

Nordische Resilienz lernen

Hybride Bedrohungen, Naturkatastrophen und andere Krisen treffen Staat und Gesellschaft. In Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik ist nicht nur ressortübergreifendes, sondern gesamtgesellschaftliches Handeln gefragt.

Von Serafine Dinkel

Viel war zuletzt von einem Nationalen Sicherheitsrat die Rede, der die deutsche Außenpolitik handlungsfähiger machen soll. Noch konsequenter wäre es allerdings, Vernetzung einen Schritt weiter zu denken – und von einem „Whole-of-Government“ zu einem „Whole-of-Society“-Ansatz überzugehen. Alle, die in Krisen- und Katastrophenfällen wichtig sind, könnten so zusammengebracht werden: die Bundes-, Landes- und Kommunalregierungen, Notfalleinsatzdienste wie Technisches Hilfswerk und Feuerwehr, die Polizei und in bestimmten Fällen die Bundeswehr, Unternehmen, die Nahrungs-, Energie- und Wasserversorgung sicherstellen, ehrenamtliche Organisationen und einzelne Bürgerinnen und Bürger. Denn moderne Bedrohungen sind verknüpft und treffen alle Ebenen von Staat und Gesellschaft, zum

Beispiel, wenn während einer Gesundheitskrise Drittstaaten Desinformationen verbreiten und gezielt Misstrauen gegenüber lokalen oder Bundeseinrichtungen schüren. Um dem zu begegnen, bedarf es einer Strategie, die die gesamte Gesellschaft einbindet.

Was heißt Resilienz?

Im Zentrum steht „Resilienz“ – ein Wort, das seit ein paar Jahren durch die Diskussionen und Strategiepapiere geistert. Resilienz bedeutet Widerstandsfähigkeit; die Fähigkeit eines Systems, Stress zu absorbieren und weiter zu funktionieren. Resilienz ist nötig, weil Risiken – Störungen wie Cyberangriffe, Katastrophen wie Sturmfluten und Hitzewellen, unterschwellige Bedrohungen wie die Unterminierung des demokratischen Zusammen-

halts von außen – komplex und schwer einzuordnen sind und zudem oft vernetzt auftauchen. So forderte die Pandemie als Paradebeispiel einer vernetzten Krise alle Regierungsressorts heraus, führte zum Einsatz der Bundeswehr im Innern und legte die Fragilität der Versorgungssicherheit und des Zusammenhalts der demokratischen Gesellschaft offen.

Nordische Gesamtverteidigungsstrategien stammen aus den Zeiten des Kalten Krieges

Gleichzeitig verwischen hybride Bedrohungen die Grenzen zwischen innen und außen, zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. So werden Unternehmen, die kritische Infrastrukturen wie Strom-, Wasser- oder Gesundheitsversorgung bereitstellen, oder lokale Verwaltungen immer häufiger Opfer von Cyberangriffen. Desinformation kann von außen und innen gesteuert werden und ist somit gleichzeitig ein außen- und sicherheitspolitisches wie ein demokratisch-gesellschaftliches Problem. Abhängigkeiten von komplexen Versorgungsketten illustrieren Verwundbarkeiten im wirtschaftlichen Bereich. Naturkatastrophen haben gesellschaftliche und sicherheitspolitische Folgen. Die Auslöser von verketteten Krisen mögen sich unterscheiden, aber ihre schwerwiegenden Effekte ähneln sich.



Serafine Dinkel ist Projektassistentin beim Projekt „Ideenwerkstatt Deutsche Außenpolitik“ bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Finnlands „Vitalfunktionen“

Deutschlands Nachbarn im Norden bieten gute Beispiele dafür, wie Resilienz Gesellschaften für die Diversität von Ri-

siken rüsten kann. Nordische Gesamtverteidigungsstrategien haben ihren historischen Ursprung in der Bedrohungswahrnehmung im Kalten Krieg. Während viele westliche Staaten ihr umfassendes Krisen- und Sicherheitsmanagement nach Ende des Kalten Krieges stark zurückführen, modernisierten Länder wie Schweden, Finnland und Norwegen ihre Resilienzkonzepte.

Finnland gilt als Vorzeigemodell eines Landes mit umfassendem Sicherheitsansatz. Seit 1990 hat es seinen Gesamtverteidigungsansatz graduell zu einer modernen „Sicherheitsstrategie für die Gesellschaft“ (2017) weiterentwickelt. In deren Zentrum steht die Sicherung von sieben überlebenswichtigen gesellschaftlichen „Vitalfunktionen“: Kontinuität der Führung von Regierung und Verwaltung, internationale und EU-Aktivitäten, Verteidigungsfähigkeit, innere Sicherheit, Wirtschaft, Infrastruktur und Versorgungssicherheit, Funktionsfähigkeit von Bevölkerung und grundlegenden Dienstleistungen sowie psychologische Resilienz. Diese sollen durch Zusammenarbeit von Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gewährleistet werden. Nicht die Bedrohungspersonen stehen im Fokus, sondern der Erhalt der „Vitalfunktionen“.

Umfassende Sicherheit in Finnland wird im Dreieck zwischen Premierministerbüro, Sicherheitskomitee und der National Emergency Supply Agency (NESA) koordiniert. Das Sicherheitskomitee fungiert als ständiges Gremium und trifft sich einmal im Monat, ist für die Gesamtsicherheitsstrategie verantwortlich und verbindet alle Akteure. Die NESA ist für Versorgungssicherheit und den Schutz von kritischer Infrastruktur verantwortlich. Mit der nachgeordneten National Emergency Supply Organisation (NESO) organisiert es öffentlich-private Partner-

schaften in relevanten Wirtschaftssektoren. Gesamtgesellschaftliche Sicherheit wird also zentral koordiniert, jedoch als Netzwerk, in dem sämtliche Sektoren zusammengebracht werden und Verantwortungen klar durchdelegiert werden.

Besonders am finnischen Modell ist die Betonung der „psychologischen Resilienz“ – der Widerstandsfähigkeit von Individuen und deren Vertrauen in Regierung und Gesellschaft, das während „normaler“ Zeiten aufgebaut wird. Dazu gehören die starke Förderung von Medienkompetenz. Medien sind in Finnland als Teil relevanter Unternehmen der Versorgungssicherheit unter der NESa in einem Forum organisiert, in dem Privatfirmen und Regierung gemeinsam an Massenkommunikationssicherheit arbeiten. Als besonders nützlich gelten die nationalen Verteidigungskurse. In diesen drei bis vier Wochen dauernden Lehrgängen gewinnen Vertreterinnen und Vertreter aus Regierung, Verwaltung und Privatsektor ein gemeinsames sicherheitspolitisches Verständnis.

Schwedische Gesamtverteidigung

Im Gegensatz zu Finnland gab Schweden sein Gesamtverteidigungsmodell nach 1990 auf und fuhr seine Kapazitäten stark zurück. Als Antwort auf russische Einschüchterungsversuche weitete es die Verteidigungskapazitäten 2015 aber wieder aus. Das Ziel der besseren Kriegsführungsfähigkeit durch einen „Whole-of-Society“-Ansatz wurde zwei Jahre später im Bericht „Resilienz: Totale Verteidigung und die Entwicklung von ziviler Verteidigung“ konkretisiert. Resilienz soll demnach auch Angriffe und „Ausbeutung“ durch Drittstaaten verhindern. Sie dient nicht nur der Vorbereitung und Absorption von Krisen, sondern hat auch eine Verteidigungsfunktion durch Abschreckung.

Für die Koordination von Gesamtverteidigung sind das Verteidigungsministerium und die Agentur für Zivile Katastrophen (MSB) zuständig. Doch wie in Finnland spielen alle Teile von Politik und Gesellschaft eine Rolle: Parlament, Regierung, Verwaltung, nationale, regionale und lokale Stellen sowie Unternehmen, Freiwilligenorganisationen und Individuen. Gesellschaftliche Stabilität sowie freiheitliche Werte sind eingebunden.

Zivilgesellschaft und Individuen müssen Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen – beispielsweise indem sie sich auf den Ernstfall vorbereiten. Bürger-

Zur Stärkung der Resilienz gehört die Förderung von Medienkompetenz und die Einbindung von Medienfirmen, die im Krisenfall Versorgungssicherheit gewährleisten

rinnen und Bürger sollen im Notfall mindestens eine Woche ohne Hilfe des Staates auskommen können. Dafür wurde 2018 eine Broschüre mit Verhaltenshinweisen für den Kriegs- oder Katastrophenfall an alle Haushalte verteilt, die Hinweise zu Vorräten, Warn- und Notaufnahmesystemen sowie eine Checkliste zur Identifikation von Falschinformationen enthielt. Als Beitrag zur Bekämpfung von Desinformation soll bis 2022 eine Psychological Defence Agency entstehen. Regelmäßige gesamtgesellschaftliche Übungen sollen ebenfalls der Vorbereitung auf den Ernstfall dienen: So fand von 2019 bis 2021 die

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Mit Ende des Kalten Krieges gab Schweden sein Gesamtverteidigungsmodell zunächst auf und fuhr seine Kapazitäten stark zurück, machte angesichts russischer Aggressionen 2015 aber eine Kehrtwende.

Übung „Total Defence 2020“ statt, an der über 60 Regierungsbehörden, regionale und Gemeindeverwaltungen sowie Freiwilligenorganisationen beteiligt waren.

Die Strategien Finnlands und Schwedens haben insbesondere auch die Strategien der EU und der NATO im Umgang mit hybriden Bedrohungen und zur Stärkung von Resilienz geprägt. Nicht ohne Grund hat das European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, das sowohl EU als auch NATO im Umgang mit hybriden Bedrohungen unterstützt, seinen Sitz in Helsinki.

Resilienzansätze in Deutschland

Wenn die neue Bundesregierung sich außen- und sicherheitspolitisch koordiniert, kann sie von den finnischen und schwedischen Modellen einiges lernen. Dabei muss sie das Rad nicht neu erfinden: Anknüpfungspunkte gibt es dazu viele, nicht nur auf NATO- und EU-Ebene, sondern auch auf nationaler.

Das Weißbuch, in dem die Bundesregierung 2016 ihre außen- und sicher-

heitspolitischen Prioritäten definiert hat, beschreibt Resilienz als Widerstands- und Adaptationsfähigkeit von Staat und Gesellschaft gegenüber Störungen, beispielsweise durch Umweltkatastrophen, schwerwiegende Systemfehler und gezielte Angriffe. Schäden sollen vermieden oder ohne nachhaltige Beeinträchtigung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft absorbiert werden. Resilienz wird sowohl als Erhalt des Status quo als auch als Abschreckung definiert.

In der Praxis bleiben jedoch die Silos in Resilienz-relevanten Bereichen bestehen. Unterschiedliche Kompetenzen liegen bei Bund, Ländern und Kommunen. Zum Beispiel ist der Zivilschutz (Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall) Aufgabe des Bundes; Katastrophenschutz (Schutz vor großen Unglücken wie Naturkatastrophen) ist hingegen Ländersache. Ehrenamtliche Organisationen übernehmen wichtige Leistungen. Privatunternehmen werden beispielsweise im Rahmen des Schutzes kritischer Infrastruktur mit eingebunden. Auf

Regierungsseite sind die Kompetenzen zwischen Auswärtigem Amt, Verteidigungsministerium und Bundesinnenministerium verteilt.

Es gibt aber bereits Anzeichen für eine Annäherung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz und Maßnahmen zum Umgang mit hybriden Bedrohungen. Das dem Bundesinnenministerium nachgeordnete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wurde 2021 neu ausgerichtet. Grund dafür war unter anderem der gescheiterte „Warntag“ im September 2020. Bundesweit sollten zum ersten Mal seit dem Kalten Krieg Sirenen zur Warnung der Bevölkerung ertönen – an den meisten Orten in der Bundesrepublik war davon aber nichts zu hören.

Das Konzept muss von der gesamten Bundesregierung in die gesamte Gesellschaft getragen werden

Die neue Strategie ist geprägt von einem breiten Verständnis von Bevölkerungsschutz, der auch als Schutz vor neuen Bedrohungen wie Cyberangriffen, Desinformation oder Naturkatastrophen definiert wird. Zudem ist ein „Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz“ im BBK geplant, das Bundesbehörden und Hilfsorganisationen helfen soll, silohafte Strukturen zu überwinden.

Einzelne Initiativen reichen aber nicht aus. Um Resilienz zum funktionsfähigen verteidigungspolitischen Instrument und zum Maßstab für innen- und außenpolitisches Handeln im Zeitalter komplexer Krisen zu machen, muss das Konzept von der gesamten Bundesregierung in die gesamte Gesellschaft getragen werden.

Die finnischen und schwedischen Modelle lassen sich nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen – die traditionell bündnisfreien Staaten mussten sich schon länger auf gesellschaftliche Gesamtverteidigung verlassen, und weniger auf die transatlantische Allianz. Somit ist auch ein Bewusstsein für gemeinsame Verantwortung und eine stärkere Bereitschaft in der Bevölkerung entstanden. Hinzu kommt ein starkes Bewusstsein einer existenziellen sicherheitspolitischen Bedrohung durch Russland. Umgekehrt liegen die starke Trennung von Ebenen der staatlichen Macht – in Ressortkompetenzen und vertikale Verantwortungen – nicht ohne Grund in der verfassungspolitischen Tradition Deutschlands.

Aufnehmen kann Deutschland aber den Nutzen eines gemeinsamen Verständnisses von Resilienz, das die Gesellschaft für Risiken aller Art wappnet. Die angekündigte Sicherheitsstrategie sollte eine Sicherheitspolitik für die Gesellschaft definieren und Netzwerke schaffen. Zivil- und Katastrophenschutz und der Umgang mit hybriden Bedrohungen sollten dabei zusammengebracht werden.

Aber Resilienz sollte noch breiter definiert werden: nicht nur als reaktives Modell, das es erlaubt, Krisen besser zu meistern, sondern als proaktiver Beitrag zu einer sicheren, kohäsiven Gesellschaft nach innen und außen. Der Nutzen einer Strategie der Resilienz wäre dann ein dreifacher: Deutschland wäre besser für den Umgang mit neuen sicherheitspolitischen Risiken und anderen komplexen Katastrophen gerüstet, der Erhalt einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft würde gestärkt – und nebenbei würde auch noch das Interesse an demokratischer Sicherheitspolitik gefördert. **IP**