

Lukas Bachmann

Hybride Bedrohungen

Ein Resilienztest der
österreichischen Wehrverfassung

192 Seiten · broschiert · € 34,90
ISBN 978-3-95832-208-0

© Velbrück Wissenschaft 2020

Einleitung

»Solange im zwischenstaatlichen Bereich mit Bedrohungen zu rechnen ist, sind Anstrengungen zur Selbstbehauptung gegenüber allen Formen der Bedrohung Österreichs nach wie vor notwendig.«

(Landesverteidigungsplan, S. 20.)

Wie in allen souveränen Staaten, so stellen auch in Österreich das Bundesheer und die Landesverteidigung nur einen Teilaspekt des gesamtstaatlichen Handelns dar. Zur Verstärkung des gesamtstaatlichen Zusammenwirkens muss es daher ein essentieller Tätigkeitsbereich des Militärs sein, andere Ministerien und Entscheidungsträger in Bezug auf Entwicklungen, Tendenzen, Indikatoren und Ereignisse, die eine Bedrohung des Staates darstellen, zu sensibilisieren. Es gilt, militärische Kapazitäten pragmatisch und faktenbasiert in den Kontext konkreter Bedrohungsszenarien zu setzen und davon ausgehend adäquate Reaktionsmöglichkeiten aufzuzeigen. Voraussetzung dafür ist die wechselseitige Unterstützung und Zusammenarbeit aller maßgeblichen staatlichen Funktionsträger.

Heute muss das vor allem heißen, neue Arten der Kriegsführung zu erkennen und aufzuklären. Denn der Krieg hat sich gewandelt. Geänderte Umfeldbedingungen und vor allem die Versuche einzelner Konfliktparteien, einen begrenzten und verdeckten Krieg zur Erreichung ihrer vitalen Interessen zu führen, erschweren die Bestimmung, ab wann ein Kriegszustand überhaupt vorliegt. Das liegt insbesondere daran, dass eine Konfliktpartei nicht allein ihre konventionelle Armee zum Einsatz bringt, sondern gesamtstaatliche, also diverse Staatsfunktionen und -behörden umfassende Mittel mobilisiert, um die schwächsten Elemente des angegriffenen Staates zu destabilisieren. Dieses Phänomen wird als *Hybride Bedrohung* bezeichnet. Es wird anhand der Beispiele im Osten Europas und in der Levante in den folgenden Darstellungen näher ausgeführt.

Es bedarf deshalb eines strategischen Verteidigungskonzepts, das einer solchen Attacke nicht nur militärisch, sondern mit Blick auf das gesamte staatliche Gefüge begegnet. Das Österreichische Bundesheer, als nur ein Teil dieser gesamtstaatlichen Mittel, muss sich darum in diese Struktur angemessen einpflegen. Dabei sollte man sich jedoch gewahr bleiben, dass das Militär im Gegensatz zu allen anderen Mitteln staatlicher Willensdurchsetzung den Charakter einer *ultima ratio* hat: An seinem Einsatz wird unabweislich, dass keine anderen Mittel mehr zu Verfügung stehen, um die Interessen und im schlimmsten Fall die Existenz und Souveränität eines Staates zu schützen. Es ist darum als stets präzente Option im Hintergrund jedweder staatlicher Bemühung um Aufrechterhaltung der eigenen Ordnung und darum als für diese substantiell anzusehen.

Das Ausnutzen von Schwächemomenten zum Zweck der Kriegsführung, um sich Vorteile zu verschaffen und Interessen abzusichern, ist keine neue Entwicklung in der Militärgeschichte. Über 3.000 Jahre dokumentierter Kriegsführung bezeugen dies ebenso eingehend wie die verschiedenen Werke der Militärphilosophie. Drei der bedeutendsten Protagonisten dieses Genres im 19. Jahrhundert sind Carl von Clausewitz, Antoine-Henri Baron de Jomini und Erzherzog Karl von Österreich-Teschen. Alle drei kämpften in den napoleonischen Kriegen – allerdings auf unterschiedlichen Seiten – und haben eine ähnliche Grundauffassung vom dort Erlebten. Im Folgenden werden sie ausführlich zitiert, um die Überlegungen einzelner Parteien zu veranschaulichen, die einen Konflikt zum Krieg eskalieren lassen. Carl von Clausewitz schreibt:

»Ist nun das Ziel des kriegerischen Aktes ein Äquivalent für den politischen Zweck, so wird er im Allgemeinen mit diesem heruntergehen, und zwar umso mehr, je mehr dieser Zweck vorherrscht; und so erklärt es sich, wie ohne inneren Widerspruch es Kriege mit allen Graden von Wichtigkeit und Energie geben kann, von dem Vernichtungskrieg hinab bis zur bloßen bewaffneten Beobachtung.«¹

1 Clausewitz: Vom Kriege (2008) 38.

»Wollen wir uns die Unzahl der einzelnen Zweikämpfe, aus denen er besteht, als Einheit denken, so tun wir besser, uns zwei Ringende vorzustellen. Jeder sucht den anderen durch physische Gewalt zur Erfüllung seines Willens zu zwingen; sein nächster Zweck ist den Gegner niederzuwerfen und dadurch zu jedem fernen Widerstand unfähig zu machen.«²

Antoine-Henri Baron de Jomini äußert sich wie folgt:

»Under this head [Statesmanship in its Relation to War, Anm. d. Verf.] are included those considerations from which a statesman concludes whether a war is proper, opportune, or indispensable, and determines the various operations necessary to attain the object of the war. A government goes to war, -
To reclaim certain rights or to defend them;
To protect and maintain the great interests of the state, as commerce, manufactures, or agriculture;
To uphold neighboring states whose existence is necessary either for the safety of the government or the balance of power;
To fulfill the obligations of offensive and defensive alliances;
To propagate political or religious theories, to crush them out, or to defend them;
To increase the influence and power of the state by acquisitions of territory;
To defend the threatened independence of the state;
To avenge insulted honor; or,
From a mania for conquest.
It may be remarked that these different kinds of war influence in some degree the nature and extent of the efforts and operations necessary for the proposed end.«³

Bei Erzherzog Karl von Österreich-Teschen heißt es hingegen:

»Der Krieg ist das größte Übel, was einem Staate, was einer Nation widerfahren kann. Es muß daher die Hauptsorge eines Regenten, eines commandirenden Generals sein, alle immer nur mögliche Kraft gleich beim ersten Ausbruch des Krieges aufzubieten. Alles anzuwenden, damit derselbe so kurz als nur sein kann, dauere und bald auf die möglichst günstige Art entschieden werde. Einen vorteilhafteren Frieden zu erwirken, muß das Ziel eines jeden Krieges sein; weil nur ein vorteilhafter Friede dauerhaft ist und nur durch einen dauerhaften Frieden Nationen glücklich gemacht, folglich der Zweck der Regierenden erreicht werden kann.«⁴

2 Clausewitz: Vom Kriege (2008) 29.

3 Jomini: The Art of War (2008) 9.

4 Zachar: Clausewitz Jomini Erzherzog Carl. Eine geistige Trilogie des 19. Jahrhunderts und ihre Bedeutung für die Gegenwart (1988) 158.

Dass Erzherzog Karl und Carl von Clausewitz als Vertreter der österreichischen und preußischen Denkschule eher aus der Sicht der Verteidigenden heraus beschreiben, dürfte unmittelbar deutlich sein. Sie verzichteten auf eine Darstellung der Intensivierung des Konflikts hin zu Krieg. Sie sehen das Faktum des Krieges als allgegenwärtig, obschon sie Eskalationsstufen wahrnehmen. Vor allem das von Clausewitz gewählte Bild des Ringens und Erzherzog Karls Insistieren auf dem schnellen Einsatz aller verfügbaren Kräfte verdeutlicht, dass beide Theoretiker als Vertreter der verteidigenden Partei auftreten. Clausewitz' preußische Denkrichtung zeichnet sich dabei durch eine existentielle Haltung aus. Bei ihm steht der Kampf der Willen im Fokus der Betrachtung, der nur einen Sieger zulässt, der den Andere zu unterwerfen hat. Erzherzog Karl gibt sich weniger fatalistisch und lässt zumindest ein gemäßigtes bzw. begrenztes Kriegsziel im Hintergrund anklängen. Der Frieden steht im Krieg im Vordergrund. Baron de Jomini als Angreifer hingegen stellt vor allem die Gründe dar, warum ein Krieg geführt werden kann, wählt also einen pragmatischen Zugang. Interessensgeleitet und basierend auf Fakten leitet er ab, was einen Krieg rechtfertigt und dass das Ziel im Wesentlichen die Mittel bestimmt.

Bemerkenswert ist, dass alle drei Positionen zwar divergieren, aber in sich schlüssig sind und eine legitime Betrachtungsweise desselben Gegenstands darstellen. Interessant sind insbesondere die Unterschiede in der Analyse der Eskalationsdynamik: Der Krieg wird erstens als legitimes Mittel angesehen, um verschiedenste Interessen durchzusetzen; zweitens wird dargestellt, dass der Krieg gerade mit dem Ziel seiner schnellen Beendigung geführt wird, und zwar um den Frieden wiederherzustellen; und drittens wird die Niederwerfung des gegnerischen Willens zur notwendigen Konsequenz des Krieges erklärt, der dazu sogar zu einem Vernichtungskrieg mutieren kann. Im Fokus steht aber immer die Integrität des Staates und seine Handlungsfähigkeit. Um diese zu unterminieren, steht jedoch im 21. Jahrhundert ein signifikant erweiterter Möglichkeitsrahmen zur Verfügung, der insbesondere dazu geführt hat, dass die drei Herangehensweisen – pragmatische Durchsetzung von Interessen, zügige Wiederherstellung des Friedens, Niederschlagung eines Gegners – immer weniger voneinander abgrenzbar sind. Zwar hatten im 19. und 20. Jahrhundert alle drei Optionen, ob einzeln oder in Kombination, ihre Entsprechung in konkreten Kriegen. Jedoch fanden diese meist schon unter den Bedingungen erhöhter Komplexität statt, die zu einer Diffundierung der drei Kriegsziele ineinander führte. Waffengänge, die zur selben Zeit interessensgeprägt, räumlich begrenzt und auf Niederwerfung eines Feindes abzielend und von einem klaren Friedensziel angetrieben waren, lassen sich im Prinzip schon in die Zeit des Aufstieges Preußens vom König- hin zum Kaiserreich zurückverfolgen.⁵

5 Vgl. *Neuhold: Kriegsstrategien* (2019) 128 ff.

Nach der Totalität der Vernichtungskriege im Ersten und Zweiten Weltkrieg ging das weltweite Konfliktgeschehen dann zunächst in die morbide Konstanz des Kalten Krieges und die räumlich begrenzten Interventionen der USA bzw. der NATO und Russlands im letzten und dem jetzigen Jahrhundert über. Allerdings hat sich die ›Vergesamtstaatlichung‹ der Kriege zusehends fortentwickelt. Nicht mehr nur das Militär und die Politik sind zentral für die Willensdurchsetzung. Die Komplexität und die Möglichkeiten einer nahezu unbegrenzten Welt lassen immer mehr und neue Varianten zu, partikulare Interessen zu verfolgen. Diese Thematik ist noch nicht ausreichend analysiert und muss daher besondere Berücksichtigung im gesamtstaatlichen Denken finden. Dabei ist das Militär nur ein Teil des staatlichen Ganzen.

Die skizzierte Typologie des militärphilosophischen Denkens in das 21. Jahrhundert überzuleiten, zu erkennen, wo unterschiedliche Ausprägungsformen kriegerischer Handlungen existieren, welche Motivation ihnen zugrunde liegt, wie sie funktionieren und welche Bedrohung sie darstellen, sind die zentralen Ziele der vorliegenden Arbeit. Den Nukleus des wissenschaftlichen Interesses stellen die hybriden Bedrohungen dar und die Herausforderungen, vor die sie staatliche Souveränität stellen. Es geht um nichts weniger als die Frage nach der Aufrechterhaltung staatlicher Grundlagen, die ein Fortbestehen der gemeinschaftlichen Lebensumstände sicherstellen und erhalten können.

Dabei wird explizit auf die Möglichkeiten zur Verteidigung der Souveränität aus österreichischer Sicht abgestellt. Diese ist geprägt von der Erfahrung des Niedergangs der k.u.k.-Monarchie und der Sorge eines erheblich geschrumpften Rest-Österreichs, zwischen den Siegermächten des Ersten Weltkriegs in der Bedeutungslosigkeit zu verschwinden. Die Versuche, eine überlebensfähige Staatsstruktur zu etablieren, scheiterten jedoch spätestens 1938, wurden allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbelebt und in den 1970er Jahren auf eine neue Stufe gestellt. Die Umfassende Landesverteidigung (ULV) war der Versuch, ein glaubwürdiges gesamtstaatliches Resilienz- und Abschreckungspotential gegen äußere Einflüsse aufzubauen. Zwar werden im Folgenden auch Bedrohungsformen diskutiert, die die Europäische Union (EU) als Staatenverbund betreffen, im Vordergrund der Untersuchung steht jedoch die Republik Österreich.

Der Fokus liegt auf der militärischen Ebene unter Einbezug anderer Faktoren des gesamtstaatlichen Zusammenwirkens. Zu berücksichtigen gilt es vor allem rechtliche Grundlagen, die einer adäquaten Antwort auf hybride Bedrohungen wesentliche Rahmenbedingungen setzen – im Sinne von Legalität wie Legitimität. Hierbei steht die nationale Gesetzeslage im Vordergrund, jedoch dürfen internationale Verpflichtungen, welche sich zum Teil in nationale Normen übersetzen, nicht ignoriert werden. Die Gesetzeslage des supranationalen Körpers der EU und die Satzung der Vereinten Nationen werden allerdings nur dann diskutiert,

wenn sie innerstaatliche Abläufe beeinflussen bzw. konkretes Verhalten normieren und/oder einschränken. Tagespolitische Fragen werden ebenfalls hintangestellt. Der Fokus liegt stattdessen auf einem pragmatischen und zweckorientierten Lösungszugang, der selbstverständlich keine überzeitliche Geltung beansprucht, aber zumindest eine, die über den empirisch-konkrete Einzelfälle hinausreicht – vergleichbar etwa mit der Tätigkeit des ›Vaters‹ bzw. ›Architekten‹ der österreichischen Bundesverfassung Hans Kelsen (1881–1940): »Kelsens Tätigkeit ist keine politische; er berät die Abgeordneten, indem er die Tragweite einzelner Bestimmungen erläutert und deren rechtstechnische Zweckmäßigkeit erörtert.«⁶

Der Aufbau des Buches gestaltet sich wie folgt: Im ersten Kapitel wird das Phänomen hybride Bedrohungen dargestellt und seine Aktualität unterstrichen. Sein Entstehen wird historisch nachvollzogen und auf den Analysen des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) aufbauend die Wahrscheinlichkeit ermittelt, inwieweit Österreich und die EU von dieser Gefahr betroffen sind und welche innerstaatlichen Implikationen möglich wären. Im zweiten Kapitel wird das derzeitige System der hybriden Bedrohungen analysiert und erklärt, wie dessen einzelne Ausprägungen erkannt und bestimmt werden können. Dies wird anhand der Definition für hybride Kriegsführung des ÖBH durchgeführt. Daran anknüpfend wird das Problemverständnis geschärft, um herauszuarbeiten, was in der Folge bei der Darstellung der Beispiele genauer betrachtet werden muss.

Die darauffolgenden zwei Kapitel befassen sich mit der Darstellung »hybrider Möglichkeiten« in aktuellen Konflikten. Als erstes wird hier der Konflikt im Osten Europas beleuchtet. Dabei steht die Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine im Vordergrund. Es werden aber auch die möglichen hybriden Bedrohungen näher beleuchtet, welchen sich Kleinstaaten, etwa die Baltischen, gegenübersehen. Der Fokus wird darauf gerichtet, herauszuarbeiten, welche Mittel eine aufstrebende Regionalmacht bzw. ehemalige Globalmacht zur Durchsetzung ihres Willens einsetzt. Als zweites werden die Konflikte im vorderasiatischen Raum beleuchtet. Als zentrale Drehscheibe ist hier Syrien zu nennen; wesentlich ist dabei der Aufstieg des Islamischen Staates (IS). Auch wird die Haltung der intervenierenden Kräfte aufgezeigt. Dies soll die Optionen zur Willensdurchsetzung von nicht-staatlichen Organisationen veranschaulichen und gleichzeitig die Möglichkeiten erfassen, die zur Verstaatlichung derselben führen könnten. Dass sich in diesen meist paramilitärischen Gruppen Elemente aus organisierter Kriminalität, Terrorismus, Separatismus und religiösem Extremismus zu einer fatalen Mischung zusammenfinden, erschwert gerade diese Aufgabe.

6 *Olechowski*: Der Beitrag Hans Kelsens zur österreichischen Bundesverfassung, online: <https://www.univie.ac.at/kelsen/files/kelsenbundesverfassung.pdf> [31.10.2018].

Im fünften Kapitel werden hernach Ableitungen für mögliche zukünftige Konflikte getroffen. Es soll aufgezeigt werden, welche Schwächen des Multilateralismus die zuvor beschriebenen Phänomene begünstigen und wie sich die internationale Denkweise dahingehend verändert hat. Dies führt im sechsten und siebten Kapitel zu einer Diskussion des Souveränitätsbegriffs unter den durch die hybriden Bedrohungen veränderten Bedingungen. Eine Neubestimmung von Souveränität ist unumgänglich, um Möglichkeiten zu erarbeiten, hybriden Bedrohungen gesamtstaatlich zu begegnen. Im achten Kapitel werden, abgeleitet aus den Beispielen, konkrete Indikatoren festgelegt, welche über den Sicherheitsbereich hinaus in verschiedenen Ministerien auf eine Beeinflussung der eigenen Willensdurchsetzung hinweisen könnten. Dies soll nicht nur den gesamtstaatlichen Zusammenhang darstellen, sondern auch die Angreifbarkeit des eigenen Zusammenwirkens plausibilisieren.

Darauf aufbauend wird im neunten Kapitel die Wehrverfassung einem Resilienztest gegenüber hybriden Bedrohungen unterzogen. Hier werden insbesondere die Art. 9a, 79, 80 und 146 B-VG überprüft und es wird untersucht, ob diese, bei den in der Jetztzeit vorherrschenden Bedrohungen, adäquat zur Anwendung kommen können. Aus der mehrdimensionalen Wirkung hybrider Bedrohungen ergibt sich, dass eine wissenschaftliche Bearbeitung nur interdisziplinär und mit hermeneutischem Vorgehen erfolgen kann. Nach Überprüfung des Systems der Abteilung Militärstrategie bezüglich hybrider Bedrohungen erfolgt dazu eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie und ob das ÖBH Angriffen dieser Art entgegenwirken kann. Aus militärwissenschaftlicher Sicht geht es dabei um das Problem der notwendigen Mittel und Prozesse, die aus rechtswissenschaftlicher Sicht einer Prüfung zu unterziehen sind. Welche rechtsstaatlichen Maßnahmen im Rahmen des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) durchgeführt werden können und müssen, ist eine zentrale Fragestellung, die noch nicht ausreichend beurteilt worden ist. Da es sich bei hybriden Bedrohungen um regional nicht eindeutig abgrenzbare Gefahren handelt, ist eine Bearbeitung des Themas zudem ohne Blick auf die internationale Ebene nicht möglich. Die internationale Betrachtung wird jedoch nur insoweit herangezogen, als sie zur Exemplifizierung von hybriden Bedrohungen dient. In diesem Sinne wird aus militärwissenschaftlicher Sicht nochmals im Detail das Bedrohungsbild der hybriden Bedrohung zu klären und das bestehende Modell auf Validität zu überprüfen sein. Daran anknüpfend wird sodann auf rechtswissenschaftlicher Ebene der Frage nachgegangen, ob die gesetzlichen Grundlagen – sowohl die einfachgesetzlichen als auch die Verfassung an sich – genügend Interpretationsspielraum für einen Einsatz des ÖBH im Inneren als auch im Äußeren lassen, um diesen Bedrohungen adäquat begegnen zu können.