

Patrick A. Mello

Strategische Zeitenwende? Die Nationale Sicherheitsstrategie als Wendepunkt deutscher Außenpolitik

Zusammenfassung: Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine bedeutet eine sicherheitspolitische Zeitenwende für Deutschland und Europa. Neben der Zeitenwende-Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz hat sich die Neubewertung des sicherheitspolitischen Umfelds nicht zuletzt in der von der Bundesregierung im Juni 2023 vorgestellten Nationalen Sicherheitsstrategie manifestiert. Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag der übergeordneten Frage nach, inwiefern die Strategie einen Wandel in den Grundorientierungen deutscher Außenpolitik markiert. Im ersten Teil des Beitrags werden Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik, wie Multilateralismus, Westbindung und Zivilmacht nachgezeichnet. Der zweite Teil widmet sich der Neuorientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Kontext der Zeitenwende. Im dritten Teil wird die Strategie hinsichtlich ihrer Bezüge auf außenpolitische Grundprinzipien und mögliche Neuerungen untersucht. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengeführt, Kritikpunkte herausgestellt und Erklärungsansätze skizziert.

Schlüsselwörter: außenpolitischer Wandel, Bedrohungswahrnehmung, Bundeswehr, Rollenverständnis, Sicherheitspolitik, strategische Kultur

Patrick A. Mello, Strategic Zeitenwende? The National Security Strategy as Watershed in German Foreign Policy

Summary: Russia's war of aggression against Ukraine marked a *Zeitenwende* (watershed) in security policy for Germany and Europe. In addition to Chancellor Olaf Scholz's *Zeitenwende* speech, the reassessment of the security policy environment manifested itself not least in the National Security Strategy presented by the Federal Government in June 2023. This article examines the overarching question of the extent to which the National Security Strategy marks a change in German foreign policy tradition. The first part summarizes lines of continuity in German foreign policy, including emphasis on multilateralism, the Western alliance, and civilian power. The second part discusses the reorientation of German foreign and security policy in the context of the *Zeitenwende*. The third part examines the Strategy with regards to the overarching questions before the final part draws out conclusions and criticism and sketches explanatory approaches.

Keywords: armed forces, foreign policy change, role conception, security policy, strategic culture, threat perception

Patrick A. Mello, PD Dr., ist Assistant Professor of International Security am Department of Political Science and Public Administration, Vrije Universiteit Amsterdam.

Korrespondenzanschrift: p.a.mello@vu.nl

1 Einleitung

Der Angriff der Russischen Föderation auf die Ukraine im Februar 2022 und der seither mit unverminderter Intensität geführte Krieg markieren eine sicherheitspolitische Zäsur für die Bundesrepublik Deutschland und die europäischen Institutionen. Neben der nur wenige Tage nach der russischen Invasion erfolgten Regierungserklärung von Olaf Scholz, in welcher der Bundeskanzler den Begriff der »Zeitenwende« prägte und weitreichende Veränderungen in der deutschen Sicherheitspolitik ankündigte, hat sich die Neubewertung des sicherheitspolitischen Umfelds nicht zuletzt in der von der Bundesregierung im Juni 2023 vorgestellten Nationalen Sicherheitsstrategie manifestiert.¹

Obgleich die Initiative zur Erarbeitung eines übergeordneten strategischen Dokuments von Politik und Wissenschaft weithin begrüßt wurde, hat die Sicherheitsstrategie seit ihrer Veröffentlichung eine gemischte Rezeption erfahren. Während weitgehend Einigkeit darüber herrschte, dass Russland »auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum« darstellt,² wurde unter anderem kritisiert, dass die Nationale Sicherheitsstrategie keine ausreichende Prioritätssetzung bei der Vielzahl an genannten sicherheitspolitischen Zielen vorgenommen hat und das es verpasst wurde, institutionelle Veränderungen wie beispielsweise die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates zu initiieren, um die genannten Ziele zu erreichen.³

Ungeachtet dieser Kritikpunkte, die weiterhin debattiert werden, nimmt der vorliegende Beitrag eine grundsätzlichere Perspektive ein und geht der Frage nach, *inwiefern die Nationale Sicherheitsstrategie einen Wandel in den Grundorientierungen deutscher Außenpolitik markiert*. Pointiert formuliert: Hat die Zeitenwende das Ende der außenpolitischen Rolle Deutschlands als »Zivilmacht« eingeläutet? Während die von Kanzler Scholz angesichts der russischen Aggression gegen die Ukraine ausgerufene Zeitenwende zunächst als grundlegende Neuorientierung deutscher Außenpolitik bewertet wurde, haben spätere Analysen diese Einschätzung relativiert, nicht zuletzt auf-

1 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie.

2 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 12, S. 22.

3 Siehe die Beiträge in Markus Kaim und Stefan Mair (Hg.), *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte (360 Grad)*, Berlin 2023, sowie Lisa Becker und Pia Fuhrhop, »Ein Jahr Nationale Sicherheitsstrategie – eine Zwischenbilanz« in: *Europäische Sicherheit & Technik*, Juli 2024. Siehe hierzu auch die Beiträge von Marina Henke sowie Sarah Cardaun und Sylvia Veit in diesem Sonderheft.

grund der schleppenden Umsetzung der angekündigten Maßnahmen.⁴ Dies verdeutlicht die analytische Herausforderung, die Politik der Zeitenwende von der Nationalen Sicherheitsstrategie – die sowohl Ausdruck als auch Bestandteil dieser Politik ist – zu unterscheiden.⁵ Als Teil des Sonderhefts soll der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags auf der Strategie als eigenständigem Dokument liegen. Gleichwohl erscheint es zielführend, die Analyse der Strategie in den Kontext der Zeitenwende und die Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik einzurordnen.

In diesem Sinne und zur Beantwortung der zentralen Fragestellung zeichnet der erste Abschnitt des Beitrags die Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik seit der Gründung der Bundesrepublik und insbesondere seit den 1990er-Jahren nach. Im zweiten Abschnitt wird die Neuorientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Kontext der Zeitenwende analysiert. Der dritte Abschnitt untersucht die Nationale Sicherheitsstrategie im Hinblick auf ihre Verortung innerhalb der skizzierten Grundorientierungen deutscher Außenpolitik. Im abschließenden vierten Abschnitt werden die Ergebnisse zusammengeführt und die Frage nach der langfristigen Bedeutung der Sicherheitsstrategie für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Dabei wird auch erörtert, ob die Strategie tatsächlich einen Bruch mit der bisherigen Praxis darstellt oder eher eine Anpassung innerhalb bestehender Rahmenbedingungen bedeutet.

Im Ergebnis zeigt sich ein gemischtes Bild. Einerseits markiert die Nationale Sicherheitsstrategie in einigen zentralen Bereichen, wie der herausgehobenen Bedeutung von Bündnisverteidigung, Abschreckung und militärischen Fähigkeiten sowie der sicherheitspolitischen Berücksichtigung von wirtschaftlichen Abhängigkeiten, eine klare Abkehr von tradierten Grundsätzen deutscher Außenpolitik, wie dem Prinzip *Wandel durch Handel*, der *Kultur der Zurückhaltung* und der Rolle als *Zivilmacht*. Diese Aspekte verdeutlichen die Notwendigkeit, auf die veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen zu reagieren und Deutschland als resilenteren sicherheitspolitischen Akteur zu positionieren. Andererseits bleiben wesentliche Kontinuitätslinien erhalten, wie das Bekenntnis zu *Multilateralismus*, *Westbindung*, den Vereinten Nationen, der zentralen Rolle ziviler Instrumente der Konfliktbearbeitung und zum Prinzip der *Parlamentsarmee*. Dies deutet darauf hin, dass es sich eher um eine Anpassung innerhalb bestehender Paradigmen statt um einen vollständigen Bruch handelt. Die Strategie ist

4 Siehe neben anderen: Tobias Bunde, »Lessons (To Be) Learned? Germany's Zeitenwende and European Security After the Russian Invasion of Ukraine« in: *Contemporary Security Policy* 43, Nr. 3 (2022), 516–30; Bernhard Blumenau, »Breaking With Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy« in: *International Affairs* 98, Nr. 6 (2022), 1895–913; Patrick A. Mello, »Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War against Ukraine« in: *Politics and Governance* 12, Nr. 7346 (2024), 1–17; Carlo Masala, *Bedingt Abwehrbereit: Deutschlands Schwäche in der Zeitenwende*, München 2023; Jana Puglierin, »Deutschlands Rolle in den Bündnissen: Führungsmacht in EU und NATO?« in: Malte Riemann und Georg Löfflmann (Hg.), *Deutschlands Verteidigungspolitik: Nationale Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende*, Stuttgart 2023, S. 31–44.

5 Zur Außenpolitik der Ampelkoalition siehe Patrick A. Mello, »The Party Politics of National Role Contestation: Germany's 'Traffic Light' Coalition and the Russian War against Ukraine« in: *Cambridge Review of International Affairs*, im Erscheinen (2025).

somit weniger als umwälzende Neuorientierung, sondern vielmehr als graduelle Weiterentwicklung zu verstehen, die zugleich den Spagat zwischen gewachsenen Traditionen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen versucht. Ob die Nationale Sicherheitsstrategie langfristig als strategischer Wendepunkt in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik angesehen werden kann, wird letztlich von ihrer erfolgreichen Umsetzung und der Anpassungsfähigkeit an zukünftige geopolitische Dynamiken abhängen.

2 Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik

Seit ihrer Gründung 1949 wurde die Außenpolitik der Bundesrepublik durch das übergeordnete Grundprinzip des *Multilateralismus* geprägt. Dies zeigte sich an der Orientierung an der Europäischen Union und ihren Vorläufern, dem Eintreten für den Europäischen Integrationsprozess, sowie der Bedeutung, welche der Trans-Atlantischen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten und Kanada, sowie den NATO-Mitgliedsstaaten zugemessen wurde (*Westbindung*).⁶ Multilateralismus und Westbindung waren jedoch kein Selbstzweck. Vielmehr diente die multilaterale Ausrichtung den strategischen Interessen der BRD nach Einbindung in das westliche Sicherheitsbündnis und die von den USA gesicherte nukleare Abschreckung zu Zeiten des Kalten Krieges und der deutschen Teilung. Gleichzeitig erlaubte der Multilateralismus den Regierungen der jungen BRD die angestrebte Rückkehr in die internationale Staatengemeinschaft nach dem Zivilisationsbruch des Holocausts und der von Deutschen begangenen Verbrechen während der Zeit des Nationalsozialismus. Vor diesem Hintergrund erwuchs auch eine besondere Schutzverantwortung Deutschlands gegenüber Israel, welche Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Ansprache vor der Knesset 2008 als »Teil der Staatsraison meines Landes« bezeichnete.⁷ Darüber hinaus war die Aussöhnung mit Frankreich ein frühes Ziel der BRD-Außenpolitik, was 1963 zum Elysée-Vertrag führte und 2019 im Aachener Vertrag erneuert wurde.

Das Pendant zur Westbindung war die von Willy Brandt und Egon Bahr in den 1960er-Jahren konzipierte *neue Ostpolitik*, die auf eine Verbesserung der Beziehungen insbesondere zur Deutschen Demokratischen Republik und den anderen Staaten des Warschauer Pakts abzielte. Grundlegend war hierfür das Konzept *Wandel durch Annäherung* (später banalisiert als »Wandel durch Handel« mit einem Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Beziehungen),⁸ welches die Außenpolitik der SPD-FDP-Regierung

6 Stephanie C. Hofmann, »Beyond Culture and Power: The Role of Party Ideologies in German Foreign and Security Policy« in: *German Politics* 30, Nr. 1 (2021), 51–71; Patrick A. Mello, »German Foreign Policy« in: Jeroen Joly und Tim Haesbroeck (Hg.), *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*, Cham 2021, S. 155–78; Blumenau, »Breaking With Convention? Zeitenwende and the Traditional Pillars of German Foreign Policy«.

7 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-ange-la-merkel-796170> (letzter Zugriff: 17.01.2025).

8 Siehe in diesem Band: Holger Janusch, »Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

unter Bundeskanzler Brandt und Außenminister Walter Scheel maßgeblich prägte und seither als Referenzpunkt für die Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa gedient hat, insbesondere für SPD-geführte Bundesregierungen.⁹ Im Zuge der Entspannungspolitik beider Staaten wurden die BRD und die DDR 1973 als Vollmitglieder in die Vereinten Nationen aufgenommen.

Neben dem Prinzip des Multilateralismus war seit Bestehen der Bundesrepublik auch eine *Kultur der Zurückhaltung* in militärischen Fragen und insbesondere bei militärischen Einsätzen kennzeichnend für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁰ Gesellschaftlich spiegelte sich dies in einem ausgeprägten *Antimilitarismus* in weiten Teilen der Bevölkerung und der Politik.¹¹ Die Kultur der Zurückhaltung drückt sich auch im Grundgesetz aus, welches substanzelle Beschränkungen für den Einsatz der Bundeswehr vorsieht. In seinem wegweisenden Urteil zu Auslandseinsätzen prägte das Bundesverfassungsgericht 1994 den Begriff der *Parlamentsarmee* und stellte heraus, dass das Recht des Bundestags, über Bundeswehreinsätze mitentscheiden zu können, unbestritten Kern parlamentarischer Kompetenzen ist.¹²

Für die Außenpolitik der Bundesrepublik prägend waren ferner die Schlagworte »nie wieder« und »niemals alleine«, welche sich einerseits auf die Abkehr von Militarismus, Nationalsozialismus und Totalitarismus beziehen und andererseits das Streben nach multilateralen Lösungen und einer Verrechtlichung und Verregelung der internationalen Beziehungen betonen.¹³ Diese Elemente finden sich in der Rollenkonzeption der »Zivilmacht« wieder, welche lange Zeit prägend für die Bundesrepublik war und weiterhin einflussreich ist.¹⁴

-
- 9 Michael Dauderstädt, »Mittel- und Osteuropa« in: Siegmar Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 422–35.
 - 10 Klaus Brummer und Friedrich Kießling (Hg.), *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven*, Baden-Baden 2019; Sandra Destradi, »Reluctance in International Politics: A Conceptualization« in: *European Journal of International Relations* 23, Nr. 2 (2017), 315–40.
 - 11 Zur öffentlichen Meinung siehe den Beitrag von Matthias Mader in diesem Sonderheft. Darüber hinaus: Frank Stengel, *The Politics of Military Force: Antimilitarism, Ideational Change, and Post-Cold War German Security Discourse*, Ann Arbor 2020; Frank Stengel, »Bundeswehr und deutsche Gesellschaft: Die Berliner Republik zwischen Militarisierung und Normalisierung« in: Malte Riemann und Georg Löffmann (Hg.), *Deutschlands Verteidigungspolitik: Nationale Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende*, Stuttgart 2023, S. 139–53; Jamie Gaskarth und Kai Oppermann, »Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era« in: *International Studies Perspectives* 22, Nr. 1 (2019), 84–105.
 - 12 Patrick A. Mello und Dirk Peters, »Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung« in: *Sicherheit und Frieden* 35, Nr. 2 (2017), 53–59; Wolfgang Wagner, »The Bundestag as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions« in: *Sicherheit und Frieden* 35, Nr. 2 (2017), 60–65.
 - 13 Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung: Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden 2006; Hanns W. Maull, »„Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 11 (2004), 17–23.
 - 14 Hanns W. Maull, »Germany and Japan: The New Civilian Powers« in: *Foreign Affairs* 69, Nr. 5 (1990), 91–106; Sebastian Harnisch und Hanns W. Maull (Hg.), *Germany as a*

Im Kern beschreibt der Idealtyp der *Zivilmacht* einen Staat »dessen außenpolitisch Rollenkonzept und Rollenverhalten gebunden sind an Zielsetzungen, Werte, Prinzipien sowie Formen der Einflußnahme und Instrumente der Machtausübung, die einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen dienen«.¹⁵ Zentrale Indikatoren einer Zivilmacht sind folglich ihr *Gestaltungswille* in der internationalen Politik, der *Autonomieverzicht* zugunsten zwischen- und überstaatlicher Institutionen, sowie eine *interessenunabhängige Normdurchsetzung*, welche sich dadurch auszeichnet, dass Außenpolitik stetig an übergeordneten Normen ausgerichtet wird, und dies selbst dann, wenn diese im Konflikt zu nationalen Interessen stehen.¹⁶

Allerdings hat es spätestens seit der Wiedervereinigung auch Veränderungen in der außenpolitischen Ausrichtung der Bundesrepublik gegeben. Einzelne Anhänger des Realismus prognostizierten für Deutschland eine Rückkehr zur Großmachtpolitik mitsamt einem damit verbundenen Streben nach Nuklearwaffen.¹⁷ Beide Erwartungen haben sich nicht bestätigt, auch wenn die Frage der nuklearen Bewaffnung in regelmäßigen Abständen in der öffentlichen Debatte aufgeworfen wird, wie zuletzt auch nach Russlands Überfall auf die Ukraine.¹⁸

Ab den frühen 1990er-Jahren beteiligte sich die Bundesrepublik mit der Bundeswehr verstärkt an »out of area« Einsätzen außerhalb des NATO-Gebiets, wie in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, und Afghanistan. Allein im Zeitraum 1990 bis 2018 stimmte der Bundestag über 40 neue Bundeswehreinsätze ab.¹⁹ Eine quantitative Analyse der zugehörigen Bundestagsdebatten zeigt, dass klassische Topoi einer Zivilmacht wie *Frieden*, *Verrechtlichung* und *Multilateralismus* über diesen Zeitraum gesehen von

Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester 2001; Sebastian Harnisch, »Change and Continuity in Post-Unification German Foreign Policy« in: *German Politics* 10, Nr. 1 (2001), 35–60; Klaus Brummer, »Uncivilian Power Germany: Why States Violate their Foreign Policy Master Roles« in: *German Politics*, 1–20. Dagegen konstatiert Liana Fix das Ende des Zivilmachtkonzepts: Liana Fix, »The End of Civilian Power: Russia’s War Is Changing German Policy« in: Ulrich Kühn (Hg.), *Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century: Atomic Zeitenwende?*, Abingdon 2024, S. 38–57.

15 Ulf Frenkler et al., *Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 1985–1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade*, Trier 1997.

16 Frenkler et al., *Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 1985–1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade*, hier 103. Für eine alternative Konzeption von Zivilmacht unter dem Oberbegriff »puissance« siehe Holger Janusch, »Communicative Power As a New Ideal Type in International Relations« in: *International Relations* (online first, 2023).

17 John J. Mearsheimer, »Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War« in: *International Security* 15, Nr. 1 (1990), 5–56.

18 Für eine aktuelle Bestandsaufnahme siehe die Beiträge in Ulrich Kühn (Hg.), *Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century: Atomic Zeitenwende?*, Abingdon 2024. Siehe auch Jochen Buchsteiner und Morten Friedel, »Die Deutschen und die Angst vor der eigenen Bombe«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.02.2024.

19 Diese Zählung berücksichtigt nur ursprüngliche Entsendeentscheidungen, ohne Verlängerungsanträge; siehe Patrick A. Mello, »Von der Bonner zur Berliner Republik: Die „Zivilmacht“ Deutschland im Spiegel parlamentarischer Debatten zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr, 1990 bis 2018« in: Klaus Brummer und Friedrich Kießling (Hg.), *Zivilmacht Bundesrepublik?*, Baden-Baden 2019, S. 295–316, hier: 305.

abnehmender Bedeutung in den parlamentarischen Beiträgen waren.²⁰ Mit dem verstärkten militärischen Engagement, insbesondere im Rahmen von NATO und EU, entfernten sich die Bundesregierungen zunehmend von der Praxis der »Scheckbuch-Diplomatie« wie sie noch während des Kalten Krieges und zu Zeiten des Golfkriegs und der US-geführten Koalition von 1991 prägend war.²¹

Mit der Ausweitung von Beteiligungen an militärischen Einsätzen stellte sich wiederholt die Frage, ob das Rollenkonzept der Zivilmacht noch zutreffend sei für das Selbstverständnis und Handeln der Bundesrepublik und inwiefern Deutschland eine neue außenpolitische Rolle angenommen habe.²² Jüngere Studie kommen diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass die Außenpolitik der Bundesrepublik von zunehmenden Rollenkonflikten geprägt ist, ausgelöst durch veränderte Rollenerwartungen der Bündnispartner, fehlende Kongruenz zwischen Regierungshandeln und öffentlicher Meinung, aber auch durch ein neues Sicherheitsumfeld in Europa.²³

3 Zeitenwende der deutschen Sicherheitspolitik

Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 und der seither mit ungeminderter Intensität geführte Krieg führten zu einer *Zeitenwende* in der deutschen Sicherheitspolitik. Wenngleich Bundeskanzler Olaf Scholz den Begriff ursprünglich nur zur Beschreibung der veränderten Sicherheitslage verwendete,²⁴ wurde die Zeitenwende stellvertretend für weitreichende und politikfeldübergreifende Umwälzungen vor allem in der Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik

20 Mello, »Von der Bonner zur Berliner Republik,« S. 310–12.

21 Gunther Hellmann, »Absorbing Shocks and Mounting Checks: Germany and Alliance Burden Sharing in the Gulf War« in: Andrew Bennett, Joseph Lepgold und Danny Unger (Hg.), *Friends in Need: Burden-Sharing in the Gulf War*, New York 1997, S. 165–94.

22 Akan Malici, »Germans as Venetians: The Culture of German Foreign Policy Behavior« in: *Foreign Policy Analysis* 2, Nr. 1 (2006), 37–62; Anna Geis, »Burdens of the Past, Shadows of the Future: The Use of Military Force as a Challenge for the German ‘Civilian Power’« in: Anna Geis, Harald Müller und Niklas Schörnig (Hg.), *The Militant Face of Democracy. Liberal Forces for Good*, Cambridge 2013, S. 231–68; Stengel, *The Politics of Military Force: Antimilitarism, Ideational Change, and Post-Cold War German Security Discourse*; Gunther Hellmann, »Goodbye Bismarck?: The Foreign Policy of Contemporary Germany« in: *Mershon International Studies Review* 40, Nr. 1 (1996), 1–39; Mello, »Von der Bonner zur Berliner Republik,«

23 Florian Böller, »Berlin, We Have a Problem: Germany’s Role Adaptability and the Transatlantic Security Community« in: Michael Grossman, Francis Schortgen und Gordon M. Friedrichs (Hg.), *National Role Conceptions in a New Millennium: Defining a Place in a Changing World*, Oxon 2022, S. 83–96; Brummer, »Uncivilian Power Germany: Why States Violate their Foreign Policy Master Roles«.

24 Olaf Scholz, »Nach der Zeitenwende« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. July 18 (2023); Olaf Scholz, »The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War« in: *Foreign Affairs* 102, Nr. 1 (2023), 22–38. Der Begriff der »Zeitenwende« wurde bereits 2020 bei der Münchner Sicherheitskonferenz verwendet: Tobias Bunde et al., *Zeitenwende-Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik*, 2020.

Deutschlands, aber auch in anderen Bereichen wie der Energie- und Wirtschaftspolitik.²⁵

Die deutlichste Veränderung war zweifellos die Einrichtung eines »Sondervermögens« von einmalig 100 Milliarden Euro zusätzlichem Budget für die Bundeswehr. Um die Schuldenbremse aus Artikel 109 (3) des Grundgesetzes zu umgehen, war hierfür eine *Verfassungsänderung* notwendig, bei der Artikel 87a GG um einen Abschnitt ergänzt wurde. Die Verfassungsänderung wurde am 3. Juni 2022 mit den Stimmen der Regierungskoalition aus SPD/Grünen/FDP und der Unionsfraktion beschlossen und anschließend durch den Bundesrat ratifiziert. Das Sondervermögen ist in der Geschichte der Bundesrepublik präzedenzlos. Der parlamentarischen Zustimmung waren intensive Debatten darüber vorausgegangen, wie das für die Bundeswehr geplante Sondervermögen ausgegeben werden sollte. Abgeordnete der SPD und Grünen hatten vorgeschlagen, es auch für den Erwerb anderer Fähigkeiten zu verwenden, etwa für die Cyberabwehr und den Schutz kritischer Infrastrukturen. Die Unionsfraktion hatte unterdessen erklärt, sie werde der erforderlichen Verfassungsänderung nur zustimmen, wenn das Geld ausschließlich für die Kernaufgaben der Streitkräfte verwendet werden würde. Schließlich wurde eine Einigung erzielt, wonach Aufgaben wie Cybersicherheit und Zivilschutz aus dem regulären Haushalt finanziert werden sollen und das Sondervermögen auf Verteidigungszwecke im engeren Sinne beschränkt bleibt und an die Verwendung zur Schließung von Fähigkeitslücken gebunden ist, wobei die NATO-Fähigkeitsziele explizit genannt werden.²⁶ Wörtlich heißt es in dem zugehörigen Bundeswehrsondervermögensgesetz (BwSVerMg):

„Das Sondervermögen hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 die Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen, um damit auch den deutschen Beitrag zu den geltenden NATO-Fähigkeitszielen gewährleisten zu können. Die Mittel des Sondervermögens sollen der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Maßnahmen, dienen.“²⁷

Eine politische Kehrtwende wurde im Bereich der *Waffenlieferungen* vorgenommen. Laut Daten des »Ukraine Support Tracker« hat Deutschland bis Ende Oktober 2024 militärische Unterstützung im Wert von etwa 11 Milliarden Euro an die Ukraine

-
- 25 Bunde, »Lessons (To Be) Learned? Germany's Zeitenwende and European Security After the Russian Invasion of Ukraine,«; Fix, »The End of Civilian Power: Russia's War Is Changing German Policy,«; Mello, »Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War against Ukraine,«; Malte Riemann und Georg Löffmann (Hg.), *Deutschlands Verteidigungspolitik: Nationale Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende*, Stuttgart 2023; Tobias Bunde, »Zeitenwende as a Foreign Policy Identity Crisis: Germany and the Travails of Adaptation After Russia's Invasion of Ukraine« in: *The British Journal of Politics and International Relations*, online first (2025).
- 26 Robert Roßmann, »Koalition und Union einigen sich: Sondervermögen für die Bundeswehr kommt«, *Süddeutsche Zeitung*, 29.05.2022.
- 27 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, Drucksache 20/2090, 01.06.2022.

geleistet und liegt damit an zweiter Stelle in diesem Bereich, hinter den USA (60 Mrd.) und vor Großbritannien (10 Mrd.).²⁸ Nach Angaben der Bundesregierung sind allein 2022 circa 1,6 Milliarden Euro und 2023 circa 5 Milliarden Euro an militärischer Unterstützung geleistet worden (zzgl. Verpflichtungsermächtigungen für zukünftige Lieferungen). Zudem ist umfangreich Material aus Beständen der Bundeswehr abgegeben worden und es wurden in Deutschland über 10.000 ukrainische Soldatinnen und Soldaten militärisch ausgebildet. Neben dem erheblichen Umfang der geleisteten Unterstützung ist es insbesondere bemerkenswert, dass die Bundesregierung (nach wiederholtem Zögern) auch schwere Waffensysteme wie Kampfpanzer, Schützenpanzer, Mehrzweck- und Transportfahrzeuge, Luftverteidigungssysteme, Mehrfachraketenwerfer und Panzerhaubitzen an die Ukraine liefert hat (Stand: 14.01.2025).²⁹

Die Entscheidung für Waffenlieferungen markiert einen *klaren Politikwechsel in militärischen Fragen*. Noch Ende Januar 2022, als sich die Konfrontation mit Russland längst abzeichnete und die ukrainische Regierung die Bundesrepublik um militärische Unterstützung bat, lehnte Bundeskanzler Scholz Waffenlieferungen an die Ukraine kategorisch ab: »Die deutsche Bundesregierung verfolgt seit vielen Jahren eine gleichgerichtete Strategie in dieser Frage. Und dazu gehört auch, dass wir keine letalen Waffen exportieren.«³⁰ In der Tat bestand in dieser Frage lange Zeit parteiübergreifender Konsens, auch unter den Vorgängerregierungen. Als Robert Habeck im Mai 2021, als damaliger Co-Vorsitzender der Grünen, anlässlich einer Reise in die Konfliktgebiete in der Ostukraine »Waffen zur Verteidigung, zur Selbstverteidigung« der Ukraine forderte, musste er für diese Äußerung Kritik aus allen politischen Lagern und insbesondere von seiner eigenen Partei einstecken. Der außenpolitische Sprecher der Grünen, Jürgen Trittin verwies auf das Selbstverständnis der Partei: »Waffenexporte in die Ukraine würden unserem Grundsatz widersprechen, dass wir keine Waffen in Kriegsgebiete exportieren.«³¹ Der SPD-Fraktionsvorsitzende Rolf Mützenich kritisierte Habeck scharf und unterstellte ihm Unkenntnis der Lage in der Ukraine:

»Die Forderung, der Ukraine sogenannte Abwehrwaffen zu liefern, ist leichtfertig und unterstreicht erneut, wie wenig regierungsfähig und unaufrechtig die Grünen derzeit auftreten«, ferner »verkenne der ehemalige Landesumweltminister das komplexe Krisenmanagement in der Region und die innere Situation in der Ukraine.«³²«

28 <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (letzter Zugriff: 14.01.2025). Seit Juni 2024 weist das Kieler Forschungsprojekt »allocations« aus, statt wie bisher auf »commitments« zu verweisen. Daher kann es sein, dass Zahlen aus früheren Studien höher lagen, da auch angekündigte Waffenlieferungen mitgerechnet wurden. Siehe: Pietro Bomprezzi, Ivan Kharitonov, and Christoph Trebesch, »Ukraine Support Tracker – Methodological Update & New Results on Aid “Allocation” (June 2024),« Research Note.

29 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-20254514> (letzter Zugriff: 14.01.2025).

30 »Keine deutschen Waffen für die Ukraine«, *Deutsche Welle*, 18.01.22.

31 Helene Bubrowski und Peter Carstens, »Was meint Habeck, wenn er “Waffen” sagt?«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.05.21.

32 »Habeck für Waffenlieferungen an die Ukraine – Mützenich widerspricht«, *Spiegel*, 25.05.21.

Ungeachtet dessen ist der Verweis auf die rüstungspolitischen Grundsätze, wie sie die Bundesregierung noch Anfang des Jahres 2022 ins Feld führte, in dieser Frage nicht stichhaltig.³³ Es lassen sich zahlreiche Beispiele nennen, in denen Bundesregierungen der Lieferung von Waffen und Rüstungsgütern zugestimmt haben – auch in Krisengebiete wie beispielsweise an Staaten, die am Jemen-Krieg beteiligt sind, wie Ägypten und Saudi-Arabien, an Israel, aber auch an die Peschmerga im Nordirak und an die afghanische Armee während des NATO-Einsatzes.³⁴

Ein weiterer Indikator der Zeitenwende ist die von Verteidigungsminister Boris Pistorius im Juni 2023 angekündigte *permanente Verlegung einer deutschen Brigade* nach Litauen, mit einer geplanten Sollstärke von 4.800 Bundeswehrangehörigen und 200 zivilen Beschäftigten.³⁵ Die Bundesrepublik hat seit 2017 die Führung über einen in Litauen stationierten multinationalen Gefechtsverband (Battlegroup) inne, als Teil der »enhanced Forward Presence« (eFP) der NATO. Mit der Aufstockung um nahezu 4.000 Soldatinnen und Soldaten und insbesondere durch die *permanente Stationierung* nimmt dieser Einsatz eine andere Qualität an – bislang galt das Prinzip der NATO-Russland-Grundakte von 1997, nachdem keine dauerhafte Stationierung erfolgen sollte:

»Die NATO wiederholt, daß das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, daß es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als daß es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert.³⁶«

Vor diesem Hintergrund wurde die Ankündigung der dauerhaften Stationierung von Beobachtern mit Überraschung aufgenommen, auch wenn Bundeskanzler Scholz bereits in seiner Zeitenwende-Rede und konkreter im Juni 2022 ein verstärktes Engagement in Litauen angekündigt hatte.³⁷ Allerdings hat die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion zurecht darauf verwiesen, dass sich das »Sicherheitsumfeld in eklatanter Weise verändert« habe – von daher könne

33 »Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern,«, 2019, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaeze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsgutern.pdf>. (letzter Zugriff: 17.01.2025).

34 Isabelle Ley, »Keine Waffenlieferungen in Krisengebiete?«, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/keine-waffenlieferungen-in-krisengebiete/> (letzter Zugriff 10.02.2025).

35 Bundesministerium der Verteidigung, 2023, Tagesbefehl: Dauerhafte Stationierung einer Brigade in Litauen, 28.06.2023.

36 NATO, 1997, Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags- Organisation und der Russischen Föderation, 27.05.1997.

37 »Scholz sagt Litauen Verstärkung für NATO-Ostflanke zu«, *Spiegel*, 07.06.22.

die genannte Bestimmung aus der NATO-Russland-Grundakte »kein beschränkender Faktor für den notwendigen Ausbau der NATO-Präsenz an der Ostflanke sein.«³⁸

4 Die Nationale Sicherheitsstrategie als Ausdruck außenpolitischen Wandels

Inwiefern markiert die Nationale Sicherheitsstrategie einen Wandel in den Grundorientierungen der deutschen Außenpolitik? Ausgehend von den im vorherigen Abschnitt skizzierten Kontinuitätslinien seit Gründung der Bundesrepublik lässt sich festhalten, dass die Strategie in weiten Teilen an etablierte Grundorientierungen deutscher Außenpolitik anknüpft. Dazu zählen *Multilateralismus* und Verankerung Deutschlands in internationalen Organisationen wie EU und VN, das Bekenntnis zur *Westbindung* und transatlantischen Partnerschaft in der NATO, sowie ein umfassendes Verständnis von Sicherheit und der Vorrang ziviler Mittel bei der Konfliktbewältigung. Dennoch setzt die Sicherheitsstrategie in mehreren zentralen Politikbereichen neue Akzente, verschiebt Prioritäten und nimmt teils deutliche Kehrtwenden vor. Besonders auffällig ist dies im Bereich Landes- und Bündnisverteidigung, im Umgang mit sicherheitsrelevanten Abhängigkeiten sowie in der Betonung der sicherheitspolitischen Dimension wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Diese Akzentverschiebungen deuten darauf hin, dass die Strategie nicht nur auf veränderte geopolitische Rahmenbedingungen reagiert, sondern auch den Versuch unternimmt, Deutschland als handlungsfähigen sicherheitspolitischen Akteur in einem dynamischen internationalen Umfeld neu zu positionieren.

Zunächst einmal formuliert die Strategie als Grundlagendokument in Klarheit eine veränderte *Bedrohungswahrnehmung*, wonach das gegenwärtige Russland »auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum« darstellt, wie dies auch aus den Vorworten von Bundeskanzler Scholz und Bundesministerin Baerbock deutlich wird.³⁹ Die Strategie ist nicht das erste Grundlagendokument das diese Bedrohungswahrnehmung formuliert – bereits im März 2023 veröffentlichte das Auswärtige Amt »Leitlinien« zur Implementierung feministischer Außenpolitik unter dem Eindruck der russischen Aggression gegen die Ukraine.⁴⁰ Gleichwohl zieht die Strategie auch die *notwendigen Konsequenzen* aus Fehlern der Vergangenheit, in der wirtschaftliche Fragen oft nicht aus der Sicherheitsperspektive beurteilt wurden. Exemplarisch für dieses Verhalten war das lange Festhalten an der

38 Bundesregierung, 2023, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Alexander Gauland, René Springer, Petr Bystron, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, Drucksache 20/9008, 26.10.23.

39 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 5–6, 11–12, 22. Siehe auch in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einführung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Thomas Dörfler, »Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Bedrohungen und der effektive Mitteleinsatz in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

40 Auswärtiges Amt, 2023, Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amtes, 01.03.2023.

Idee, Nord Stream 2 wäre ein rein »privatwirtschaftliches Vorhaben«, wie Kanzler Scholz noch im Dezember 2021 erklärte und seinerzeit hinzufügte »darüber entscheidet ganz unpolitisch eine Behörde in Deutschland«.⁴¹ Damit setzte Scholz zu Beginn seiner Amtszeit die geopolitisch naive Wirtschaftspolitik (*Wandel durch Handel*) vorheriger Bundesregierungen unter Angela Merkel und Gerhard Schröder fort. In Abgrenzung hiervon – und unter dem Eindruck der russischen Aggression in der Ukraine – erläutert Annalena Baerbock in ihrem Vorwort zur Nationalen Sicherheitsstrategie in Bezug auf den Nexus Energie und Sicherheit:

»Deswegen beenden wir unsere Abhängigkeit von Energie aus Russland. Wir haben jeden Kubikmeter russisches Gas doppelt und dreifach mit unserer nationalen Sicherheit bezahlt. In Zukunft werden wir Sicherheitspolitik stärker mitdenken bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen.⁴²«

Im Hauptteil der Strategie wird dies allgemeiner formuliert, aber es wird deutlich herausgestellt, dass Wirtschaft und Sicherheit zusammen gedacht werden müssen:

»Auch die internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen haben eine sicherheitspolitische Dimension. Einseitige Abhängigkeiten können sich dabei zu sicherheitspolitischen Risiken entwickeln.⁴³«

Wenn gleich diese Erkenntnisse zu Wirtschaft und Sicherheit nicht gänzlich überraschend sind, markiert die Nationale Sicherheitsstrategie damit doch eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik und eine Abkehr vom Prinzip *Wandel durch Handel*. Die Strategie hebt hervor, dass wirtschaftliche Beziehungen nicht mehr isoliert betrachtet werden können, sondern immer auch eine sicherheitspolitische Dimension haben und dass geopolitische Risiken bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen systematisch zu berücksichtigen sind. Die Strategie betont, dass wirtschaftliche Stärke nicht nur Grundlage von Wohlstand ist, sondern auch als Instrument strategischer Resilienz und der Absicherung nationaler Interessen im globalen Kontext verstanden werden muss.

Darüber hinaus erteilt die Strategie der Idee von zu respektierenden »Einflussphären« großer Mächte, wie sie aus der Theorieschule des Realismus abgeleitet und gerne apologetisch in die Diskussion eingebracht werden, eine deutliche Absage unter Verweis auf die VN-Charta und, unter anderem, das Recht auf staatliche Souveränität. In diesem Sinne entspricht die Passage der Perspektive einer *Zivilmacht*, wie im vorherigen Abschnitt beschrieben:

»Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist ein eklatanter Bruch mit der Charta der Vereinten Nationen und der kooperativen europäischen Sicherheitsordnung. Er

41 SZ, »Scholz: Entscheidung über Nord Stream 2 ‘ganz unpolitisch’«, *Süddeutsche Zeitung*, 17.12.2021.

42 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 7.

43 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 12–13.

zielt darauf ab, die staatliche Souveränität, territoriale Integrität, kulturelle Identität und politische Existenz eines friedlichen Nachbarn zu zerstören und eine imperiale Politik der Einflussphären durchzusetzen. Mit diesem epochalen Bruch der europäischen Friedensordnung bedroht Russland unsere Sicherheit und die unserer Verbündeten in NATO und EU direkt.⁴⁴«

Augenscheinliche Veränderungen zeigen sich im Bereich der *Landes- und Bündnisverteidigung* und bei den *Ausgaben für Verteidigung*. Das Sondervermögen von 100 Milliarden Euro, Erhöhungen des regulären Verteidigungsbudgets und Anschaffungen wie Trägerflugzeuge (F-35) für die nukleare Teilhabe und bewaffnungsfähige Drohnen, untermauern den Anspruch der Bundesregierung, die Bundeswehr einsatzfähig und abschreckungsfähig zu machen. Unter dem Banner der »integrierten Sicherheit« sollen alle relevanten Akteure, Mittel und Instrumente zusammenwirken, damit das Land »wehrhaft« gemacht wird »um sich und seine Verbündeten schützen und verteidigen zu können«.⁴⁵

Mit der Verwendung des Begriffs der *Wehrhaftigkeit* – der sich auch im Untertitel der Sicherheitsstrategie wiederfindet und sich durch das gesamte Dokument zieht – werden die gewohnte Rolle der *Zivilmacht* und die angeeignete *Kultur der Zurückhaltung* bewusst verlassen. Bündnis- und Landesverteidigung erhalten in der Strategie einen zentralen Platz:

»Glaubwürdige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit im transatlantischen Bündnis der NATO ist das unverzichtbare Fundament deutscher, europäischer und transatlantischer Sicherheit. Die NATO ist oberste Garantin für den Schutz vor militärischen Bedrohungen. Sie verbindet Europa politisch mit Nordamerika.⁴⁶«

Neben der »glaubhaften Abschreckung« im Rahmen der NATO wird im Abschnitt zur Wehrhaftigkeit auch explizit auf die EU-Beistandsklausel aus Artikel 42, Absatz 7 des Lissabon-Vertrags, sowie auf Artikel 4 des Aachener Vertrags über die gegenseitige Beistandspflicht mit Frankreich verwiesen.⁴⁷

Allerdings gibt es berechtigte Zweifel daran, ob die getätigten und geplanten Ausgaben tatsächlich ausreichen, um die genannten Ziele im Bereich der Bündnis- und Landesverteidigung zu erreichen. Seit Ende der 1990er-Jahre schwankten die Verteidigungsausgaben Deutschlands kontinuierlich um 1,2 % des BIP.⁴⁸ Im Jahr 2020 wurden 1,5 % erreicht und ab 2022 wurden deutliche Steigerungen umgesetzt, so dass die Bundesrepublik im Jahr 2024 zum ersten Mal das auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014

44 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 22.

45 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 19.

46 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 31.

47 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 31.

48 Mello, »German Foreign Policy,« S. 167.

ausgerufene 2 %-Ziel erreicht hat.⁴⁹ Allerdings ist es augenscheinlich, dass sich dieses Ausgaben-Niveau nicht auf Dauer wird halten lassen, sofern es keine weiteren deutlichen Erhöhungen des Verteidigungsbudgets geben wird oder weitere Sondervermögen eingerichtet werden. Beides erscheint nach aktuellem Stand äußerst unwahrscheinlich. In seiner »Zeitenwende«-Regierungsansprache vom Februar 2022 hatte Bundeskanzler Scholz noch angekündigt, »von nun an Jahr für Jahr mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts« in Verteidigung zu investieren.⁵⁰ In der Strategie liest sich dies jedoch anders. Hier wird betont, dass der »2 %-BIP-Beitrag zu den NATO-Fähigkeitszielen« im »mehrjährigen Durchschnitt« erreicht werden soll.⁵¹ Einerseits ist nun nicht mehr die Rede von »mehr als 2 Prozent«, andererseits stellt sich die Frage, wie ein Durchschnittswert von 2 % erreicht werden soll, wenn in den einzelnen Jahren voraussichtlich jeweils deutlich unter 2 % ausgegeben wird. In der Gesamtschau ist der Vorwurf, dass die Strategie für eine *Sicherheitspolitik nach Haushaltslage* steht, schwer von der Hand zu weisen. Aufschlussreich ist folgende Passage, die dem Abschnitt zur Wehrhaftigkeit vorangestellt ist:

»Wir werden die in dieser Sicherheitsstrategie beschriebenen Vorhaben, sofern sie nicht bereits mit entsprechenden Haushaltsmitteln unterlegt sind, in die jeweiligen Einzelpläne des Bundeshaushalts im Wege der Priorisierung einfügen. Angesichts der erheblichen aktuellen Anforderungen an unsere öffentlichen Haushalte streben wir an, die Aufgaben dieser Strategie ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts insgesamt zu bewältigen.⁵²«

Angesichts der aktuellen Finanzplanung könnte das 2 %-Ziel vorübergehend für 2024 und möglicherweise für weitere zwei Jahre erreicht werden, allerdings nur, wenn der Überschusshaushalt und die verteidigungsbezogenen Ausgaben anderer Ministerien zu Berechnungszwecken zum regulären Verteidigungshaushalt hinzugerechnet werden. Einer Studie zufolge würde im Jahr 2027, wenn große Teile des Überschussbudgets ausgegeben sein werden, eine Lücke von 25 Milliarden Euro zum 2 %-Ziel klaffen, welche in den Folgejahren weiterwachsen würde.⁵³

Eine Neuerung findet sich in den Verweisen auf Israels »Existenzrecht«. Die Sicherheitsstrategie verwendet in den zwei kurzen Passagen in denen Israel erwähnt wird bewusst nicht den von Angela Merkel geprägten und mittlerweile etablierten Begriff

⁴⁹ Tagesschau, »Scholz begründet Nein zu "Taurus"-Lieferung«, *Tagesschau*, 26.02.2024. Auf dem NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023 wurde das 2 %-Ziel dahingehend bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten versprachen, zukünftig „mindestens 2 %“ des BIP in die Verteidigung zu investieren: North Atlantic Treaty Organization, 2023, Vilnius Summit Communiqué.

⁵⁰ Bundestag, 2022, 19. Sitzung, 27. Februar, Plenarprotokoll 20/19, S. 1353.

⁵¹ Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 33.

⁵² Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 29.

⁵³ Florian Dorn and Marcel Schlepper, »Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögen Bundeswehr auf die Haushaltspolitik« in: *ifo Schnelldienst* 76, Nr. 7 (2023), 23–31.

der »Staatsräson«, sondern verweist in diesem Kontext darauf, dass Deutschland als Teil seiner »Identität« weiterhin »Verantwortung für das Existenzrecht Israels« übernehmen wird.⁵⁴ Dies ist insofern überraschend, da im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP noch die Formulierung verwendet wurde »Die Sicherheit Israels ist für uns Staatsräson«.⁵⁵ Da die Sicherheitsstrategie vor den terroristischen Angriffen der Hamas vom 7. Oktober 2023 veröffentlicht wurde, lässt sich die geänderte Formulierung auch nicht mit einer kritischeren Position gegenüber der Kriegsführung der israelischen Regierung im Gaza-Streifen und im Libanon erklären. Zudem haben sowohl Bundeskanzler Scholz als auch Vizekanzler Habeck im Kontext der Terrorangriffe auf die »Staatsräson« verwiesen.

In Bezug auf den (vermeintlichen) Gegensatz von Werten und Interessen in der Außenpolitik und die anhaltende Debatte um »wertegeleitete Außenpolitik« bedient sich die Sicherheitsstrategie eines Kunstgriffs und verbindet beides miteinander. Gleichwohl entfernt sich die Sicherheitsstrategie damit vom Idealtyp einer Zivilmacht, welche realpolitische Interessen weitgehend ausblendet und nach »interessenunabhängiger Normdurchsetzung« strebt. In der Sicherheitsstrategie heißt es im Hinblick auf Werte und Interessen:

»Deshalb ist deutsche Außen- und Sicherheitspolitik wertebasiert und interessengeleitet. Es liegt in unserem fundamentalen Interesse unsere Werte zu verteidigen. Sie basieren auf der unantastbaren Würde eines jeden Menschen und umfassen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, [...] Unsere sicherheitspolitischen Interessen sind geprägt von unserer geographischen Lage, unserer Mitgliedschaft in EU und NATO, unserem auf sozialer Marktwirtschaft und internationaler Verflechtung basierenden Wirtschaftsmodell und der Verantwortung für unsere natürlichen Lebensgrundlagen.⁵⁶«

Bemerkenswert sind auch die Formulierungen zu Ordnungsvorstellungen in der Sicherheitsstrategie. So wird in dem Dokument von der »freien und regelbasierten internationalen Ordnung« bzw. schlicht von der »freien internationalen Ordnung« gesprochen (»Wir verteidigen die freie und regelbasierte internationale Ordnung, die unsere Werte und Interessen schützt, mit Entschiedenheit«).⁵⁷ Abgesehen von Verweisen auf die VN-Charter und das Völkerrecht wird nicht weiter ausgeführt, wie eine solche Ordnung definiert wird. Zudem scheint es sich um eine wortwörtliche Übernahme aus der US-amerikanischen National Security Strategy von 2022 zu handeln, in welcher die

⁵⁴ Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 11; 19.

⁵⁵ Regierungsvertrag, *Mut zur Verantwortung. Thüringen nach vorne bringen*, 2024. Neben der Erwähnung der Staatsräson enthält der Koalitionsvertrag auch Ausführungen zur Bedrohungslage Israels, zum UN-Hilfswerk UNRWA, und zum völkerrechtswidrigen Siedlungsbau – alles Aspekte, die in der Sicherheitsstrategie ausgeklammert werden.

⁵⁶ Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 20–21.

⁵⁷ Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 11; 49.

Biden-Administration auf eine »free and open rules-based international order« als Ziel verweist.⁵⁸ Zudem müsste es, wie Stefan Talmon in seinem Kommentar zutreffend anmerkt, eigentlich »freiheitlich« heißen und nicht »frei«, entsprechend der »freiheitlich demokratischen Grundordnung«.⁵⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nationale Sicherheitsstrategie zwar an viele der traditionellen Grundsätze deutscher Außen- und Sicherheitspolitik anknüpft, wie etwa Multilateralismus, Westbindung und die zentrale Rolle ziviler Konfliktbewältigung, jedoch gleichzeitig deutliche Akzentverschiebungen und Neuerungen einführt. Besonders die Betonung der sicherheitspolitischen Dimension wirtschaftlicher Entscheidungen, die stärkere Fokussierung auf militärische Fähigkeiten sowie die Abkehr vom Prinzip *Wandel durch Handel* verdeutlichen den Versuch, geopolitische Risiken proaktiv anzugehen und Deutschland als resilenteren sicherheitspolitischen Akteur zu positionieren.

Dennoch zeigt die Strategie auch Schwächen. Die Umsetzung vieler angekündigter Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Verteidigungsausgaben, bleibt fraglich und scheint von haushaltspolitischen Zwängen eingeschränkt zu sein. Auch bleibt unklar, wie der in der Strategie betonte Anspruch auf Wehrhaftigkeit langfristig mit den bestehenden finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen in Einklang gebracht werden kann. In dieser Hinsicht besteht die Gefahr, dass die Strategie weniger als grundlegender Paradigmenwechsel, sondern eher als ein symbolischer Schritt wahrgenommen wird, der reale Herausforderungen nicht vollständig adressiert.

Insgesamt markiert die Nationale Sicherheitsstrategie jedoch einen wichtigen Schritt hin zu einer umfassenderen und integrierten Sicherheitspolitik. Ob sie langfristig als Wendepunkt der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen wird, wird maßgeblich von ihrer erfolgreichen Umsetzung und ihrer Anpassungsfähigkeit an künftige geopolitische Entwicklungen abhängen.

5 Strategische Zeitenwende? Desiderata der Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie ist als Grundlagendokument selbst Ausdruck eines außenpolitischen Wandels in der deutschen Außenpolitik. Sie verdeutlicht das Bemühen der Bundesregierung, »die strategische Kultur in Deutschland weiter[zu]entwickeln« und mit dem Dokument »Ausgangspunkt für eine gesellschaftliche Debatte« zu strategischen Fragen zu sein.⁶⁰ Wie in den vorherigen Abschnitten herausgearbeitet wurde, gibt es ungeachtet vieler Neuerungen in der Strategie und den begleitenden Veränderungsprozessen im Kontext der Zeitenwende, von denen der vorliegende Beitrag nur einzelne exemplarisch herausgreifen konnte, auch eine Fortführung tradierter Kontinuitätslinien deutscher Außenpolitik.

58 White House, 2022, National Security Strategy, S. 8.

59 <https://verfassungsblog.de/die-freie-internationale-ordnung/> (letzter Zugriff: 19.01.2025). Siehe in diesem Band: Stefan Talmon, »Wert, Interesse und Instrument: Das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

60 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 17, 73.

Allerdings bleibt die Nationale Sicherheitsstrategie in zentralen Fragen ambivalent. Exemplarisch zeigt sich dies beim zentralen Thema der *Verteidigungsausgaben*. Einerseits artikuliert die Bundesregierung angesichts der dramatisch veränderten Bedrohungslage ein klares Bekenntnis zur Bündnis- und Landesverteidigung. Hieraus erwächst die Notwendigkeit erheblich gesteigerter Ausgaben und Investitionen in die Sicherheit der Bundesrepublik, wie dies auch im Dokument benannt wird. Das Sondervermögen für die Bundeswehr ist ein wesentlicher Baustein auf diesem Weg, wird jedoch nicht ausreichen, um die bestehenden Lücken – insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung der geltenden NATO-Fähigkeitsziele – zu schließen. Dennoch werden die notwendigen Investitionen, wie oben ausgeführt, unter das Prinzip eines ausgeglichenen Haushalts gestellt. Ohne eine nachhaltige Erhöhung der regulären Verteidigungsausgaben und eine entsprechende Prioritätensetzung im Bundeshaushalt wird sich der Anspruch auf Wehrhaftigkeit und Abschreckungsfähigkeit jedoch nicht einlösen lassen.

Wie lässt sich diese Ambivalenz in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären? Im Lichte der Gesamtschau erscheinen drei Erklärungsansätze plausibel: zum einen zeigt sich im Dokument die Handschrift einer Koalitionsregierung von drei Partnern mit teils divergierenden Vorstellungen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Strategie die Heterogenität der politischen Überzeugungen und Zielvorstellungen unter den Parteien widerspiegelt ohne diese in eine Präferenzordnung zu bringen und bestehende Zielkonflikte aufzulösen.⁶¹ Zweitens muss sich die Nationale Sicherheitsstrategie in die differenzierte institutionelle Organisation der deutschen Außenpolitik einpassen und dabei sowohl auf die Zuständigkeiten der Fachministerien als auch auf die der Bundesländer Rücksicht nehmen. Erschwerend kommt hinzu, dass diese institutionellen Akteure teils gegensätzliche Interessen vertreten. Zuletzt sei die strategische Kultur in Deutschland genannt. Wie eingangs erwähnt, will das Dokument einen Beitrag leisten zur »Weiterentwicklung der strategischen Kultur in Deutschland« verbunden mit dem Ziel »ein in der Breite unserer Gesellschaft verankertes Verständnis von Integrierter Sicherheit zu entwickeln«.⁶² Doch ähnlich wie bei außenpolitischen Rollenkonzepten gehen Veränderungen und Anpassungsprozesse im Bereich der strategischen Kultur nur langsam vorstatten. Es ist nicht zu erwarten, dass sich die militärischen Fragen gegenüber grundsätzlich eher skeptische Haltung der Bevölkerung und in Teilen der Politik in kurzer Zeit wandeln wird.

Insgesamt zeigt die Nationale Sicherheitsstrategie den Willen zu einer strategisch-orientierten und integrierten Außen- und Sicherheitspolitik. Es bleibt abzuwarten, wie sich die zukünftige Bundesregierung zu den Zielsetzungen der Strategie und deren

61 Siehe hierzu auch Patrick A. Mello, »The Party Politics of National Role Contestsation: Germany's 'Traffic Light' Coalition and the Russian War against Ukraine« in: *Cambridge Review of International Affairs*, im Erscheinen (2025).

62 Bundesregierung, 2023, Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 17, 73. Zu strategischer Kultur siehe Christopher Daase und Julian Junk »Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland« in: *Sicherheit und Frieden* 30, Nr. 3 (2012), 152–157.

Umsetzung, sowie der hierfür notwendigen Prioritätensetzung verhalten wird. Ange- sichts wachsender Unsicherheit in Wirtschaft und Politik wird diese Aufgabe nicht leichter werden. Dies gilt insbesondere für die langfristige Finanzierung sicherheitspo- litischer Maßnahmen. Ohne kontinuierliche politische Unterstützung und die nötigen Ressourcen läuft die Nationale Sicherheitsstrategie Gefahr, bloß ein symbolisches Be- kenntnis zu bleiben.