konventioneller Krieg oder als Teil einer hybriden Taktik, bleibt ein Risiko, gegen das sich die Europäer wappnen müssen. Bei der Abschreckung soll ein Angriff dadurch verhindert werden, dass mögliche Gegner das Risiko für sich selbst angesichts unkalkulierbarer Folgen als zu hoch einschätzen und daher auf die Aggression verzichten.

Im Kalten Krieg hatte Abschreckung vor allem eine militärische und nukleare Komponente. Diese Dimensionen bleiben relevant, doch die Prävention einer mit hybriden Mitteln betriebenen Eskalation erfordert zivile Maßnahmen, die direkt und schnell auf den Versuch reagieren, Abhängigkeiten und Schwächen auszunutzen. Neben den unter »Resilienz« beschriebenen Strukturmaßnahmen wäre dies etwa der Einsatz militärischer Spezialkräfte zum Grenzschutz oder von Polizei und Justiz zur Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung.

Verteidigung: Die wahrscheinlichste Einsatzform, auf die sich das Militär vorbereiten muss, wird auch weiter im Spektrum zwischen Verteidigung und Krisenmanagement liegen. Scheitert Abschreckung, bleibt die Verteidigung von Territorium und staatlichen Institutionen gegen einen militärischen Angriff die zentrale Aufgabe. Darüber darf das Krisenmanagement aber nicht vernachlässigt werden, denn EU- und Nato-Staaten können ihre Sicherheit nicht allein

durch den Schutz von Territorium gewährleisten. Angesichts globaler Interdependenzen werden sie ihre Sicherheit auch künftig außerhalb Europas verteidigen müssen. Militär bleibt hier ein letztes Mittel bei akuter Gefahr. Vorgelagert ist der Einsatz politischer und ökonomischer Mittel für eine stabile internationale Ordnung, die jene Offenheit und jene Vernetzung stärkt, von denen Europa so profitiert. Dies gilt auch deshalb, weil trotz Verschiebung der globalen Ordnung bislang keine der aufstrebenden Mächte in großem Maße internationale Verantwortung übernehmen will.

Maßnahmenplan »Hybride Sicherheitspolitik«

Hybride Sicherheitspolitik ist primär Aufgabe der Staaten, denn die meisten Handlungsmöglichkeiten liegen auf nationaler oder regionaler Ebene. Doch oft verfügen die Staaten nicht – oder nicht in ausreichendem Maße – über die notwendigen Mittel dazu. Deshalb sollten EU- und Nato-Staaten gemeinsam mit den EU-Institutionen einen Europäischen Maßnahmenplan zur hybriden Sicherheitspolitik entwerfen.

Die Arbeit daran könnte auch die politische Geschlossenheit stärken, die Voraussetzung für erfolgreiches Handeln ist. Sinnvoll wäre etwa eine Analyse, wo und wie Europas Zusammenhalt verwundbar ist und welche Folgen es für alle EU- und Nato-Mitglieder hätte, sollten einzelne Staaten nicht ausreichend Unterstützung erfahren. Ein solcher Befund könnte die Bereitschaft der Staaten erhöhen, sich vor der nächsten realen Krise auf mehr gegenseitige Hilfe zu einigen und praktische Maßnahmen für den Ernstfall vorzubereiten.

Sicherheit bleibt die Summe von Verteidigung und Entspannung. Daher reicht es nicht, die Verwundbarkeiten der EU- und Nato-Staaten abzubauen. Ebenso bedarf es ständiger Dialogangebote und vertrauensbildender Maßnahmen, die zur Deeskalation beitragen und einen Weg zu kooperativer Gestaltung der künftigen Sicherheitsordnung eröffnen.