

TRENDS IN DER STREITKRÄFTEENTWICKLUNG KLEINER STAATEN

Von Michael Haas und Annabelle Vuille

Viele Kleinstaaten stehen vor Herausforderungen bei der zukünftigen Ausrichtung ihrer Verteidigungsdispositive. Die sinkende geostrategische Erwartungssicherheit, rasante technologische Veränderungen in der Wehrtechnik und die weiterhin begrenzten finanziellen Spielräume machen Strategiefindung, Doktrinentwicklung und Strukturplanung schwieriger denn je. Wie sollen Kleinstaaten ihre Dissuasions- und Verteidigungsfähigkeit stärken, und welche Rolle können dabei neue Technologien spielen? Die Diversität der beobachtbaren Ansätze zeigt, dass das Spektrum der Möglichkeiten und Instrumente bei weitem nicht so begrenzt ist, wie es manchmal erscheinen mag.

EINLEITUNG

Russlands Annexion der Krim im Jahr 2014, die revisionistische Aussenpolitik des Kreml und die wachsende Bedeutung von Szenarien in der «Grauzone» zwischen Krieg und Frieden haben in vielen der kleineren europäischen Staaten intensive Debatten über die zukünftige Ausrichtung ihrer Verteidigungskonzepte und Streitkräftestrukturen angestoßen. Ein vergleichbarer Trend zeigt sich auch über die Grenzen Europas hinaus. Insbesondere in Asien, wo Chinas aggressives Vorgehen im Süd- und Ostchinesischen Meer den Status quo laufend in Frage stellt, wird der verteidigungspolitische Diskurs mit zunehmender Dringlichkeit geführt. Somit scheinen sich Politik und Militär auch in den Hauptstädten vieler Kleinstaaten¹ – von Stockholm und Helsinki bis nach Hanoi

1 Eine eindeutige und allgemeingültige Definition von Kleinstaaten lässt sich aus der vorhandenen Literatur nicht herausarbeiten. Im Kontext dieses Kapitels können unter dem Begriff des «Kleinstaats» politische Einheiten verstanden werden, die unter anderem folgende Merkmale aufweisen: (1) geografische Einschränkungen aufgrund der Grösse, strategischen Lage und/oder Topographie; (2) in Relation zu umgebenden Mittel- oder Grossmächten eine stark begrenzte Ressourcenbasis (zum Beispiel hinsichtlich der Rohstoffe, Bevölkerungsgrösse und Wirtschaftskraft); (3) daraus abzuleitende Einschränkungen für die Entwicklung und Aufrechterhaltung umfassender militärischer Potenziale.

und Taipei – der neuen strategischen Rahmenbedingungen und ihrer verteidigungspolitischen Implikationen immer deutlicher bewusst zu werden. Die Entscheidungsträger*innen müssen sich dabei die Frage stellen, wie mit den Ungewissheiten und Unschärfen eines sich wandelnden geostrategischen Lagebilds auf der Ebene der Streitkräfte- und Doktrinentwicklung konkret umzugehen ist. Eine Analyse des politisch-strategischen Diskurses zeigt, dass gerade zwei Ansätze, die während der 1990er-Jahre, der Zeit der sogenannten «Friedensdividende», stark an Bedeutung verloren hatten, nun wieder an Boden gewinnen: umfassende Verteidigung und glaubwürdige Dissuasionsfähigkeit.

Es sind vor allem drei zentrale und eng miteinander verknüpfte Fragestellungen, die wieder einen wesentlichen Bestandteil der Sicherheitsdebatte bilden: In welche Art von Dissuasions- und Verteidigungsstrategien soll investiert werden und in welchem Ausmass? Wie können die vorhandenen militärischen Fähigkeiten und Mittel so strukturiert und weiterentwickelt werden, dass ein weitgehender Teil des Spektrums erwartbarer An- und Übergriffe möglichst im Vorfeld abgewendet und gegebenenfalls abgewehrt werden kann? Und wie können vor dem Hintergrund des rasanten technologischen Fortschritts – etwa im Bereich präzisionsgelenkter Wirkmittel aller Art, unbemannter und halbautonomer Waffensysteme, aber auch im Cyberbereich – neue Technologien sinnvoll nutzbar gemacht werden, ohne den budgetären Rahmen zu sprengen?

Diese Fragen tangieren auch die Schweiz, wo sich sowohl das Verteidigungsdepartement (VBS) als auch der Bundesrat weiterhin mit vielen ungelösten Fragen hinsichtlich der zukünftigen Ausrichtung, Weiterentwicklung und Modernisierung der Streitkräfte konfrontiert sehen. Da viele der bestehenden Systeme der Armee und der Luftwaffe ihr Lebensdauerende in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren erreichen werden, geht es nun darum, neue Investitionsschwerpunkte mit dem Blick nach vorne zu setzen und gut informiert abzuwägen, welche Fähigkeiten und Strukturen die Anforderungen einer «Landesverteidigung der Zukunft» wirklich erfüllen können.

In diesem Kapitel gilt es, diese Fragestellungen sinnvoll in Beziehung zu setzen und in ersten Ansätzen aufzuarbeiten. Zugleich soll das Kapitel somit ein Schlaglicht auf wichtige Trends und Entwicklungen werfen. Der erste Teil befasst sich mit den Prinzipien und Grundla-

gen der «Gesamtverteidigung», welche derzeit in diversen Kleinstaaten eine Renaissance erlebt. Der zweite Teil baut auf diesen konzeptuellen Rahmen auf und konzentriert sich auf die möglichen Optionen für die Streitkräfteentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Integration neuer Technologien. Der dritte Teil beschäftigt sich anschliessend näher mit dem Zusammenspiel zwischen neuen Technologien und denkbaren Dissuasionskonzepten.

Dabei gilt es stets im Blick zu behalten, dass gerade Kleinstaaten mit weitreichenden Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit konfrontiert sind – auch und insbesondere bei Entwicklung und Einsatz ihrer Streitkräfte. Zugleich sind die meisten westlich orientierten Kleinstaaten in Allianzzusammenhänge eingebunden. Im Krisen- oder Kriegsfall ist damit zwar nicht gesichert, aber doch wahrscheinlich, dass das kleinstaatliche Verteidigungsdispositiv durch militärische Beistandsleistungen entscheidend verstärkt werden kann. Dass diese Kleinstaaten sich gegen militariserte An- oder Übergriffe über einen längeren Zeitraum hinweg alleine zur Wehr setzen müssen, muss somit der Streitkräfteentwicklung nicht zugrunde gelegt werden. Allianzfreie Staaten sind demgegenüber nicht in der Position, formell militärischen Beistand einzufordern. In der Praxis strahlen zwar die politischen Garantien, die den westlichen Bündnissen zugrunde liegen, in Form institutionalisierter oder anderweitig etablierter Kooperationsmechanismen auch auf allianzfreie Partnerstaaten aus. Die militärische Unterstützung befreundeter Mächte können diese Staaten aber jedenfalls nicht im selben Masse in ihre Planung einbeziehen wie die eigentlichen Bündnispartner.

Das Konzept einer zeitlich begrenzten, eigenständigen Verteidigungsfähigkeit ist jedoch auch für Allianzpartner relevant. Denn auf umfassende, weit vorne stationierte Bündnistruppen können sich heute weder die Staaten an der östlichen Peripherie der NATO, noch die meisten US-Alliierten im Raum Asien-Pazifik verlassen. Sollte sich also die erweiterte nukleare Abschreckung der USA im gegebenen Fall als nicht hinreichend glaubwürdig oder, in Szenarien mit subkonventioneller beziehungsweise hybrider Bedrohung, nicht ausreichend anwendbar erweisen, wären auch diese Staaten zunächst weitgehend auf sich allein gestellt. Sollte der Gegner ausserdem die Nachführung grösserer Truppenteile der Bündnispartner behindern oder sogar vorübergehend unterbinden können, kann während mehrerer Wochen eine eigenständige,

hinhaltende Verteidigung bis zum Eintreffen umfangreicher Verstärkungen notwendig sein.² Ein übermässiges Vertrauen kleiner Partner in die Mechanismen der Bündnisverteidigung läuft Gefahr, insbesondere die nicht-nuklearen Anteile des gemeinsamen Abschreckungsdispositivs zu unterlaufen. Dies eröffnet dem risikobereiten Gegner die Möglichkeit handstreichartiger *faits accomplis*. Was für Kleinstaaten im Bündnis gilt, trifft auf allianzfreie Staaten in erhöhtem Masse zu. Sollten sie in den ersten Tagen bis Wochen eines Konflikts keinen eigenständigen Widerstand aufrechterhalten können, werden bewaffnete An- beziehungsweise Übergriffe wahrscheinlicher.

Ob innerhalb oder ausserhalb des Bündniskontexts, sehen sich Kleinstaaten dabei mit besonderen Randbedingungen und Einschränkungen konfrontiert. Aus geostrategischer beziehungsweise militärgeografischer Sicht ist in den meisten Fällen eine geringe strategische Tiefe zu nennen. Den meisten Kleinstaaten stehen nur relativ geringe finanzielle Mittel zur Weiterentwicklung ihrer Streitkräfte zur Verfügung. Ihre verteidigungsrelevante Industriebasis ist im Allgemeinen nur auf einen eingeschränkten Leistungsumfang ausgerichtet. Aufgrund der geringen Bevölkerungsgrösse ist der Reserveanteil hoch und der Bereitschaftsgrad der meisten Verbände eher gering. Insbesondere in Kombination mit einem hochentwickelten Wirtschaftsleben ergeben sich wichtige Einschränkungen hinsichtlich der Fähigkeit zur (Teil-)Mobilisierung und für deren sinnvoll mögliche Dauer. Hinzu tritt die zunehmende Verwundbarkeit hochspezialisierter Informationsgesellschaften, die zwar Gross- und Mittelmächte in ähnlicher Weise betrifft, aber kleine Staaten besonders einschränkt. Vor dem Hintergrund dieser Parameter sind im Folgenden auch aktuelle Trends und mögliche zukünftige Ansätze kleinstaatlicher Verteidigung zu bewerten.

1 DIE RÜCKKEHR DER GESAMTVERTEIDIGUNG

Im Fahrwasser der Ukraine-Krise sowie der wachsenden Relevanz von hybriden Bedrohungen in der «Grauzone» gewinnt das Prinzip der Gesamtverteidigung (*total defence*) in vielen Kleinstaaten wieder an Be-

2 Michael Haas / Martin Zapfe, «Access for Allies? NATO, Russia and the Baltics», in: *RUSI Journal* (2016).

deutung. Seine konzeptuellen Wurzeln liegen in den Erfahrungen des totalen Krieges, vor allem aber des Kalten Krieges, als sich insbesondere allianzungebundene europäische Kleinstaaten mit der Möglichkeit konfrontiert sahen, einem Angriff der kräfteüberlegenen Sowjetunion «aus dem Stand» zum Opfer zu fallen. Zudem war eine weitverbreitete Annahme, dass sich ein solcher Angriff als «totaler Krieg» abermals nicht auf die militärische Front beschränken, sondern sich – mit oder ohne Zutun des angegriffenen Staates – auf alle Teile der Gesellschaft erstrecken würde. Die Grundidee des in der Folge entwickelten Ansatzes der *Gesamtverteidigung* bestand darin, den Angriff eines zahlenmässig überlegenen Gegners abzuschrecken und wenn nötig abzuwehren, indem die gesamte Gesellschaft für die Verteidigung mobilisiert werden sollte. Das Signal an den Angreifer wäre klar: Jeder Bürger und jede Bürgerin ist bereit und vor allem *gewillt*, bei Verletzungen der territorialen und politischen Integrität in jeglicher Grössenordnung – von der Subversion bis zur Besetzung des gesamten Staatsgebiets – aktiv und passiv Widerstand zu leisten.

Die Gesamtverteidigung vermischt konventionelle und nichtkonventionelle Kriegsführung, sowie defensive und offensive Elemente – also Ansätze von *hybrider Verteidigung*.

Zentrales militärisches Element hierbei war (und ist) die allgemeine Wehrpflicht, denn nur durch die gezielte Mobilisierung einer breiten, ausgebildeten Reserve können die aktiven Truppen soweit verstärkt werden, dass sie einem Kräfteungleichgewicht zumindest ansatzweise entgegenwirken können. Dass ein solches Modell durchaus Erfolge erzielen kann, zeigen die bemerkenswerten militärischen Leistungen Finnlands im Winterkrieg gegen die Sowjetunion (1939–1940). Hier gelang es den weit unterlegenen finnischen Streitkräften gleich mehrfach, Vorstösse der Roten Armee massiv zu verzögern und den Preis für die Landnahme in die Höhe zu treiben. Gestützt auf diese historische Erfahrung hält Finnland noch heute an der allgemeinen Wehrpflicht und der Gesamtverteidigung fest und könnte eigenen Angaben zufolge im Ernstfall auf rund 280'000 Reservist*innen zurückgreifen.³ Klein-

3 Finnish Defence Forces, *In the Reserve*, varusmies.fi, 2019.

staaten, die als Teil ihrer Gesamtverteidigungsstrategie noch heute auf vergleichbare Modelle setzen, sind unter anderem Estland, Israel, Österreich, Singapur, die Schweiz, Taiwan oder Vietnam. Seit 2015 haben auch Schweden und Litauen die allgemeine Wehrpflicht wieder eingeführt.

Ein weiteres Element der Gesamtverteidigung ist die Vermischung konventioneller und nichtkonventioneller Kriegsführung sowie defensiver, aber auch offensiver Elemente – in gewisser Weise also die Ausbildung von Ansätzen *hybrider Verteidigung*. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten sind auch hier wiederum sehr vielfältig. Die Schweizer Sicherheitspolitik der 1960er- und 1970er-Jahre setzte im Kriegsfall und beim Nichtgelingen der *Dissuasionsstrategie* (das heisst der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft) beispielsweise auf das Instrumentarium des «kleinen Krieges». ⁴ Dieses sah dezentrale Einheiten vor, auch und vor allem im besetzten Gebiet; den gewaltlosen Widerstand der Bevölkerung; die absichtliche Zerstörung wichtiger Transport-, Industrie- und Kommunikationsnetzwerke, insbesondere in den Grenzregionen; sowie geheime Widerstandsorganisationen, die im Falle einer Besetzung Sabotageakte und andere Operationen von hohem Symbolwert koordinieren und ausführen würden. ⁵ Gemäss des Berichts des Bundesrates zur Konzeption der Gesamtverteidigung bestand das grundlegende Ziel zunächst darin, «auch einem stark überlegenen Gegner *möglichst wenig Raum* preiszugeben» und im Falle einer Besetzung «den Kampf dort weiterzuführen, wo günstige Voraussetzungen für einen *langdauernden Widerstand* bestehen.» ⁶

4 Im Bericht des Bundesrates zur Konzeption der Gesamtverteidigung wird der Schweizer Ansatz mit den traditionellen Begrifflichkeiten der Führung von «Kleinkriegen» umschrieben. Siehe: Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, Bericht Nr. 11740 (1973), *passim*.

5 Fritz Kälin, *Die schweizerische «Gesamtverteidigung»: Totale Landesverteidigung im Kalten Krieg als kleinstaatliche Selbstbehauptungsstrategie im 20. Jahrhundert*, Dissertation (Bern: Bibliothek am Guisanplatz, 2016), S. 121, 286; Bundesrat, *Konzeption der Gesamtverteidigung*, S. 145, 149; Kevin Stringer, «Building a Stay-Behind Resistance Organization: The Case of Cold War Switzerland Against the Soviet Union», in: *Joint Forces Quarterly* 85, Nr. 2 (2017), S. 11; Dietrich Fischer, «Invulnerability Without Threat: The Swiss Concept of General Defense», in: *Journal of Peace Research* 19, Nr. 3 (1982), S. 205–25.

6 Bundesrat, *Konzeption der Gesamtverteidigung*, S. 127, Hervorhebungen im Original.

Wie es der Name schon andeutet, beruhen die Prinzipien der Gesamtverteidigung jedoch nicht nur auf diesen militärischen Komponenten. Vielmehr geht es um den umfassenden Ansatz einer Verteidigung, die *alle* möglichen Massnahmen, Instrumente und Träger zu mobilisieren vermag – von der staatlichen Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen bis hin zu den einzelnen Bürger*innen – um so die Voraussetzungen für die Umsetzung der militärischen Konzepte und im Extremfall den politischen Fortbestand der Schweiz zu schaffen.⁷ Die militärische Ebene wird somit von zwei weiteren ergänzt. Die *zivile* Verteidigung umfasst den materiellen Schutz der Bevölkerung, den Schutz kritischer Infrastrukturen sowie die Gewährleistung einer robusten Wirtschaft. Hinzu kommen Bestrebungen auf dem politischen und diplomatischen Parkett. In der Schweizer Auffassung gehört beispielsweise die Aussenpolitik hierzu.⁸

Der zweite, ergänzende Bereich ist die *psychologische* oder *geistige* Verteidigung. Diese gilt gleichsam als Fundament der Dissuasions- und Durchhaltefähigkeit von Staat und Gesellschaft. Hier steht also zunächst nicht die *physische* Verteidigung im Vordergrund. Vielmehr geht es um die «Immunisierung» der Bevölkerung, sodass diese einen politisch-strategischen Grundkonsens weitgehend geschlossen bewahren und ihr Vertrauen in die politische Führung aufrechterhalten kann.⁹ Auf Szenarien des 21. Jahrhunderts angewandt, würde hier unter anderem der Schutz strategischer und für das Informationswesen wichtiger Kommunikationskanäle, die Cybersicherheit, die aktive Bekämpfung von Desinformationskampagnen des Gegners und die Schärfung des Bedrohungsbewusstseins in der Bevölkerung im Vordergrund stehen.¹⁰ Die wachsende Bedeutung dieses Bereiches seit 2014, sozusagen als fundamentale Stütze für die gesamtgesellschaftliche Verteidigung, zeigt sich auch hier gut am Beispiel Finnlands. Um der Beeinflussung

7 Marta Kepe / Jan Osburg, «Total Defense: How the Baltic States are Integrating Citizenry into their National Security Strategies», in: *Small Wars Journal* (2017).

8 Kälén, *Die schweizerische «Gesamtverteidigung»*, S.268.

9 Ieva Bērziņa, «Total Defence and Deterrence», in: Nora Vanaga / Toms Rostoks (Hrsg.), *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States* (London: Routledge, 2019), S.81; Hermann Wanner, «Der Zivilschutz im Rahmen der Gesamtverteidigung», in: *Schweizer Soldat* 50, Nr. 11 (1975), S.9.

10 Bērziņa, *Total Defence and Deterrence*, S.80f.

oder Manipulation der öffentlichen Meinung durch Russland (*information warfare*) standzuhalten, gründete die Regierung in Helsinki unter anderem ein «Spezialistennetzwerk», welches sich aus Mitgliedern verschiedener Ministerien, Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt und Regierungsmitarbeitende als auch Medienschaffende über feindliche Desinformationstaktiken aufklären soll.¹¹ Zudem zielen die Spezialist*innen darauf, den nationalen Diskurs mit einem positiven finnischen Narrativ zu gestalten.

Es ist diese Gesamthaftigkeit, welche dem Konzept der Gesamtverteidigung seine anhaltende Attraktivität und Relevanz verleiht. Dies ist auch einer der Hauptgründe dafür, warum es nun wieder neuen Boden gewinnt, insbesondere in Europa. Im Angesicht der sich verändernden geopolitischen Lage und der Verbreitung hybrider Bedrohungen besinnen sich viele Klein- und Mittelstaaten wieder zunehmend auf die nichtmilitärische Komponente der Kriegsverhinderung. So heisst das neue Schlagwort auf dem politischen wie auf dem akademischen Parkett «*deterrence by resilience*».¹² Ähnlich wie in den klassischen Konzepten der Gesamtverteidigung bleibt auch hier die militärische Komponente von zentraler Bedeutung. Sie wird jedoch durch weitere zivile Massnahmen flankiert, welche die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft mit der Stärkung ihrer politischen und technischen Strukturen in engen Einklang bringen. Nur wenn die Gesellschaft als Ganzes handlungsfähig bleibt, ist der Staat imstande, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel effektiv zu kombinieren, um An- und Übergriffe abschrecken und, wenn nötig, absorbieren und abwehren zu können.

2 OPTIONEN FÜR DIE STREITKRÄFTEENTWICKLUNG

Im Grundsatz stehen Kleinstaaten heute drei Optionen für die Streitkräfteentwicklung im Rahmen der Gesamtverteidigung zur Verfügung: Erstens eine auf «Breite vor Tiefe» ausgerichtete Struktur, die sich letztlich weiter an den Konzepten von Mittel- und Grossmächten orientiert,

11 Mackenzie Weinger, «What Finland Can Teach the West about Countering Russia's Hybrid Threats», in: *World Politics Review*, 13.02.2018.

12 Guillaume Lasconjarías, «Deterrence through Resilience: NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared», in: *NATO Defence College Eisenhower Paper*, Nr. 7 (2017); NATO, *Resilience and Article 2*, www.nato.int, 25.06.2018.

zweitens eine auf die militärische Kostenerhöhung und konsequente Verzögerung militärischer Erfolge des Gegners optimierte «Stachel-schweinstrategie» (*«porcupine defence»*) und drittens ein Fokus auf die Abschreckung durch Androhung von Gegenschlägen beziehungsweise allgemeine Kostenerhöhung jenseits der politischen Schmerzgrenze des Gegners (*«deterrence by punishment»*).

2.1 DIE ILLUSION KLEINSTAATLICHER «FULL-SPECTRUM FORCES»

Sowohl in einer militärisch-praktischen Perspektive, als auch aus Sicht der politikwissenschaftlichen Theoriebildung naheliegend ist die erste Handlungsoption für die kleinstaatliche Streitkräfteplanung: die Emulation der hochentwickelten und oft auch im Kampf bewährten Ansätze grösserer Mächte.¹³ Aufgrund der bereits erwähnten Einschränkungen führt dieser Weg für den Kleinstaat jedoch fast zwangsläufig in die Sackgasse eines funktional breiten, aber ausgedünnten und im Konfliktfall wenig tragfähigen Fähigkeitsprofils. Dies gilt umso mehr angesichts der massiven Kostenzuwächse für militärisches Material seit dem Beginn der «Informationsrevolution» in den 1970er-Jahren und der damit verbundenen, schleichenden Entwertung der langsamer wachsenden Verteidigungshaushalte.¹⁴ Aufgrund dieses Trends sollte der Versuch kleiner Staaten, weiterhin das gesamte Spektrum wünschenswerter militärischer Fähigkeiten abzudecken, mit Skepsis betrachtet werden.

Zwar müssen auch im Verteidigungssystem eines Kleinstaats wichtige militärische Grundfunktionen weiterhin abgedeckt werden, durch deren Verlust die eigenständige Handlungsfähigkeit massiv eingeschränkt würde. Auch ein lediglich kostenerhöhender oder hinhaltender Ansatz setzt beispielsweise ein möglichst umfassendes Lagebewusstsein, eine zumindest partielle Fähigkeit zur Verteidigung des Luftraums oder ausreichende Feuerunterstützung bedrängter und vorgehender Einheiten voraus. Entsprechende Fähigkeitslücken können sich auch schon auf den Ebenen unterhalb der konventionellen Territorialverteidigung nega-

13 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979), S. 127.

14 Siehe dazu: Neil Davies / A. Eager / M. Maier / L. Penfold, *Intergenerational Equipment Cost Escalation* (London: UK Ministry of Defence, 2012); Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective* (London: Routledge, 2011), S. 122.

tiv auswirken. Zugleich stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Schwerpunktsetzung in der Streitkräfteplanung weiterhin an überkommenen Vorstellungen des industrialisierten Krieges orientieren kann.

Festzuhalten ist die zunehmende Verschärfung eines Kosten-Nutzen-Dilemmas für grosse Systeme im Kontext der fortschreitenden technologischen Entwicklung: Zum einen steigen die Anschaffungs- und Unterhaltskosten für Grosssysteme weiter an, wobei die Grenzkosten für die Anschaffung jedes zusätzlichen Systems konstant hoch bleiben – jedenfalls bei den für Kleinstaaten realisierbaren Stückzahlen. Zum anderen fällt jedoch der Grenznutzen zusätzlicher Systeme in dem Ausmass ab, in dem die Letalität moderner Waffensysteme zunimmt. Zwar nehmen auch die Kosten präziser Wirkmittel pro Schuss tendenziell zu, doch entwickeln sich Kosten insbesondere bei den Präzisionswaffen kürzerer Reichweite weniger rasant, was zu einer sukzessiven Entwertung der Investitionen in die immer teureren Plattformen führt. Kritische Stimmen einer auf teuren Grosssysteme aufbauenden Verteidigungsstrategie weisen zu Recht darauf hin, dass gerade im Kontext der extremen Letalität moderner Waffensysteme Boden- und Luftstreitkräfte beträchtlichen Umfangs benötigt werden. Jedoch rückt dieses Ziel für Kleinstaaten in immer weitere Ferne, zumal sie ihre Verteidigungsbudgets, wenn überhaupt, nur schrittweise erhöhen können («verteidigungsökonomisches Problem»¹⁵). In den vorstellbaren Rahmenbedingungen kleinstaatlicher Verteidigungshaushalte ist ein nachhaltiger Entwicklungsweg für auf Grosssysteme zentrierte Streitkräfte nur mehr schwer auszumachen. Der Fokus liegt deshalb im weiteren Verlauf des Kapitels auf der Erläuterung möglicher alternativer Ansätze, die diesem Dilemma nicht zum selben Grad ausgesetzt sind.

2.2 VOM «IGEL» ZUM «STACHELSCHWEIN»

Um den Teufelskreis der Verteidigungsinflation und den damit verbundenen Risiken einer im «verteidigungsökonomischen Problem» strukturell angelegten Abrüstung zu entkommen, plädieren einige Beobach-

15 Für eine Übersicht des «verteidigungsökonomischen Problems» und dessen Implikationen für die Rüstungsbeschaffung in Europa, siehe: Martin Zapfe / Michael Haas, «Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 181 (2015).

tende dafür, den Einsatz neuer und billigerer Technologien gezielt zu forcieren. Dieses Argument ist nicht neu – im Kontext kleinstaatlicher Abschreckungs- und Verteidigungsmassnahmen bedarf es jedoch speziell abgestimmter strategischer, operativer und taktischer Konzepte, um einem solchen Ansatz zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Konzepte sind derzeit Gegenstand einer lebhaften Debatte.

Im roten «Zivilverteidigungsbuch», welches der Bundesrat im Herbst 1969 an alle Schweizer Haushalte versandte, hiess es, die Schweiz mache im Rahmen ihrer Strategie der Gesamtverteidigung den «Igel» und würde dank spitzer Stacheln – in Form des Widerstandswillens und der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung – in der Lage sein, feindliche Übergriffe abzuwehren.¹⁶ Der «Igel» scheint nun in abgewandelter Form andernorts wieder in Mode zu kommen. Leitbild möglicher Strategie- und Einsatzkonzepte ist dabei das Stachelschwein (*porcupine*), dessen Abschreckungs- und Abwehrpotenzial sich aus der Nutzung und Integration neuer Technologien der sogenannten «vierten industriellen Revolution» speisen soll.¹⁷ Das sind insbesondere technologische Fortschritte in den Bereichen der Robotik, der «schwachen» (also auf die Optimierung enger Aufgabenstellungen ausgerichteten) Künstlichen Intelligenz, der additiven Fertigung, der Nanotechnologie und der Sensorik. Die Konvergenz dieser Technologiestränge soll nicht nur die Produktions-, Anschaffungs- und Einsatzkosten von unbemannten Systemen und Lenkwaffen reduzieren, sondern auch eine weitere Steigerung der gesamthaften Wirkung und Letalität herbeiführen.¹⁸

16 Albert Bachmann / Georges Grosjean, *Zivilverteidigung*, Herausgegeben vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag des Bundesrates (Aarau: Miles-Verlag, 1969), S. 267–9.

17 Zum Konzept der «*porcupine defence*» siehe: T.X. Hammes, «Defending Europe: How Converging Technology Strengthens Small Powers», in: *Scandinavian Journal of Military Studies* 2, Nr. 1 (2019), S. 20–9.

18 Hammes, *Defending Europe*; T.X. Hammes, «The Future of Warfare: Small, Many, Smart vs. Few & Exquisite?», in: *War on the Rocks*, 16.07.2014; Anja Kaspersen / Espen Barth Eide / Philip Shetler-Jones, «10 Trends for the Future of Warfare», *World Economic Forum*, 03.11.2016; U.S. Congressional Budget Office, *Policy Options for Unmanned Aircraft Systems* (Washington, DC: Congressional Budget Office, 2011); Robert Allison, «Can Drone Swarms Save America's Aircraft Carriers?», in: *The National Interest*, 28.06.2016; Tyler Rogoway, «Air Force's Secretive XQ-58A Valkyrie Experimental Combat Drone Emerges After First Flight», in: *The Drive*, 06.03.2019.

Das für Kleinstaaten angedachte «Stachelschwein»-Verteidigungsmodell setzt sich aus einigen wesentlichen Elementen zusammen. Zum einen soll eine Reihe von mobilen und stationären Boden-Luft-Lenk- waffen und Marschflugkörpern unterschiedlicher Reichweite einem potenziellen Gegner das Erlangen der Luftüberlegenheit signifikant erschweren und zugleich ein Risiko für dessen Luftwaffenstützpunkte darstellen. Zum anderen soll eine Vielzahl von unbemannten und/oder teilautonomen Systemen zu Lande, zu Wasser und in der Luft die Vorstösse gegnerischer Streitkräfte durch Ab-

Das Abschreckungs- und Abwehrpotenzial des «Stachelschweins» speist sich aus der Nutzung neuer Technologien.

nützung erschweren. Abgerundet werden sollen diese Elemente zudem durch den umfangreichen Einsatz moderner Panzerabwehrwaffen (*anti-tank guided missiles*, ATGMs) und präzisionsgelenkter Raketen-, Artillerie- und Mörsersysteme.¹⁹

Als Resultat dieser eng verflochtenen Kombination aus neuer und altbewährter Technologie – mit «altbewährt» ist hierbei die noch vorhandene Trägertechnologie gemeint – soll eine wirksame und kostengünstige Fähigkeit zur Zugriffsverweigerung (*Anti-Access/Area Denial*, A2/AD) gebildet werden. Sie soll die Angriffskosten auch für zahlenmässig überlegene Gegner so weit in die Höhe treiben, dass eine Intervention verworfen wird. Dies sei, so die Befürworter*innen, ein «ideales»²⁰ Modell für Kleinstaaten, die mit begrenzten Mitteln versuchen, die Kosten-Nutzen-Abwägung eines zahlenmässig überlegenen Gegners zu beeinflussen. Weitere Vorteile, die dieses Modell Kleinstaaten bietet, sind unter anderem die Freisetzung personeller Ressourcen in andere nichtmilitärische Bereiche, die für die Bekämpfung hybrider Bedrohungen unerlässlich sind; die Reduktion des Personalbedarfs im Sinne von stehenden Streitkräften, was sowohl zur Kostensenkung

19 Hammes, *Defending Europe*; Thomas G. Mahnken, «Small States Have Options Too: Competitive Strategies Against Aggressors», in: *War on the Rocks*, 27.01.2016.

20 Jakub J. Grygiel / A. Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), S. 91.

als auch zur Bewältigung von Rekrutierungsschwierigkeiten beitragen würde; und die Verminderung des logistischen Aufwands.²¹

Derzeit besitzt kein Kleinstaat ein «vollwertiges», technologiegetriebenes A2/AD-Schutzschild. Viele investieren jedoch in ausgewählte Komponenten, wie beispielsweise in Mittel für den Aufbau einer hochmobilen und vernetzten Systemarchitektur für die Flug- und Raketenabwehr. Ein Vorreiter ist hier Taiwan. Vor dem Hintergrund verstärkter chinesischer Bemühungen der militärischen Einschüchterung und im Rahmen der von der Tsai-Regierung lancierten Militärstrategie «*resolute defence, multi-domain deterrence*»²², führte der kleine Inselstaat 2017 ein neues Verteidigungskonzept ein. Im Mittelpunkt dieses sogenannten «*Overall Defence Concept*» steht die Entwicklung von asymmetrischen Fähigkeiten, die sowohl die militärischen Schwachstellen der chinesischen Volksbefreiungsarmee (VBA) ausnutzen als auch die eigene nationale Widerstandsfähigkeit erhöhen sollen. Gemäss dem taiwanesischen Verteidigungsministerium verfolgt das Land sieben neue Investitionsschwerpunkte bei der Rüstungsbeschaffung: «*mobility, stealth, fast speed, low cost, abundance, minimum damage, and high effectiveness*».²³

Diesbezügliche Anstrengungen sind schon seit längerer Zeit im Gange. So hat Taiwan schrittweise ein beachtliches Arsenal selbstentwickelter und aus dem Ausland stammender Abstands- und Abwehrwaffen aufgebaut, um Marschflugkörper, Drohnen und bemannte Kampfflugzeuge abzufangen, strategisch wichtige Stützpunkte und Infrastrukturen zu schützen und gleichzeitig die Souveränität des Luftraums sicher-

21 Michael Fortmann / Stéfanie von Hlatky, «The Revolution in Military Affairs: Impact of Emerging Technologies on Deterrence», in: T.V. Paul et al (Hrsg.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2009), S. 305–8; Jim Thomas, «From Protectorate to Partnerships», in: *The American Interest* 6, Nr. 5 (2011); T.X. Hammes, Vortrag am jährlichen Kongress des Royal Danish Defence College zum Thema «The Future of Warfare», 28.11.2018.

22 Das Verteidigungsministerium definiert diese Strategie wie folgt: «[B]ringing to bear multi-domain joint capabilities to defend the homeland and deter the enemy from starting a war» (S. 66). Im Konfliktfall ist das Ziel zudem: «[T]o conduct multi-layered interception and joint firepower strikes to erode the enemy's operational force, break up the attack, and block enemy landing forces» (S. 67). Siehe: Taiwan Ministry of National Defense, *National Defense Report* (Taipei: Ministry of National Defense, 2017).

23 Ebd., S. 86.

zustellen – auch über der Taiwanstrasse.²⁴ Dabei sind hochentwickelte, vollwertige Flugkörper jedoch nicht die einzigen Mittel, mit denen Taiwan versucht, eine mehrschichtige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit aufzubauen. So wird auch in kleine, kostengünstige Kamikaze-Drohnen kurzer Reichweite investiert, die im Falle eines amphibischen Angriffs gegen grössere und wesentlich teurere Plattformen und Systeme der chinesischen Marine zum Einsatz kommen würden.²⁵

2.3 DIE DROHUNG MIT DEM GEGENSCHLAG

Als zusätzliches oder, zumindest theoretisch, auch als tragendes Element neuer Abschreckungskonzepte ziehen einige Kleinstaaten vermehrt offensive Fähigkeiten grösserer Reichweite in Erwägung. Die Grundausrichtung bleibt zwar weiterhin defensiv, jedoch soll die Kostenerhöhung für den Gegner auch auf dessen eigenes Territorium und dort vorhandene, kritische «Werte» ausgeweitet werden. Dies steht im Einklang mit jenen Stimmen, die dafür plädieren, dass Kleinstaaten ihre Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit durch eine Kombination aus einer Strategie der Verleugnung *und* Bestrafung signifikant erhöhen könnten.²⁶ Dieser Standpunkt beruht auf drei wesentlichen Annahmen:

1. Eine *reine* Verteidigungshaltung würde einen risikobereiten Gegner möglicherweise nicht von einem Angriff abhalten – besonders dann nicht, wenn für ihn wichtige strategische Interessen auf dem Spiel stehen.

24 Ebd. S. 79, 86; International Institute for Strategic Studies, «Chapter Six: Asia», in: *The Military Balance* 119, Nr. 1 (2019), S. 308, 310; David Axe, «Taiwan Wants Billions of Dollars Worth of U.S. F-16 Fighters. It's a Waste of Time», in: *The National Interest*, 20.08.2019; Joseph Trevithick, «Taiwan Eyes Phalanx Point Defense Gun Systems to Defend Mountainside Air Bases», in: *The Drive*, 09.08.2018; Michael Cole, «How Taiwan Can Defend Its Coastline Against China», in: *The National Interest*, 30.06.2019.

25 David Axe, «Get Ready, China: Taiwan Is Developing «Suicide Drones»», in: *The National Interest*, 14.08.2019; Cole, *How Taiwan Can Defend Its Coastline*.

26 Christian Brose, «The New Revolution in Military Affairs», in: *Foreign Affairs* (Mai/Juni 2019); Jakub Grygiel, «Arming Our Allies: The Case for Offensive Capabilities», in: *Parameters* 45, Nr. 3 (2015), S. 39–49.

2. Hybride Operationen in der «Grauzone» haben sich bisher als so wirksam, vergleichsweise kostengünstig und risikoarm erwiesen, dass feindliche Übergriffe unterhalb der Kriegsschwelle wohl weiterhin zur kleinstaatlichen Tagesordnung gehören werden.
3. Technologische Fortschritte kommen nicht nur dem Verteidiger, sondern auch dem Gegner zugute. Insbesondere jene in den Bereichen Cyber und Präzisionsangriffsfähigkeit könnten es dem Angreifer ermöglichen, einen Kleinstaat ohne grosse Bodenoffensive in die Knie zu zwingen, beispielsweise durch die Lähmung oder Zerstörung kritischer Infrastrukturen wie Energie- oder Wasserversorgungsnetzwerke.

In diesen Fällen, so die Annahme, könnte auch eine hochtechnisierte «Stachelschweinverteidigung» nicht hinreichend sein, um den Gegner abzuschrecken. Um den Herausforderungen gewachsen zu sein, wären Kleinstaaten demnach gut beraten, ihre Abschreckungshaltung facettenreicher zu gestalten.

Ein wie auch immer gearteter «Erstschlag» ist trotz des Besitzes von offensiven Elementen langer Reichweite nicht angedacht. Die Androhung von Vergeltungsmassnahmen ist vielmehr eine *reaktive* «Versicherungsstrategie», sollte die Abschreckung durch militärische Kostenerhöhung nicht ausreichen. Die Fähigkeit, einen ersten Angriff des Gegners zu absorbieren und anschliessend einen kalibrierten Gegenschlag gegen wichtige strategische, politische oder wirtschaftliche Ziele lancieren zu können, kann einige wichtige Vorteile mit sich bringen. Dabei kommt Kleinstaaten heute zugute, dass konventionelle Präzisionswaffen Effekte erzielen können, die in der Vergangenheit nur ein Nuklearwaffeneinsatz erreichen konnte. Aus strategischer Sicht kann die gezielte Eskalation ein Umdenken des Gegners erzwingen und so eine Stabilisierung herbeiführen («*escalate to deescalate*»). Aus militärischer Sicht entzieht die Eskalationsmöglichkeit dem gegnerischen Staat das «Monopol der Initiative»²⁷ und gibt dem Kleinstaat zumindest ansatzweise die Mög-

27 Multinational Capability Development Campaign, *Countering Hybrid Warfare: The State of Current Counter-Hybrid Warfare Policy* (MCDC, 2019), S. 3.

lichkeit, die Mittel, den Ort und den Zeitpunkt seiner Gegenmassnahmen zu bestimmen.

Finnland setzt eine begrenzte Version dieses Ansatzes bereits um. Aufgrund seiner Allianzfreiheit und seines nichtnuklearen Status bildet die Abschreckung durch Verleugnung (*denial*) weiterhin den Kern der finnischen Verteidigungsstrategie. Gleichzeitig wird vermehrt in Mittel investiert, die dem Staat auch eine begrenzte *punishment*-Fähigkeit eröffnen.²⁸ Bereits seit 2011 wurden rund 70 signaturreduzierte (*stealthy*) Luft-Boden-Marschflugkörper mittlerer Reichweite des Typs AGM-158 JASSM in die bestehende F/A-18-Flotte integriert.²⁹ Verwendung finden sollen diese gegen gut verteidigte und schwer erreichbare kritische Ziele im Herzen des gegnerischen Territoriums.³⁰ Ein Bericht des finnischen Verteidigungsministeriums betont zudem, dass eine solche «*deep strike*»-Fähigkeit ein wichtiger Bestandteil einer «ausreichenden» Abschreckung darstellt und zur Wahrung der territorialen Integrität Finnlands beiträgt.³¹ Die Tatsache, dass solche Standoff-Flugkörper bereits vor dem Abfeuern ihre abschreckende Wirkung entfalten und es zudem den finnischen Luftstreitkräften ermöglichen, gegnerische Ziele ins Visier zu nehmen, ohne in die Reichweite feindlicher Luftabwehr zu kommen, soll zur Verunsicherung des Gegners beitragen und die Hemmschwelle für Angriffe in die Höhe treiben.³² Die vielfältige Einsatzfähigkeit dieser Marschflugkörper soll gezielt Ambiguitäten schaffen, denn sie können sowohl für Missionen der Verleugnung als auch für Vergeltungsschläge gegen Einrichtungen von hoher Symbolkraft oder strategischer Bedeutung eingesetzt werden. Des Weiteren unterzeichneten Finnland und Israel im Sommer 2018 eine Vereinbarung über den Erwerb neuer marinegestützter Boden-Boden-Raketen, die sowohl gegen Schiffe als auch

28 Charly Salenius-Pasternak, «Finland's Ambiguous Deterrence: Mixing Deterrence by Denial with Ambiguous Extended Deterrence», in: Nora Vanaga / Toms Rostoks (Hrsg.), *Detering Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States* (London: Routledge, 2019), S. 113.

29 U.S. Defense Security Cooperation Agency, *Finland – AGM-158 Joint Air-to-Surface Standoff Missiles (JASSM)*, News Release, www.dsca.mil, 31.10.2011, S. 30.

30 Finnish Ministry of Defence, *Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet – Final Report* (2015), S. 23.

31 Ebd., S. 17.

32 Corporal Frisk, «Cruise Missiles for HX», in: *Corporal Frisk Blog*, 21.10.2017.

gegen Landziele eingesetzt werden können.³³ Ferner ist die finnische Armee dabei, diverse Munition langer Reichweite für den Mehrfachraketenwerfer M270 (*Multiple Launch Rocket System*, MLRS) zu testen, die unter den gegebenen Umständen ähnlichen Zielen dienen können.³⁴

Finnland ist nicht der einzige Kleinstaat, der zunehmend auf begrenzte offensive Mittel setzt. Auch Schweden hat seine Ambition bekundet, weiter in Fähigkeiten für eine begrenzte *deterrence by punishment* zu investieren.³⁵ Dahinter steht die Erkenntnis, dass aufgrund von Sparmassnahmen und der jahrelangen systematischen Vernachlässigung der schwedischen Streitkräfte das Land in einem Konfliktfall mit Russland keine angemessene und robuste Verteidigung entfalten könnte. Offensive Massnahmen sollen hier unterstützend wirken, indem sie zumindest eine minimale Abschreckungsfähigkeit zu gewährleisten versuchen.³⁶ Am Rande eines Militärmanövers im Jahr 2017 betonte auch der schwedische Premierminister, Stefan Löfven, dass jeder versuchte Angriff schmerzhaft Folgen mit sich bringen würde.³⁷ Bei der praktischen Umsetzung steht Schweden zwar noch am Anfang, primär aufgrund von finanziellen Engpässen, doch in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren will das Land in verschiedene Langstreckenwaffen investieren, die allen Teilstreitkräften ermöglichen sollen, ferne Land-, Luft- und Seeziele einem erhöhten Risiko auszusetzen.³⁸

3 TECHNOLOGIE UND DISSUASION

Neue Technologien können auch Kleinstaaten verschiedene Vorteile bieten. Von zentraler Bedeutung ist hier deren Potenzial, die Glaubwür-

33 Ministry of Defence, *Finnish Navy to Acquire New Surface-to-Surface Missile System*, Press Release, valtioneuvosto.fi, 06.07.2018.

34 «Finnish Army Tests GMLRS AW», in: *Army Technology*, 04.12.2018.

35 Toms Rostoks / Nora Vanaga, *Creating an Effective Deterrent Against Russia in Europe: Military and Non-Military Aspects of Deterrence* (Riga: Friedrich Ebert Stiftung, 2018), S. 16; Robert Dalsjö, «Sweden and its Deterrence Deficit: Quick to React, yet Slow to Act», in: *Deterring Russia in Europe*, S. 93–109.

36 Ebd.

37 Dalsjö, *Sweden*, S. 100; M. Hölström, «Löfven: «Det ska göra riktigt on tatt angripa Sverige», in: *Dagens Nyheter*, 27.09.2017.

38 Dalsjö, *Sweden*, S. 102; Rostoks / Vanaga, *Creating an Effective Deterrent*, S. 16.

digkeit der Abschreckungsdrohung zu erhöhen. Dies lässt sich auf verschiedene ineinandergreifende Faktoren zurückführen, allen voran die vergleichsweise niedrigeren Beschaffungskosten ausgewählter Technologien – wie unbemannter Systeme und präzisionsgelenkter Munition – gegenüber bemannten Grossplattformen.³⁹ Zwar können die anfallenden Kosten für grosse und mittlere kampffähige Drohnen durchaus im zweistelligen Millionenbereich liegen. Es gibt jedoch einen neuen und wachsenden Markt für kostengünstige Optionen mit Stückpreisen von mehreren zehntausend US-Dollar bis in den einstelligen Millionenbereich.⁴⁰ Die neue Stealth-Drohne XQ-58A «Valkyrie», die als Teil des *US Air Force*-Programms «*Low Cost Attritable Strike Demonstrator*» (LCASD) entwickelt wird, kostet gemäss aktuellen Schätzungen zwischen zwei und drei Millionen US-Dollar.⁴¹ Solche Systeme sind nicht auf einen einzelnen Einsatz ausgelegt, sondern «abnutzbar»: Die Kosten eines Verlusts im Kampf bleiben tragbar. Ein häufig gepriesenes Merkmal heutiger Drohnen- und Raketentechnologie ist ausserdem, dass sie mit einem meist erheblich verringerten Risiko für die eigenen Soldat*innen eingesetzt werden können.⁴² Auch das Risiko von Kollateralschäden ist gegenüber dem Einsatz von Bodentruppen geringer. Dies wiederum verringert im direkten Vergleich mit alternativen Optionen das Risiko negativer politischer Konsequenzen auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene.⁴³

39 Peter Bergen / Jennifer Rowland, «World of Drones: The Global Proliferation of Drone Technology», in: Peter L. Bergen / Daniel Rothenburg (Hrsg.), *Drone Wars: Transforming Conflict, Law, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), S.302; Ashley Boyle, «The US and its UAVs: A Cost-Benefit Analysis», in: *American Security Project*, 24.07.2012; Amy Zegart, «Cheap Flights, Credible Threats: The Future of Armed Drones and Coercion», in: *Journal of Strategic Studies* (2018); Thomas Hamilton, *Expendable Missiles vs. Reusable Platform Costs and Historical Data* (Santa Monica, CA: RAND, 2012).

40 Für eine Übersicht der rasanten Fortschritte in diesem Bereich, siehe u.a. Joseph Trevithick, «Army Buys Small Suicide Drones to Break Up Hostile Swarms and Potentially More», in: *The Drive*, 17.07.2018; Jane's, «Bargain Hunt: Air Force Moves to Embrace Low-Cost UCAVs», *Jane's* (2017); Michael Peck, «Be Afraid: Russia is Building Kamikaze Drones», in: *The National Interest*, 20.07.2019; Sharon Weinberger, «China Has Already Won the Drone Wars», in: *Foreign Policy*, 10.05.2018; Steve Trimble, «Chinese Exhibitors Display Loyal Wingman Model», in: *Aviation Week*, 27.08.2019.

41 Rogoway, *Air Force's Secretive XQ-58A Valkyrie Experimental Combat Drone*.

42 Zegart, *Cheap Flights*, S. 10f.

43 Ebd., S. 15–7; Fortmann / von Hlatky, *The Revolution in Military Affairs*, S. 310–2.

Es ist dieser Dreiklang aus tieferen finanziellen, menschlichen und politischen Kosten des Einsatzes, der es neuen Technologien ermöglichen kann, zur Glaubwürdigkeit kleinstaatlicher Abschreckungsstrategien beizutragen: Einerseits, weil relativ geringe Handlungskosten einen Kleinstaat *befähigen*, tatsächlich das zu tun, was er zu tun droht. Andererseits weil gleichzeitig die Bereitschaft steigt, die vorhandenen Mittel im Angriffsfall auch einzusetzen. Kurz gesagt: Neue Technologien können sowohl die *Handlungsfähigkeit* als auch den *Handlungswillen* eines Kleinstaates positiv beeinflussen.⁴⁴ Dies ist von grundlegender Bedeutung, denn die Wirksamkeit der Abschreckung beruht auf den Wahrnehmungen und Annahmen der sich gegenüberstehenden

Neue Technologien können sowohl die Handlungsfähigkeit als auch den Handlungswillen eines Kleinstaates positiv beeinflussen.

Parteien. Weiss oder vermutet der Gegner, dass der Verteidiger nicht nur über die nötigen militärischen Mittel verfügt, sondern auch dass die Einsatzkosten vergleichsweise niedrig sind, wird er die Gewaltanwendung des Verteidigers als deutlich wahrscheinlicher einstufen.⁴⁵ Ob eine solche Einschätzung genügt, um eine Verhaltensänderung zu bewirken, ist zwar weiterhin kontextabhängig. Jedoch sind in einem solchen Szenario die Erfolgchancen hierfür grösser, als wenn der Verteidiger bei der Gewaltandrohung auf für ihn äusserst kostspielige Mittel setzen muss.⁴⁶

Bis jetzt lag der Fokus zwar vor allem auf physischer «Hardware», jedoch gibt es auch andere Instrumente, die Kleinstaaten zur Verfügung stehen, vor allem jene im Cyberbereich. Wichtig ist hier der Vorbehalt, dass die Möglichkeiten und die Effektivität von sogenannter Cyberabschreckung weiterhin heftigen Diskussionen unterliegen.⁴⁷ Zudem wird allgemein anerkannt, dass die Entwicklung von robusten defensiven wie auch offensiven Cyberfähigkeiten erhebliche Kosten mit sich bringt – insbesondere bezüglich der Ausbildung und Gewinnung von hochqualifiziertem Personal, des Aufbaus eines institutionellen Rahmens für

44 Ebd.

45 Zegart, *Cheap Flights*, S. 18.

46 Ebd.

47 Stefan Soesanto, *Cyber Deterrence Revisited*, unveröffentlichtes Konferenzpapier (2019).

die Überwachung und für den Schutz nationaler Netzwerke sowie der Förderung einer leistungsstarken Wissenschafts- und Technologiebasis.

Weil «Macht» in der Cyberdomäne nicht auf traditionellen Formen der Kampfkraft beruht, sondern sich vielmehr auf die Fähigkeit stützt, die spezifischen Schwächen des Gegners ausfindig zu machen, zu verstehen und dann mit relativ kostengünstigen und leicht zugänglichen Instrumenten auszunutzen, können Cyberfähigkeiten es ermöglichen, auch militärisch massiv überlegene Akteure abzuschrecken.⁴⁸ Ein Kleinstaat kann sich also einen asymmetrischen Vorteil verschaffen, wenn er durch gezielte Cyberoperationen den Gegner ablenken, stören oder sogar demoralisieren kann – so etwa durch gezielte Angriffe auf die militärischen IKT-Strukturen.⁴⁹ Cyberoperationen können aber auch auf die zivile Domäne ausgeweitet werden und sich beispielsweise gegen die digitalen Vertriebs-, Kommunikations- und Dienstleistungskanäle öffentlicher Versorgungsunternehmen oder Finanzinstitute richten. Dies könnte sich als durchaus effektive Massnahme erweisen, um den sozialen und politischen Druck auf die gegnerische Regierung zu erhöhen.⁵⁰ Bis auf Weiteres bleibt dieser Bereich jedoch mit vielfältigen Ungewissheiten behaftet.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Beschäftigt man sich heute mit der Thematik kleinstaatlicher Verteidigung, so ist kaum zu übersehen, dass politische Entscheidungsträger*innen und militärische Planer*innen sich vielerorts mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sehen. Zum einen erschwert ein sich stetig wandelndes und von Ungewissheit geprägtes geostrategisches Lagebild die Einschätzung denkbarer Optionen für die Streitkräfteentwicklung. Zum anderen sehen sich die Entscheidungstragenden mit tiefgehenden Modernisierungsstaus und finanziellen Engpässen konfrontiert, wobei zugleich die nächste Welle an vorhandener Systeme vor dem

48 Jason Rivera, «Achieving Cyberdeterrence and the Ability of Small States to Hold Large States at Risk», in: M. Maybaum et al. (Hrsg.), *7th International Conference on Cyber Conflict: Architectures in Cyberspace* (Tallinn: NATO OCCD COE, 2015), S. 7–24.

49 Liina Areng, «Lilliputan States in Digital Affairs and Cyber Security», in: *The Tallinn Papers*, Nr. 4 (2014), S. 6.

50 Ebd.

Ende ihres Lebenszyklus steht. Hinzu kommt die Verbreitung neuartiger Wehrtechnik, die in Teilen auch das bislang unverwirklichte Versprechen der Wiederherstellung sinnvoller Kosten-Nutzen-Verhältnisse in sich trägt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich in den Hauptstädten vieler westlich orientierter Kleinstaaten die Debatten vermehrt um die drei zentralen Aspekte drehen, die dieses Kapitel beleuchtete: In welche Art von Dissuasions- und Verteidigungsstrategien soll investiert werden? Welche vorhandenen Mittel und militärische Fähigkeiten können der glaubwürdigen Abschreckung und Abwehr eines Angriffs dienen? Und welche Rolle spielen neue Technologien in diesen Konstrukten? Allgemeingültige Antworten oder nachahmungsfähige «Idealtypen» gibt es, wie die diversen Fallbeispiele dieses Kapitel gezeigt haben, keine. Es bleibt jedoch die Erkenntnis, dass Kleinstaaten bei der Bewältigung dieser Problemstellungen bereits begonnen haben, vielfältige und in Teilen durchaus kreative Ansätze zu entwickeln, um ihre zeitlich begrenzte, eigenständige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken.

Wesentlich sind des Weiteren drei grundlegende Trends und Beobachtungen. Erstens beobachten wir eine Rückbesinnung auf den gesellschaftlich umfassenden Ansatz der «Gesamtverteidigung», welcher starke militärische Komponenten mit nicht-militärischen Elementen – von diplomatischem Engagement, über Cybersicherheit bis hin zum Schutz kritischer Infrastrukturen – in neuen Spielarten zu ergänzen weiss. Bereits gefestigt scheint hier die Erkenntnis, dass auch die militarisierten Krisen und Konflikte des 21. Jahrhunderts letztlich alle gesellschaftlichen Subsysteme tangieren und ohne ausreichende Vorbereitung zu massiver Verunsicherung führen werden, die von gegnerischen Akteuren gezielt herbeigeführt und nutzbar gemacht werden kann. Nur eine Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Resilienz kann die Handlungsfähigkeit im Krisenfall bewahren und so zugleich das Fundament für eine effektive Dissuasions-, Absorptions- und Abwehrfähigkeit bilden.

Zweitens können Kleinstaaten auch selbst vermehrt auf hochtechnologische Fortschritte setzen, um einen asymmetrischen Vorteil vis-à-vis kräfteüberlegenen Gegnern zu erlangen und ihre Abschreckungsfähigkeit facettenreicher, reaktionsfähiger und damit robuster zu gestalten. Investiert wird vor allem in unbemannte und/oder halbautonome Sys-

teme sowie in moderne präzisionsgelenkte Flugkörper, aber auch in Fähigkeiten im Cyberraum. Diese bieten zwar kein Allheilmittel für die Lösung kleinstaatlicher Verteidigungsprobleme, doch wie etwa die Beispiele Finnlands und Taiwans zeigen, kann der geschickte Einsatz militärischer Hochtechnologie den Handlungsspielraum erweitern und die Glaubwürdigkeit des Verteidigungsdispositives erhöhen. Ein kleinstaatliches Dissuasions- beziehungsweise Verteidigungspotenzial lässt sich damit zwar nicht zwangsläufig *kostengünstiger*, aber möglicherweise *kosteneffektiver* gestalten.

Drittens zeichnet sich ab, dass Kleinstaat mehr bereit sind, insbesondere zu Abschreckungszwecken auf eine Mischung offensiver und defensiver Ansätze zu setzen. Die strategisch defensive Natur kleinstaatlicher Verteidigungsstrategien ist zwar weiterhin strukturell vorgegeben, es werden jedoch Elemente der Abschreckung durch *«denial»* und *«punishment»* miteinander verflochten. Die Fähigkeit, im Angriffsfall auch politisch-strategische Ziele im Herzen des gegnerischen Territoriums gefährden zu können, dient dabei als Element einer *«Versicherungsstrategie»* und soll eine ausreichende Abschreckungsfähigkeit auch unter schwierigen budgetären und militärischen Rahmenbedingungen gewährleisten.

Insgesamt steht zu erwarten, dass Kleinstaat in Zukunft eine noch reichhaltigere Palette teils komplementärer Ansätze zur Stärkung ihrer Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit verfolgen werden. Aus welchen Elementen diese jeweiligen Konzepte und Streitkräftestrukturen zusammengesetzt sein werden, ist zwar einerseits von den konkreten strategischen und politischen Gegebenheiten des einzelnen Staates abhängig, andererseits aber auch Gegenstand eines verteidigungspolitischen Gestaltungs- und Lernprozesses. Klar ist, dass neuen Herausforderungen und vielfach kaum überwindlichen Einschränkungen zum Trotz das Spektrum der Optionen und Instrumente, derer sich Kleinstaat bedienen können, bei weitem nicht so begrenzt ist, wie es manchmal erscheinen mag.