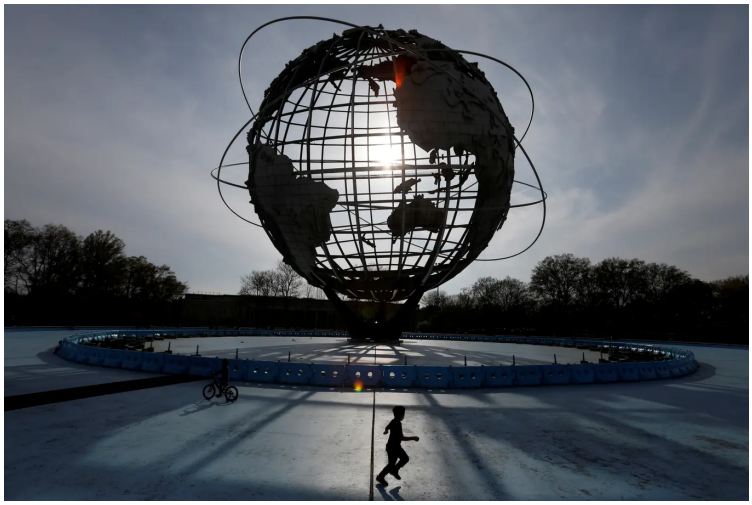
Neue Zürcher Zeitung

GASTKOMMENTAR

Covid-19: Strategische Krisenfestigkeit braucht ein neues Gleichgewicht von Staa und Wirtschaft

In der gegenwärtigen Pandemie wächst der Wunsch nach nationaler Krisenfestigkeit, gleichzeitig aber auch die Versuchung, diesen Wunsch für protektionistische Massnahmen zu instrumentalisieren

Heiko Borchert und Johann Frank
10.05.2020, 14.00 Uhr



Der Flushing Meadows Corona Park in New York in Zeiten von Corona. Andrew Kelly / Reuters

Gemeinsam mit Terrorismus, organisierter Kriminalität und hybriden Bedrohungen bilden pathogene und digitale Viren die Pentagonale jener Bedrohungen, auf welche die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa neue strategische Antworten finden muss. Die Suche nach diesen Antworten ist herausfordernd, weil sich Europas Wettbewerbsumfeld durch geostrategische und geoökonomische Entwicklungen grundlegend verändert.

Geostrategisch verschiebt sich das Koordinatensystem: In der Vergangenheit waren Europa und die USA in der Regel Partner im Umgang mit den Antipoden Russland und China. Heute wächst die Rivalität, was die Schlagkraft der transatlantischen Gemeinschaft unterläuft und gleichzeitig China und Russland die Möglichkeit bietet, Europa und die USA gegeneinander auszuspielen. Dieser Dynamik liegen auch geoökonomische Entwicklungen zugrunde, denn der Wettstreit dieser vier Akteure wird im Wesentlichen durch den

Wettbewerb um den Zugang zu und die Verfügungsgewalt über Rohstoffe, Technologien, Versorgungswege und Lieferketten bestimmt. Im Fadenkreuz stehen primär diejenigen Unternehmen, die für die Versorgungssicherheit in Bereichen wie Energie, Gesundheit, Ernährung, Digitalisierung und anderen Hochtechnologiesegmenten entscheidend sind – mit weitreichenden Folgen für die Sicherheitsvorsorge.

Drohender «Systeminfarkt»

Diese grossen Entwicklungslinien bestimmen die Rahmenbedingungen des strategischen Wettbewerbs und beeinflussen die Dynamik, mit der sich die erwähnten Bedrohungen entwickeln. Trotz all ihren Unterschieden weisen sie bemerkenswerte Gemeinsamkeiten auf: Sie sind anfänglich nur schwer erkennbar, wirken systemisch auf das gesamte öffentliche und wirtschaftliche Leben, sind von transnationaler Natur, werden von den globalisierungsbedingten Verwundbarkeiten moderner Gesellschaften kontinuierlich verstärkt und nutzen in unterschiedlicher Form Technologien als Verbreitungsvektoren. Auch ihre Wirkungsketten sind ähnlich: Anfänglich wird die Immunschwelle herabgesetzt oder ausgeschaltet. Danach beginnen sie mit der anonymen Infektion von Einzelnen, kontaminieren in weiterer Folge Teilsysteme und können letztlich nach einer breitflächigen Infiltration zu einem «Systeminfarkt» führen, der für den Einzelnen den Tod, für strategische Infrastrukturen den Totalausfall, für die Wirtschaft eine tiefe Rezession und für den Staat die Zerstörung seiner Freiheitsordnung bedeuten kann.

In der Summe fordern diese Bedrohungen die staatliche Handlungsfähigkeit grundlegend heraus, weil sie sich in Graubereichen entwickeln, die weder die Zuständigkeiten von Ministerien und Behörden beachten noch über klare, handlungsauslösende Kenngrössen erfasst werden können. Das schwächt, um beim medizinischen Bild zu bleiben, die «Immunreaktion» von Staaten und politischen Allianzen, weil unklar ist, wann, wie und wogegen eine Reaktion erfolgen soll. Ein drastischer Verlust der Legitimität des Staatswesens in den Augen der Bürgerinnen und Bürger, die vor den genannten Bedrohungen geschützt werden sollen, kann die Folge sein – ein Ergebnis, das geschickt agierende Herausforderer mit Desinformationskampagnen für sich zu nutzen wissen.

Aus dieser Diagnose folgt, dass die Komplexität, die sicherheitspolitische Konzepte der 2020er Jahre bewältigen müssen, drastisch zunimmt. Dabei liegt es gerade in der Natur der globalen wirtschaftlichen Verflechtung und der weltweiten Verbreitung von Technologie und von Wissen, dass nichtstaatliche Gewaltakteure heute auf die gleichen Mittel zurückgreifen können wie Staaten. In dem Mass, wie Staaten nichtstaatliche Akteure für ihre Zwecke einsetzen beziehungsweise nichtstaatliche Akteure schwache Staatsgebilde als «Wirt» nutzen, verschwimmen die Grenzen; das erschwert die

eindeutige Zuordnung sicherheitsgefährdenden Verhaltens und wirkt sich auf die Wahl der Mittel aus, um dagegen vorzugehen.

Pandemien sind in diesem Licht künftig als Sicherheitsbedrohung zu verstehen, die strategische Herausforderer bewusst nutzen könnten, um demokratisch-pluralistische Staaten in wirtschaftliche, soziale und politische Dauerkrisen zu stürzen. Es könnte sogar die blosse Aussicht auf den Eintritt Covid-19-ähnlicher Ereignisse ausreichen, um Lieferketten zu stören, Börsenkurse ins Taumeln zu bringen und staatliche Haushalte zu destabilisieren, welche auf Jahre hinaus im Zeichen der Bewältigung der Folgen der Notprogramme stehen, die gegenwärtig verabschiedet werden.

Der konstatierte Komplexitätssprung wirkt sich auf das Management der nationalen Sicherheitsvorsorge aus. Bisher haben sich die sicherheitspolitisch relevanten Szenarien weitgehend in einem darauf vorbereiteten Erwartungsraum entwickelt, das heisst, die vorhandenen Mittel und Verfahren reichten aus, um sie zu bewältigen. Übersteigen sie jedoch eine strategische Schwelle oder treten gar mehrere Szenarien gleichzeitig ein – wie die Kombination aus Covid-19, Ölpreisschock und Nachfrageeinbruch als Folge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Demobilisierung –, stellen sie eine existenzielle Gefährdung dar.

Strategische Schocks

Multiple, gleichzeitig auftretende strategische Schocks auf Basis hybrid-viraler Bedrohungen setzen zwei Grundannahmen der bisherigen Sicherheitsvorsorge ausser Kraft: Die Idee langer Vorwarnzeiten führt zu trügerischer Sicherheit, wenn überhaupt nicht klar ist, ob ein Angriff, eine Infektion oder eine Infiltration bereits stattgefunden hat, also ein wahrnehmbarer, ereignisauslösender Anlass fehlt. Zudem müssen bisher als hypothetisch angenommene Risiken geringer Wahrscheinlichkeit, aber hoher Auswirkung, auf die sich staatliche Sicherheitsvorsorge nicht oder nur symbolisch vorbereitet hat, nunmehr planungsrelevant werden. Beide Einsichten erfordern den Wechsel vom konventionellen und weitgehend sequenziellen Krisenmanagement hin zu einem agilen Management der strategischen Krisenfestigkeit.

Strategische Krisenfestigkeit bedingt in erster Linie einen Wandel im grundlegenden Denkansatz. Sie bedeutet einerseits, dass der Staat Risiken für Wirtschaft und Gesellschaft durch robuste Schutzmassnahmen und Notprogramme abfedert. Andererseits muss der Staat auch in eine aktivierende Rolle schlüpfen, die Wirtschaft und Gesellschaft darin befähigt, Risiken künftig selber besser erkennen und tragen zu können. Diese Form der strategischen Krisenfestigkeit setzt ganz besonders darauf, die Fähigkeit zur Antizipation auszubauen, um die Ursprünge möglicher strategischer Schocks frühzeitig zu erkennen und frühzeitig zu handeln. Dazu bedarf es neuartiger Verfahren, die Improvisation und Flexibilität auf Basis neuer, ungebundener Reserven ermöglichen. Dafür müssen auch die haushaltspolitischen Grundlagen

geschaffen werden. Hinzu tritt die umfassende Aktivierung aller sicherheitsrelevanten Mittel, die Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufbringen können und die mittels neuer Führungssysteme koordiniert werden müssen. Dazu sind auch andere Führungsqualitäten erforderlich, die individuelle Entschlusskraft und Risikobereitschaft stärker fördern und belohnen als konformes Verhalten mit und in starren bürokratischen Strukturen.

Gestaltungsaufgabe

Letztlich ist es der geoökonomische Wettbewerb, der von Staat und Wirtschaft einen Kulturwandel in Sachen strategischer Krisenfestigkeit erfordert. Schocks werden zunehmen – ob als Folge einer Pandemie, eines Naturereignisses oder verschärfter Bestimmungen für die Ausfuhr kritischer Rohstoffe beziehungsweise Technologien. Deshalb gilt: Strategische Krisenfestigkeit stärkt die nationale Sicherheitsvorsorge, erhöht die Standortattraktivität und baut damit die Wettbewerbsfähigkeit aus. Das erfordert ein Umdenken: Der Staat kann Anreize schaffen, damit Unternehmen stärker in die Sicherheit investieren, beispielsweise durch gemeinsame Lagerhaltung kritischer Komponenten, die Förderung von Forschung und Technologie oder die Abnahme neuer Sicherheitsprodukte als Erstkunde.

Gleichzeitig muss der Staat Sicherheitspolitik als strategische Gestaltungsaufgabe verstehen, die mit entsprechenden Mitteln unterlegt wird, nicht als politisches Randgebiet, dessen Bedeutung und Umfang sich nach den Prioritäten anderer Politikfelder bemisst.

Für Unternehmen werden strategische Reserven, die die Krisenfestigkeit der Betriebsabläufe und der Lieferketten gewährleisten, zu einem Differenzierungsmerkmal im Wettbewerb, denn sie sichern die Leistungsfähigkeit auch in ausserordentlichen Lagen. Würden Finanzmärkte diese Investitionen genauso positiv bewerten wie Anstrengungen zur Stärkung des Markenwertes oder zum Ausbau der Innovationskraft, wäre das ein wichtiges Signal, das der Staat mit regulatorischen Vorschriften herbeiführen könnte.

Schliesslich brauchen Staat und Wirtschaft eine neue Form des strategischen Dialogs, um diese Aspekte gemeinsam zu diskutieren. Der Wunsch nach nationaler Krisenfestigkeit wird lauter; ebenso die Versuchung, diesen Wunsch für protektionistische Massnahmen zu instrumentalisieren. Genau das wäre jedoch dem Ziel abträglich, denn Protektionismus untergräbt Diversität, die ihrerseits entscheidend ist, um Risiken in unterschiedlicher Form abzusichern.

Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer der Borchert Consulting & Research AG, Luzern; **Johann Frank** ist Leiter des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie und war davor ab 2014 Verteidigungspolitischer Direktor im Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.