

Corona-Aufarbeitung: Sind wir strategiefähig?

Der Gesundheitsnotstand und seine wirtschaftlichen Folgeschäden bergen Risiken und Chancen für die Streitkräfte Europas. Auf der einen Seite stehen kurzschlussartige Eingriffe in Pflichtenhefte und Budgets, auf der anderen langfristig konstruktive Impulse.

Von Amos Dossi

Die Streitkräfte der meisten europäischen Staaten stehen seit Ende des Kalten Krieges unter starkem Legitimations- und Budgetdruck. Zuletzt mehrten sich jedoch die Anzeichen für eine Überwindung dieses Schwebezustandes. Der 2014 ausgebrochene Ukraine-Konflikt sowie Zweifel an der Tragfähigkeit der NATO-Beistandsverpflichtungen – genährt durch Aussagen von US-Präsident Trump – offenbarten, dass die militärische Konfrontationslogik auf dem Kontinent nicht überwunden ist und robuste eigene Abwehrdispositive verlangt. Alenthalben vernahm man seitdem Bekenntnisse zur Erhöhung nationaler Militärbudgets sowie zur Stärkung konventioneller Verteidigungsfähigkeiten – neuerdings auch im institutionellen Rahmen der EU.

Die möglichen Auswirkungen der Corona-Krise auf diese wichtigen Ansätze fiskalischer und konzeptueller Rekonsolidierung sind ambivalent. Einerseits drohen einbrechende Staatshaushalte sowie erhöhter Leistungsdruck aufgrund subsidiärer Zusatzerwartungen, deren spezifische Anforderungen nur teilweise mit militärischen Kernaufgaben in Einklang zu bringen sind. Andererseits rückt dieses Fundamentalereignis nicht nur das

Anliegen integraler Krisenvorsorge in den Fokus des öffentlichen Bewusstseins, sondern auch die diesbezügliche Schlüsselrolle nationaler Streitkräfte. Die länderspezifischen

Schlüsselaussagen

- Die Corona-Krise setzt alle staatlichen Institutionen unter Budget- und Leistungsdruck. Ihre Aufarbeitung impliziert Verteilungskonflikte zwischen den Ressorts, zwischen zivilen und militärischen Sicherheitsorganen und innerhalb der Streitkräfte.
- Ob die Streitkräfte starke Kürzungen hinnehmen müssen oder an Legitimität gewinnen, hängt stark davon ab, ob in der Interpretation der aktuellen Gemengelage der Blick fürs grössere Ganze gewahrt bleibt.
- Ein verengter Fokus setzt die Anforderungen der Pandemielage absolut und stellt sie dem davon entkoppelten Profil einer Kampftruppe gegenüber. Dies spielt militärische und zivile Sicherheitsaufgaben unnötig gegeneinander aus und schwächt letztlich beide.
- Die umfassende Perspektive hingegen sieht ein breites Spektrum realistischer Krisenszenarien und bekennt sich – auch fiskalisch – zu den Streitkräften als Rückgrat integraler Krisenversicherung. Sie begünstigt subsidiäre Synergien, ohne militärische Kernaufgaben zur Disposition zu stellen.

sche Gewichtung dieser gegenläufigen Aspekte dürfte wesentlich von der sozialen und funktionalen Einbettung des Militärs in die jeweiligen Gesamtsysteme nationaler Sicherheit abhängen.

Verteilungskonflikte und Richtungskämpfe

Gerade im ohnehin komplexen sicherheitspolitischen Kontext Europas stellt die Aufarbeitung der Corona-Krise eine Bewährungsprobe nationaler Strategiefähigkeit dar. Es geht darum, langfristige Ziele und Risiken zu artikulieren und entsprechende Massnahmen angesichts beschränkter Ressourcen sowohl gegenüber anderen öffentlichen Aufgaben (im Sinne *fiskalischer Unterfütterung*) als auch untereinander (im Sinne *konzeptueller Kohärenz*) abzuwägen. Strategiefähigkeit ist in erster Linie eine gesamtgesellschaftlich-politische, in zweiter Linie eine exekutive Kompetenz.

Zur *fiskalischen Unterfütterung*: Als Konsequenz der Corona-Krise werden Streitkräfte weltweit mit schrumpfenden Staatshaushalten und daraus resultierenden Verteilungskonflikten zwischen den Ressorts konfrontiert sein. Die Tendenz, einbrechende Gesamtbudgets auf das Militär abzuwälzen, ist in den demokratischen Systemen des Westens jedoch stärker ausgeprägt als in autoritären Kontexten. Wie schon in der Ölkrise 1973 zeigte sich dies zuletzt in Folge der Finanzkrise 2008/9. In Europa sanken die Verteidigungsetats; in Nordamerika und Ozeanien stagnierten sie. Im Mittleren Osten und in Ostasien wiederum stiegen sie teils signifikant. Diese «asymmetrische Demobilisierung» beschleunigte die geopolitische Gewichtsverschiebung insbesondere zugunsten Chinas.

Wird diesmal der Wille, Gegensteuer zu geben, stärker sein als der Druck, in strategischen Bereichen den Rotstift anzusetzen? Dagegen sprechen die Anzeichen, wonach die Corona-Krise in eine schwere globale Wirtschaftskrise einmünden wird. Dafür wiederum spricht, dass im Kielwasser der Gesundheitskrise die Bruchlinien

der «liberalen Weltordnung» abermals drastisch zutage treten. Überwunden geglaubte harte Machtpolitik, welche den Kontinent schon in der Ukraine-Krise 2014 in ihrer militärischen Reinform unvorbereitet traf, zeigt sich heute im Gewand von Desinformationskampagnen und feindlichen Übernahmeversuchen zulasten strategischer Industrien und Infrastrukturen – mit dem zentralen Unterschied, dass diesmal nicht mehr bloss die europäische Peripherie betroffen ist. Welcher dieser Aspekte und daraus resultierenden Handlungsimpulse – umfassende Krisenvorsorge «irgendwann später» oder «jetzt erst recht» – letztlich den Ausschlag geben wird, dürfte stark durch subjektive, historisch und kulturell bedingte Interpretationsmuster beeinflusst werden. Diese sind auch innerhalb Europas vielfältig.

Zur *konzeptuellen Kohärenz*: Verschärfte Verteilungskonflikte drohen nicht nur zwischen den Ressorts und in der Folge zwischen zivilen und militärischen Sicherheitsorganen, sondern auch innerhalb der Streitkräfte selbst. Hier nachhaltige Lösungen zu erreichen, verlangt Klarheit bezüglich der Hierarchie und Vereinbarkeit unterschiedlicher Einsatzbilder. Bereits innerhalb der militärischen Kerndomäne konkurrieren die Anforderungen von Territorial- bzw. Bündnisverteidigung (innen) mit jenen für Expeditionseinsätze (ausen). Dies verlangt eine Abwägung zwischen der Durchhaltefähigkeit (Tiefe) und Flexibilität (Breite) von Streitkräftedispositiven. Entsprechende Grundausrichtungen – von Land zu Land teils sehr unterschiedlich – lassen sich grob unterteilen in die Modelle *innen/tief*, *ausen/tief* und *breit*. Von ihren jeweiligen personell-materiellen Reserven profitieren die subsidiären Zusatzaufgaben des bewaffneten Ordnungsdiensts (Polizei, Grenzschutz) und der technisch-logistischen Katastrophenhilfe (Sanität, Zivilschutz) mal mehr, mal weniger.

Das diesbezüglich grösste Synergiepotenzial hat das insbesondere seit 2014 in Nord- und Osteuropa wiedererstarkende Modell *innen/tief*. Hier liegt der Fokus klar auf Bündnis- bzw. Territorialverteidigung, welche oftmals in einem integralen Sinn als Gesamtverteidigung verstanden wird. Entsprechend ausgerichtete Staaten halten an der Wehrpflicht fest, haben sie wiedereingeführt oder ergänzen den professionellen Kern der Streitkräfte durch relativ grosse Reserve-/Milizformationen. Derart kompakte Planungsrahmen bringen eine personelle Überlappung militärischer und ziviler Sphären mit sich und begünstigen den subsidiären Einsatz der Streitkräfte insgesamt. Dieses buchstäblich «in sich geschlossene» Modell ist jedoch für Staaten, deren Sicherheitspolitik einen regionalen oder globalen Gestaltungsanspruch erhebt, ungenügend.

Für Staaten wie Frankreich oder Italien, welche ihre Verteidigungslinien weiterhin primär im aussereuropäischen

Weiterführende Literatur

Andrew Price-Smith, *Contagion and Chaos: Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization* (Cambridge, MA: MIT Press, 2008).

Pandemien als destabilisierender Faktor nationaler Sicherheitspolitik. Fallstudien zur Spanischen Grippe, HIV/AIDS in Subsahara-Afrika, SARS und Rinderwahn.

Fredrik Lindgren / Ann Ödlund, «**Total Defence at the Crossroads**», *Swedish Defence Research Agency (FOI)*, November 2017.

Überlegungen zur Gesamtverteidigung im 21. Jahrhundert mit Fokus auf die Aufgabenverteilung zwischen militärischen und zivilen Sicherheitsorganen.

bzw. mediterranen Vorfeld sehen, erscheint das Modell *aussen/tief* – also eine Spezialisierung auf Expeditionsmissionen – durchaus konsequent. Eigentliche militärisch-subsidiäre Synergien bestehen hier kaum, wohl aber im Sinne einer modularen Austauschbarkeit gewisse Überschneidungsflächen. So können entsprechende Berufsformationen, sofern sie nicht gerade im Ausland disloziert sind, den inländischen Ordnungsdienst substantiell unterstützen. Darüber hinaus üben hier paramilitärische Polizeikörper wie die Carabinieri oder die Gendarmerie Nationale sowie relativ grosse Zivilschutzorganisationen eine Scharnierfunktion zwischen den militärischen und zivilen Sicherheitsorganen aus.

Das von Grossbritannien und Deutschland aus unterschiedlichen Gründen verfolgte *breite* Modell sucht Territorial- bzw. Bündnisverteidigung und Expeditionseinsatz gleichermaßen abzudecken. Eine solche Nicht-Festlegung scheint bei Schönwetter attraktiv; im militärischen und/oder subsidiären Ernstfall droht jedoch schnell Kurzatmigkeit. Insbesondere angesichts der wohl auch in Zukunft eher dünnen Finanz- und Personaldecke legt dies die Straffung von Leistungsprofilen nahe. In Grossbritannien ist die diesbezügliche Tendenz, in der militärischen Kerndomäne den Expeditionseinsatz über die Territorialverteidigung und hinsichtlich subsidiärer Zusatzaufgaben den Ordnungsdienst über die Katastrophenhilfe zu stellen. In Deutschland wiederum sind bisher keine klaren Prioritätensetzungen erkennbar. Denkbar erscheint jedoch eine mittelfristige Rückbesinnung auf Bündnisverteidigung sowie – schon aus der verfassungsrechtlichen Einschränkung des bewaffneten Ordnungsdienstes – Katastrophenhilfe.

Dass die Corona-Krise, wie schon die Ukraine-Krise sechs Jahre zuvor, Fragen bezüglich der nachhaltigen Fähigkeitenbalance innerhalb europäischer Streitkräftedispositive aufwirft, ist grundsätzlich zu begrüssen, solange dabei der subsidiäre Ernstfall nicht dem militärischen gleichgestellt oder gar als Leitstern missverstanden wird. Wenn Staaten, welche ihre Streitkräfte nach 1989 in Verlegenheit um klare Bedrohungs- und Einsatzbilder zu «Gemischtwarenläden» umfunktioniert hatten, sich unter dem Eindruck der Ukraine-Krise wieder auf Territorial- bzw. Bündnisverteidigung besinnen, dann wären subsidiäre Synergien ein möglicher – und aus Sicht der aktuellen Pandemierfahrung willkommener – Nebeneffekt. Das heisst aber nicht, dass Staaten, welche ihre Streitkräfteplanung aus fundierten Erwägungen teilweise oder ganz an Expeditionseinsätzen ausrichten, nun eine militärische Portfoliovereinbarung mit Fokus nach innen vollziehen sollten, bloss weil subsidiäre Zusatzfähigkeiten davon profitieren könnten.



Angehörige des Spitalbataillons 2 der Schweizer Armee im Corona-Unterstützungseinsatz.
Philipp Schmidli / VBS/DDPS

Synergien zwischen militärischen und zivilen Sicherheitsaufgaben sind zwar je nach länderspezifischer Grundausrichtung von Streitkräftedispositiven unterschiedlich stark ausgeprägt, bleiben jedoch insgesamt die Ausnahme. Es ist weder zweckmässig noch staatsrechtlich wünschbar, in der – meist unberechtigten – Hoffnung auf Kostenersparnisse eine Verwischung zu forcieren. Der Normalzustand ist ein Nebeneinander unterschiedlicher Sicherheitsanliegen. Damit daraus kein Gegeneinander wird, ist nicht nur die angemessene Finanzierung und zyklische Überprüfung der Erforderlichkeit und Zweckmässigkeit entsprechender Aktivitäten erforderlich, sondern auch eine klare Kompetenzverteilung.

Renaissance des Risikobewusstseins

Die aktuelle Gemengelage ist nicht nur eine Herausforderung für die Strategiefähigkeit der europäischen Staaten, sondern birgt gleichzeitig auch das Potenzial ihrer erfolgreichen Bewältigung. Die Erfahrung des Ausnahmezustandes und drohende wirtschaftliche Folgeschäden verleiten einerseits zu kurzschlussartigen Eingriffen in Leistungsprofile und Budgets, können andererseits aber auch den langfristigen Blick für das Wesentliche schärfen und somit den Streitkräften neues Profil und neue Legitimität verleihen. Zentral steht hier eine vierfache Botschaft, welcher sich die Öffentlichkeit kaum mehr entziehen kann – vorausgesetzt, in der nun einsetzenden Debatte gelingt der Spagat zwischen Abstraktion und Differenzierung.

Erstens: Krisenvorsorge tut Not. Die aktuelle Pandemielage – als Szenario lange bekannt, aber in ihrer Tragweite bis zum letzten Moment verdrängt – offenbart auf drastische Weise die Verletzlichkeit einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, welche die Krisenfestigkeit und Anpassungsfähigkeit kritischer Bereiche der kurzfristigen Effizienzmaximierung unterordnet und aus welcher

sich der Staat als Verantwortungsträger und Gestalter teilweise zurückgezogen hat. Die Streitkräfte gehören zu den wenigen Institutionen, die sich dieser Rationalisierungstendenz bisher zumindest teilweise widersetzen konnten. Aufgrund ihrer so erhaltenen personell-materiellen Reserven sowie Koordinationskapazitäten spielen sie in der Bewältigung der aktuellen Krise vielerorts eine Schlüsselrolle.

Zweitens: Nationale Krisenvorsorge lässt sich nicht durch internationale Solidarität ersetzen, sondern ermöglicht diese erst. Auch die europäische Spezialisierungs- und Arbeitsteilungslogik stösst hier an ihre Grenzen. Zahlreiche Staaten und kleinere Gebietskörperschaften sahen sich in der Corona-Krise temporär auf sich allein gestellt. Diese fundamentale Erfahrung stärkte vielerorts den Rückhalt für die Streitkräfte als regional wie national verankerte Sicherheitsinstitution, auf deren schnelle und relativ unbürokratische Unterstützungsleistungen man sich im Krisenfall verlassen kann.

Drittens: Krisenvorsorge scheint nur bei Schönwetter teuer. Es ist festzuhalten und zu akzeptieren, dass hier die kurzfristig orientierte privatwirtschaftliche Marktlogik nicht universell greifen kann. 2005 stellte die Schweizer Armee die eigenständige Sauerstoffproduktion ein, 2012 die Bundeswehraphothek grosse Teile ihrer Arzneimittelproduktion und 2013 liess die französische Regierung Millionen von Schutzmasken vernichten. Aus Effizienzermägungen wurde die Versorgung mit diesen kritischen Gütern dem «unsichtbaren Dritten» überlassen. Angesichts der in diesen Wochen vernichteten Werte – gesundheitlich wie wirtschaftlich – wirken die damals bei Produktions- und Lagerinfrastruktur gesparten Beträge geradezu lächerlich.

Viertens: Relevante Szenarien beschränken sich nicht auf Pandemien. Bereits jetzt wird die Corona-Krise nicht mehr primär als Gesundheitskrise wahrgenommen. Ihre wirtschaftlichen und diplomatischen Folgeschäden werden mit grosser Wahrscheinlichkeit eine verschärfende Wirkung auf zahlreiche regionale und globale Konfliktpotenziale ausüben. Was heute Schutzmasken, Impfstoffe

und Medizinalgas-Reserven sind, können morgen Aufklärungs- und Führungssysteme zur Koordinierung von Polizei und Armee in einem Terrorereignis sein – oder eben die Mittel zum robusten Schutz der eigenen Bevölkerung und des eigenen Territoriums.

Ausblick

Ob es Streitkräften in Europa gelingt, mit gestärkter Legitimität und geschärftem Profil aus der Corona-Krise hervorzugehen, ist nicht nur eine Frage ihres heutigen subsidiären Beitrags, sondern letztlich eine Grundfrage nationaler Strategiefähigkeit. Diese misst sich an der Kompetenz relevanter Akteure zu langfristig-pragmatischer Selbstverortung, Lagebewertung und Prioritätensetzung. Es gilt, die spezifischen Erfordernisse des bisher vernachlässigten Pandemieszenarios zu würdigen, ohne dabei das grössere Ganze aus den Augen zu verlieren.

Dieses «grössere Ganze» unterscheidet sich von Land zu Land, lässt sich jedoch in allgemeinen Begriffen wie folgt umreissen: Krisenszenarien existieren nicht nur auf dem Papier. Sie sind vielgestaltig und bergen das Risiko kaskadenartiger Eskalation, sowohl länderübergreifend als auch von einer sicherheitsrelevanten Problemzone zur nächsten. Krisenvorsorge muss wieder ernsthafter und integraler werden. Dafür sind nationale Streitkräfte unverzichtbar – sei es in ihrer militärischen Kernzone oder, aufgrund ihrer personell-materiellen Reserven und ihren Koordinationskapazitäten, im subsidiären Einsatz. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, benötigen sie jedoch zwingend einen kohärenten Erwartungshorizont sowie eine adäquate Finanzierung. Diese Rahmenbedingungen zu schaffen und zu erhalten ist Aufgabe der Träger und Trägerinnen des politischen Primats, also der nationalen Politik und Stimmbevölkerung.

Amos Dossi ist Forscher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.

Die **Policy Perspectives** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

HerausgeberIn: Annabelle Vuille
Zusätzliches Lektorat: Michael Haas
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: PolicyPerspectives@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement:
css.ethz.ch/en/publications/css-policy-perspectives

Zuletzt erschienene Ausgaben:

An 'Etroika' to Advance Europe's Policy on Libya (8/6)
The Instrumentalization of Religion in Conflict (8/5)
Die Sicherung zukünftiger 5G-Netze (8/4)
Obstacles Ahead: Preserving the JCPOA (8/3)
Politikberatung in Corona-Zeiten (8/2)

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0244; DOI: 10.3929/ethz-b-000420804