ZfP Zeitschrift für Politik

Holger Janusch | Thomas Dörfler (Hrsg.)

Integrierte Sicherheit für Deutschland?

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland

Sonderband 13

Nomos

ZfP Zeitschrift für Politik

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

Zeitschrift für Politik

Sonderband 13

Holger Janusch | Thomas Dörfler (Hrsg.)

Integrierte Sicherheit für Deutschland?

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland

Sonderband 13

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2025 https://doi.org/10.5771/9783748951094 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0190-3
ISBN (ePDF): 978-3-7489-5109-4

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748951094

Onlineversion
Nomos eLibrary

Vorwort

Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine konfrontiert die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik mit einer fundamental gewandelten Bedrohungslage. Hinzu kommen Herausforderungen wie der Aufstieg Chinas, terroristische Bedrohungen, wirtschaftliche Verwundbarkeiten oder der voranschreitende Klimawandel. Spionage- und Sabotageaktivitäten sowie Cyberangriffe auf Deutschland und seine Partner verdeutlichen die Gefahrenlage. Mit der neuen Unsicherheit, inwiefern die Vereinigten Staaten unter der Trump-Administration weiterhin ein verlässlicher NATO-Partner bleiben werden, droht zudem eine der tragenden Säulen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wegzubrechen. Vor dem Hintergrund dieser Umbrüche bedarf es umso mehr einer Nationalen Sicherheitsstrategie, die zum effizienten Einsatz der knappen Ressourcen und zur effektiven Erreichung nationaler und europäischer Ziele beiträgt.

Die Zeitenwende stellt gleichsam die Politikwissenschaft vor Herausforderungen, bietet ihr aber auch Chancen. So ergeben sich neue Fragen, Themen und Untersuchungsgegenstände für die empirisch-analytische Forschung. Jedoch muss sich die Politikwissenschaft auch selbstkritisch fragen, welchen Beitrag sie für die nationale Sicherheit und den Schutz der Demokratie leisten kann. Während im angelsächsischen Raum, insbesondere den Vereinigten Staaten, die *strategic*, *security* und *intelligence studies* fest im wissenschaftlichen Diskurs etabliert sind, besteht in Deutschland weiterhin Nachholbedarf. Dieser Sonderband widmet sich beiden Aspekten. So dient die erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland nicht nur als neues Forschungsobjekt. Der Sonderband zielt zugleich auf eine anwendungsbezogene Kritik und auf Handlungsempfehlungen, die den wissenschaftlichen Mehrwert für konkrete Sicherheitspolitik belegen.

Wir bedanken uns herzlich beim Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes, der an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis zu den benannten Themenfeldern forscht, sowie der Leitung des Zentrums für Nachrichtendienstliche Aus- und Fortbildung und des Bundesnachrichtendienstes, die das Projekt unterstützt haben. Auch danken wir den Praxisvertreterinnen und -vertretern aus den Bundesministerien, die den Workshop für den Sonderband mehr als bereichert haben, und den externen Gutachterinnen und Gutachtern für ihre konstruktive Kritik. Ein besonderer Dank gilt dem Herausgeberkreis der Zeitschrift für Politik, insbesondere Prof. Dr. Klaus Brummer, der das Vorhaben inhaltlich begleitet hat, sowie dem Bildungswerk des Deutschen Bundeswehrverbandes und dem Wissenschaftsverein Publik e.V. für die tatkräftige und finanzielle Unterstützung des Workshops und des Sonderbandes.

Holger Janusch und Thomas Dörfler
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Nachrichtendienste

Inhalt

Thomas Dörfler und Holger Janusch

Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen

1 Einleitung

Spätestens mit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der damit ausgerufenen »Zeitenwende« stellt sich die Frage nach einem Wandel des strategischen Denkens in der deutschen Sicherheitspolitik in aller Deutlichkeit. Am 14. Juni 2023 veröffentlichte die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, in der unter dem Titel »Integrierte Sicherheit für Deutschland« ein breites Sicherheitsverständnis formuliert wird. Die Bundesregierung reagiert damit auf diverse sicherheitspolitische Herausforderungen: die Bedrohung durch Russlands Angriffskrieg, den Reformbedarf bei der Bundeswehr, die Verwundbarkeiten der deutschen Wirtschaft und die Risiken durch Cyberbedrohungen, Klimawandel, Hunger oder Pandemien. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen soll die Nationale Sicherheitsstrategie Bezugspunkt, Leitlinie und Legitimierungsgrundlage für die Gestaltung und Implementierung zukünftiger sicherheitspolitischer Maßnahmen in Bundesministerien und -behörden sein.

Mit der Veröffentlichung ergab sich eine kontroverse Diskussion über die Nationale Sicherheitsstrategie, die neben Zustimmung auch vielerlei Kritik auf sich zog. Erstens kritisierten einige den Strategieprozess als grundsätzlich verfehlt, weil er etwa als Beitrag zur fortschreitenden Militarisierung deutscher Außenpolitik abzulehnen sei. Zweitens war eine vielgeäußerte Kritik, dass der Sicherheitsbegriff zu weit gefasst sei, wodurch der Fokus auf die Kernaufgaben der Sicherheitspolitik verloren ginge. Aufgrund mangelnder Priorisierung nationaler Interessen biete die Sicherheitsstrategie keine Leitlinie bei der Lösung von Zielkonflikten und der Verteilung knapper Ressourcen. Drittens stand die Umsetzung der Strategie in der Kritik. Neben den Fragen nach dem Ressourceneinsatz und der Institutionalisierung, etwa der fehlenden Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats, blieben die Maßnahmen und Instrumente zu Erreichung nationaler Sicherheit recht vage. Offen sei auch, wie deren Wirkung auf die Erreichung nationaler Ziele evaluiert werden sollen und wie der zukünftige Prozess zur Neuauflage der Strategie aussehen könnte. Viertens wurde spezifische Kritik zu einzelnen Themenfeldern, etwa der Korruptionsbekämpfung, Krisenprävention oder der Inneren Sicherheit, geäußert.

Die kontroverse Debatte verdeutlicht die hohe politische und gesellschaftliche Relevanz der Sicherheitsstrategie und den großen Bedarf an wissenschaftlicher Begleitung. Allerdings findet in der wissenschaftlichen Debatte bislang keine systematische

Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen, Inhalten und der Implementierung der Nationalen Sicherheitsstrategie statt, obwohl die Forschung hilfreiche Erkenntnisse zur Lösung komplexer Sicherheitsproblemen verspricht. Dieser Sonderband möchte dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

2 Ziele und Themen des Sonderbandes

Der Sonderband nimmt die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands als Ausgangspunkt und Untersuchungsgegenstand, um strategische Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu diskutieren. Es verfolgt drei Ziele: Erstens leistet der Sonderband einen wissenschaftlich fundierten und zugleich anwendungsbezogenen Beitrag zur gesellschaftlichen Debatte über die Nationale Sicherheitsstrategie. Der Fokus des Sonderbandes liegt dabei auf theoretisch und empirisch gehaltvolle Kritiken, die zentrale Aspekte der Sicherheitsstrategie hinterfragen und bewerten. Zweitens bringt der Sonderband analytische Perspektiven aus diversen Forschungsansätzen und methodische Herangehensweisen zusammen, um relevante Facetten der Nationalen Sicherheitsstrategie zu beleuchten. Ziel ist es, systematische Antworten für strategische Herausforderungen zu entwickeln. Drittens zielt der Sonderband darauf ab, Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Sicherheitsstrategie zu entwickeln, ohne dabei die Interessen, Optionen und Dilemmata der Politik aus den Augen zu verlieren. Die Wissenschaft bietet den Vorteil, dass Forschende eine kritische Distanz zur Politik wahren, eine längerfristige Perspektive einnehmen und den Status Quo hinterfragen können[1]. Mit der Verwirklichung der drei Ziele soll der Sonderband als Start- und Referenzpunkt für eine Debatte zur Nationalen Sicherheitsstrategie dienen.

Der Sonderband gliedert sich in vier Themenblöcke. Der erste Themenblock widmet sich der Nationalen Sicherheitsstrategie als Ganzes, ihrer strategischen Funktionen, Wirkungen und Probleme. Die Forschung kann hier helfen, die diversen Funktionen und Wirkungen nationaler Sicherheitsstrategien besser zu verstehen und die Bedeutung für Stabilität und Wandel deutscher Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund multipler Krisen zu bewerten. Der zweite Themenblock untersucht die zentralen Politikfelder, die in der Nationalen Sicherheitsstrategie unter den Schlagworten »Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig« subsumiert werden. Hier kann die Forschung dazu beitragen, Probleme, Ursachen und Zusammenhänge einzelner Politikfelder besser zu verstehen, die Ausgestaltung dieser Themen zu konkretisieren und blinde Flecken, etwa die Rolle der Nachrichtendienste, zu füllen. Der dritte Themenblock widmet sich der (zukünftigen) Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie, deren Übereinstimmung mit der öffentlichen Wahrnehmung und der Einbettung in der europäischen strategischen Kultur. Mithilfe der Forschung lassen sich Probleme der Institutionalisierung und Legitimierung im Zuge der Umsetzung und Neugestaltung der Strategie erkennen und gegebenenfalls lösen. Der vierte Themenblock ergänzt die politikwissenschaftlichen

1 Daniel Byman, »Writing Policy Recommendations for Academic Journals: A Guide for the Perplexed« in: *International Security* 48, Nr. 4 (2024), S. 137–166.

Beiträge und diskutiert rechtliche Aspekte der Nationale Sicherheitsstrategie im Hinblick auf die Institutionalisierung sowie das Völkerrecht.

3 Relevanz und Forschung zur Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Anzahl und Vielfalt der Krisen und Konfliktlagen betrifft die Bundesrepublik Deutschland auf vielfältige Art und Weise. So ist nicht nur die physische Unversehrtheit der Bevölkerung aufgrund militärischer und terroristischer Bedrohungen gefährdet, sondern auch der wirtschaftliche Wohlstand, der soziale Frieden oder die Demokratie. Dabei bedingen und verstärken sich die unterschiedlichen Krisen häufig untereinander. Wenn sich immer mehr Krisen und Konflikte gegenseitig verstärken, wird es umso wichtiger, dass Regierungen knappe Ressourcen gezielt einsetzen, um ihre Ziele möglichst effektiv zu erreichen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich gerade im Zeitalter der Polykrisen die Relevanz oder gar Notwendigkeit einer nationalen Sicherheitsstrategie, um den aktuellen Bedrohungen zu begegnen.

Auch wenn die Bundesregierung erstmals im Jahr 2023 eine Nationale Sicherheitsstrategie veröffentlichte, beschäftigen sich bereits zuvor Forschungsansätze und empirische Studien mit strategischen Fragen der nationalen Sicherheit Deutschlands. Die Forschung über die Nationale Sicherheitsstrategie kann somit an bisherige Forschung über deutsche Außen- und Sicherheitspolitik anknüpfen und auf ihr aufbauen. Dazu zählt allen voran die Forschung zur strategischen Kultur[2], Bedrohungswahrnehmung[3] und der außenpolitischen Rolle Deutschlands innerhalb Europas und der Welt[4], insbesondere dem Zivilmachtkonzept[5]. Europäische Krisen entfachen stets neue Debatten über die Führungsrolle Deutschlands in der EU[6]. Auch wenn in diesem Kontext nur selten von *grand strategy* gesprochen wird, verspricht dieser Forschungsstrang zahlreiche Erkenntnisse über die Ziele, Funktion und Wirkung nationaler Sicherheitsstrategien[7]. Die *Grand-strategy*-Forschung ist stark verankert, wenn auch nicht ausschließlich, im Kontext der Debatten zur außen- und sicherheitspolitischen Rolle der Vereinigten

2 Christopher Daase / Julian Junk, »Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland« in: *Sicherheit & Frieden* 30, Nr. 3 (2012), S. 152–157.

3 Simon Koschut, »Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 198–203.

4 Gunther Hellmann / Klaus Naumann / Úrsula Stark Urrestarazu (Hg.), *„Früher, entschiedener und substantieller"? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik,* Wiesbaden 2015; Lisbeth Aggestam / Adrian Hyde-Price, »Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy« in: *German Politics* 29, Nr. 1 (2020), S. 8–24.

5 Hanns W. Maull, »„Zivilmacht". Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes«, in: Sebastian Harnisch / Joachim Schild (Hg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 121–147.

6 Niklas Helwig / Marco Siddi, »German Leadership in the Foreign and Security Policy of the European Union« in: *German Politics* 29, Nr. 1 (2020), S. 1–7.

7 Marina Henke, *The "dos and don'ts" of strategy making,* Rome 2022.

Staaten in der Welt[8]. Darüber hinaus lassen sich zu vielen für die Sicherheitsstrategie relevanten Politikfeldern Studien in der *Policy*-Forschung finden, die nicht nur die drängendsten Probleme und deren Ursachen identifizieren, sondern auch konkrete Lösungen bereitstellen[9]. Auch gibt es vergleichende Studien von sicherheitspolitischen Grundsatzdokumenten Deutschlands mit denen anderer Länder[10].

Der Forschungsstrang der Außenpolitikanalyse stellt wiederum Erkenntnisse über Entscheidungsprozesse der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bereit und kann somit Erklärungen für strategische Entscheidungsprozesse und außenpolitische Fehlentscheidungen liefern[11]. Die Institutionenforschung untersuchte bereits die Entstehung, den Wandel und die Wirkung von Institutionen auf die deutsche Außenpolitik[12]. Sie verspricht damit nicht nur ein Werkzeug zur Analyse der Entstehung der Nationalen Sicherheitsstrategie, sondern auch einen fundierten Beitrag zur zukünftigen Institutionalisierung[13]. Es ließen sich hier noch viele weitere Forschungsstränge nennen, etwa die Normenforschung[14], die Forschung zu Bevölkerungseinstellungen[15] oder die *Intelligence Studies*[16], welche strategische Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik berühren und damit einen gehaltvollen Anknüpfungspunkt für die Erforschung der Nationalen Sicherheitsstrategie bieten. Der Sonderband will hierzu in dreifacher Hinsicht den Anstoß geben: zur Entwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie als

8 Thierry Balzacq / Ronald R. Krebs (Hg.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy,* Oxford 2021.

9 Ina Kraft, »Hybrider Krieg – zu Konjunktur, Dynamik und Funktion eines Konzepts« in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, Nr. 3 (2018), S. 305–323; Judith Nora Hardt, »The United Nations Security Council at the Forefront of (Climate) Change? Confusion, Stalemate, Ignorance« in: *Politics and Governance* 9, Nr. 4 (2021), S. 5–15; Anselm Vogler, »On (In-)Secure Grounds: How Military Forces Interact with Global Environmental Change« in: *Journal of Global Security Studies* 9, Nr. 1 (2024).

10 Walter Feichtinger, »Editorial: „Bedrohungswahrnehmung und sicherheitspolitische Konzepte im Vergleich"« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. III; Sybille Reinke de Buitrago, »Threats of a Different Kind: China and Russia in U.S. Security Policy Discourse« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 165–170; Jānis Bērziņš, »The West is Russia's Main Adversary, and the Answer is New Generation Warfare« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 171–176.

11 Christian Rabini / Katharina Dimmroth / Klaus Brummer / Mischa Hansel, *Entscheidungsträger in der deutschen Außenpolitik: Führungseigenschaften und politische Überzeugungen der Bundeskanzler und Außenminister,* Baden-Baden 2020.

12 Kai Oppermann / Alexander Höse, »Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik«, in: Thomas Jäger (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2011, S. 44–76.

13 Anselm Vogler, »Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries« in: *International Studies Review* 25, Nr. 2 (2023); Philine Warnke / Max Priebe / Sylvia Veit, *Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung,* Karlsruhe 2022.

14 Sebastian Harnisch / Kerstin Zettl-Schabath, »Secrecy and Norm Emergence in Cyber-Space. The US, China and Russia Interaction and the Governance of Cyber-Espionage« in: *Democracy and Security* 19, Nr. 1 (2023), S. 82–110.

15 Matthias Mader, »Citizens' Perceptions of Policy Objectives and Support for Military Action« in: *Journal of Conflict Resolution* 61, Nr. 6 (2017), S. 1290–1314.

16 Sophia Hoffmann, »Nachrichtendienstforschung: Einleitung zum Forum« in: *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29, Nr. 2 (2022), S. 66–81.

Ganzes, zu den in der Strategie angeführten Themenfeldern sowie zu ihrer zukünftigen Institutionalisierung.

Bisher dominieren *policy*-orientierte Beiträge die Debatte zur Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland. Nachdem sich die Regierungskoalition auf die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie geeinigt hatte, gab es zahlreiche Vorschläge zur grundlegenden Ausgestaltung der Strategie[17], aber auch zu zentralen Aspekten wie der Rüstungskontrolle[18], Lieferketten und Rohstoffen[19] oder der Klimapolitik[20]. Besonders stark stand dabei die Debatte um einen möglichen Nationalen Sicherheitsrat im Vordergrund[21], wobei Befürworter betonen, ein solcher Rat würde die Handlungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit steigern, und eine weitsichtigerer, effizientere, effektivere und kohärentere Außenpolitik fördern[22]. Andere wiederum argumentieren, ein Sicherheitsrat sei für das parlamentarische System Deutschlands ungeeignet, unterlaufe die Befugnisse des Bundestags in der Außenpolitik und ermangele empirischer Belege für die erhoffte Wirkung[23]. Zudem finden sich Vergleiche mit den sicherheitspolitischen Koordinationsgremien anderer Länder[24]. Seit der Veröffentlichung der Sicherheitsstrategie gibt es eine zwiespältige Haltung. Einerseits wird die Sicherheitsstrategie begrüßt[25], anderseits werden die zahlreichen Leerstellen bemängelt[26]. Kon-

17 Claudia Major / Christian Mölling, »Hurra, eine Strategie! Aber: welche? Und wie? Deutschland will eine Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen. Dabei sind folgende Ecksteine einer sicherheitspolitischen Neuaufstellung zu beachten« in: *Internationale Politik* 77, Nr. 2 (2022), S. 64–69.

18 Anja Dahlmann / Ulrich Kühn, *Rüstungskontrolle in der Nationalen Sicherheitsstrategie* 2022.

19 Jakob Kullik, *Zeitenwende heißt auch Rohstoffwende:. Warum Rohstoffsicherheit ein Teil der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands werden sollte,* Berlin 2022.

20 Tim Bosch / Kira Vinke, *Klimapolitik in der Nationalen Sicherheitsstrategie. Wie die Bundesregierung trotz Russlands Angriffskrieg Kurs halten kann* 2022.

21 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich,* Berlin 26.08.2022.

22 Sarah Brockmeier / Tobias Bunde, »Kommt Zeit, kommt Rat?« in: *IPG Journal* (11.10.2021), https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/kommt-zeit-kommt-rat-5482/.

23 Markus Kaim, »Ein Nationaler Sicherheitsrat brächte für die deutsche Außenpolitik keine Verbesserung« in: *IPG Journal* (01.10.2021), https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/auf-dem-holzweg-5462/, (Zugriff am 23.02.2024).

24 Julianne Smith, »Eine Frage der Staatskunst. Deutschland sollte erneut über einen Nationalen Sicherheitsrat nachdenken« in: *Internationale Politik* 74, Nr. 1 (2019), S. 92–98.

25 Karl-Heinz Kamp, »Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen* 7, Nr. 3 (2023), S. 285–290.

26 Daniel S. Hamilton, »Kann Deutschland Schritt halten?« in: *Internationale Politik Quarterly* 78, Nr. 5 (2023), https://internationalepolitik.de/de/kann-deutschland-schritt-halten, (Zugriff am 23.02.2024), S. 64–69; Julia Grauvogel, »Afrika als Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie?« in: *GIGA Focus Africa* 6 (2023); Marina Henke, »Wunschliste ohne Prioritäten. Die Sicherheitsstrategie macht den Bürgern etwas vor« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (20.06.2023), https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/marina-henke-fehler-der-nationalen-sicherheitsstrategie-18975009.html, (Zugriff am 04.07.2024).

zeptionelle und empirische Studien, die sich direkt auf nationale Sicherheitsstrategien fokussieren, bilden dagegen bisher eine Randerscheinung[27].

Es zeigt sich, dass es vielversprechende Ansätze zur Erforschung von Sicherheitsstrategien gibt, die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands bislang jedoch noch nicht Gegenstand einer systematischen Untersuchung ist. Der Sonderband nimmt es sich zur Aufgabe, diese Lücke zu schließen. So betrachten die Beiträge des Sonderbandes die Nationale Sicherheitsstrategie einerseits selbst als Forschungsgegenstand und untersuchen deren Ausgestaltung, Implementation und Wirkung. Andererseits bereiten die Beiträge theoretische, methodische und empirische Erkenntnisse aus der Forschung auf, um Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Sicherheitsstrategie abzuleiten.

4 Kontext der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands

Im Gegensatz zu Verbündeten wie den Vereinigten Staaten, Großbritannien oder Frankreich, aber auch Staaten wie Russland oder China hatte Deutschland bis 2023 keine nationale Sicherheitsstrategie. Dafür mag es unterschiedliche Gründe gegeben haben, zum Beispiel die pazifistische politische Kultur[28], antimilitaristische Einstellungen in der Bevölkerung[29] oder Bedenken gegen eine Normalisierung deutscher Außenpolitik[30]. Auch hätte die Artikulation nationaler Interessen als Großmachtstreben Deutschlands missverstanden werden können. In den letzten Jahren hatten die Bundesregierung, die Europäische Union und die NATO jedoch eine Reihe von Strategieprozessen angestoßen, die den Rahmen für das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands bieten sollten[31]. Das Ergebnis waren mehrere Grundlagendokumente, zum Beispiel das »Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr« (2016), die Leitlinien »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« (2017), die Cybersicherheitsstrategie (2021) sowie der »Strategische Kompass« (2022) der Europäischen Union und das neue »Strategische Konzept« (2022) der NATO.

Nach der Bundestagswahl 2021 vereinbarten die zukünftigen Regierungsparteien im Koalitionsvertrag, ressortübergreifend eine Außenpolitik »aus einem Guss« zu

27 Z. B. Christian Opitz / Hanna Pfeifer / Anna Geis, »Kontrollierte Politisierung: Bürgerdialoge im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland« in: *Politische Vierteljahresschrift* (2024).

28 John S. Duffield, »Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism« in: *International Organization* 53, Nr. 4 (1999), S. 765–803.

29 Mader, Citizens' Perceptions of Policy Objectives and Support for Military Action, aaO. (FN 15).

30 Gunther Hellmann, »Jenseits von „Normalisierung" und „Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2 (1997), S. 24–33.

31 Bundesministerium der Verteidigung, *Sicherheitspolitische Grundlagendokumente – eine Übersicht,* https://www.bmvg.de/de/aktuelles/sicherheitspolitische-grundlagendokumente-eine-uebersicht-5458768, (Zugriff am 29.02.2024).

machen und dafür eine Nationale Sicherheitsstrategie zu erarbeiten[32]. Ein Nationaler Sicherheitsrat, wie von der FDP gefordert, schaffte es allerdings nicht in den Koalitionsvertrag[33]. Im Februar 2022 übernahm das Auswärtige Amt die Federführung, richtete einen permanenten Arbeitsstab als Redaktionsteam ein und zirkulierte erste Eckpunkte[34]. Neben dem Auswärtigen Amt waren maßgeblich das Bundesverteidigungsministerium und Bundesinnenministerium, aber auch andere Ressorts, wie das Bundesfinanzministerium, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz oder das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik an der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie beteiligt. Den offiziellen Auftakt des Prozesses markierte eine Rede »Die Sicherheit der Freiheit unseres Lebens« der Außenministerin Annalena Baerbock am 18. März 2022[35]. Baerbock skizzierte drei Säulen der Strategie und damit Leitplanken für die Erarbeitung der Sicherheitsstrategie: die Unverletzlichkeit des Lebens, die Sicherheit der Freiheit und die Sicherheit der Lebensgrundlagen. Damit legte sie gleichermaßen einen breiten Sicherheitsbegriff für die Gestaltung der Nationalen Sicherheitsstrategie zugrunde. Auch betonte sie den dialogischen und partizipativen Prozess, der zahlreiche politische und gesellschaftliche Akteure einbeziehen sollte.

Neben der Ressortbesprechung aller beteiligten Ministerien[36] organisierte das Auswärtige Amt in einer ersten Phase sieben Workshops, zwei *Open Situation Rooms* und eine Abschlussveranstaltung jeweils unter Bürgerbeteiligung, die eine »kontrollierte Politisierung« der Strategieentwicklung ermöglichen sollte[37]. Weiterhin entwickelte das Auswärtige Amt verschiedene Beteiligungsformate mit nationalen und internationalen Stakeholdern aus Forschung, Thinktanks, Verbänden und Zivilgesellschaft sowie europäischen und internationalen Verbündeten und Partnern, wobei letztere nicht unmittelbare in den Strategieprozess eingebunden waren[38]. Das Auswärtige Amt erarbeitete zudem in Zusammenarbeit mit dem Global Public Policy Institute eine offizielle Debattenplattform[39], welche wichtigste Beiträge aus Wissenschaft, Zivilge-

32 SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,* Berlin 07.12.2021, S. 114.

33 Markus Becker / Markus Böhm / Markus Dettmer / Matthias Gebauer / Max Hoppenstedt / Henning Jauernig / Nils Klawitter / Christian Reiermann / Michael Sauga / Cornelia Schmergal / Gerald Traufetter / Wolf Wiedmann-Schmidt, »Analyse des Koalitionsvertrags: Wer wo nachgeben musste – und was jetzt kommt« in: *Der Spiegel* (24.11.2021), (Zugriff am 29.02.2024).

34 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

35 Auswärtiges Amt, *Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie,* https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738, (Zugriff am 28.02.2024).

36 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

37 Opitz / Pfeifer / Geis, Kontrollierte Politisierung: Bürgerdialoge im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland, aaO. (FN 27); Auswärtiges Amt, *Bürgerinnen – und Bürgerdialoge zur Nationalen Sicherheitsstrategie – wie funktioniert das?,* https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/nationale-sicherheitsstrategie/-/2541268, (Zugriff am 29.02.2024).

38 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

39 GPPi, *49security. Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie,* https://fourninesecurity.de/, (Zugriff am 08.03.2024).

sellschaft und Praxis bündeln sollte. Ergänzend beteiligten sich das Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung[40] und der Verfassungsblog[41] mit eigenen Debattenplattformen.

Auch wenn bereits im Oktober 2022 ein erster Entwurf vorlag, verzögerten politische Auseinandersetzungen die Fertigstellung, so dass sich die Veröffentlichung mehrfach verzögerte. Streitthemen waren insbesondere die Frage eines Nationalen Sicherheitsrats[42], die Höhe der Verteidigungsausgaben und deren Kopplung an Ausgaben für Diplomatie, zivile und humanitäre Krisenreaktion sowie die föderalen Kompetenzen im Katastrophenschutz, aber auch Umfang, Ton und Detailtiefe der Ausführungen zu China, der Komplex Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus oder die Rolle von Hackbacks bei Cyberangriffen[43]. Im März 2023 verzichtete die Koalition auf einen Nationalen Sicherheitsrat, um die kontroverse Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt auszuklammern[44].

Am 14. Juni 2023 verabschiedete das Bundeskabinett die Nationale Sicherheitsstrategie. Damit legt die Bundesregierung ihr »oberstes sicherheitspolitisches Dachdokument« vor, das als Leitlinie für Deutschlands Sicherheitspolitik dienen soll. Der Kern der Strategie beschreibt die Identität, Werte und Interessen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sowie das sicherheitspolitische Umfeld und den damit verbundenen Bedrohungen. Dabei bekennt sich die Bundesregierung zur Verantwortung für den Zivilisationsbruch der Shoah, zur europäischen Versöhnung und der euroatlantischen Zusammenarbeit. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sei wertebasiert und interessengeleitet sowie der Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenwürde verpflichtet. Zentrale Interessen seien die Sicherung territorialer Integrität, die transatlantische und Europäische Zusammenarbeit sowie die Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung und der Menschenrechte. Russland stelle auf absehbare Zeit die größte Bedrohung dar, während China Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale sei. Ne-

40 PRIF BLOG, *Nationale Sicherheitsstrategie,* https://blog.prif.org/reihen/nationale-sicherheitsstrategie/, (Zugriff am 08.03.2024).

41 Verfassungsblog, *Debate: Sicherheitsstrategie nach der Zeitenwende: Institutionen, Recht, Politik,* https://verfassungsblog.de/category/debates/strategiedebatte-debates/, (Zugriff am 08.03.2024).

42 Heiko Meiertöns, »Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland? Verfassungs- und sicherheitsrechtlicher Rahmen« in: *Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht*, Nr. 1 (2023), S. 19–24.

43 Matthias Gebauer / Martin Knobbe / Marina Kormbaki / Christian Reiermann, »Wer hat das Sagen in der Außenpolitik?« in: *Spiegel* (29.12.2022), https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-china-mali-aussenpolitik-der-ampel-spiel-auf-zeit-a-ba4ebfb6-78ac-4b52-87d4-de76f872434d?sara_ref=re-xx-cp-sh; Marina Kormbaki, »Über diese vier Punkte streiten Scholz und Baerbock« in: *Spiegel* (18.01.2023), https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-und-annalena-baerbock-vier-streitpunkte-bei-nationaler-sicherheitsstrategie-a-16da131a-1bfb-4616-9ed9-2ff75b204f17; Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

44 Matthias Gebauer / Marina Kormbaki, »Ampel verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat« in: *Spiegel* (11.03.2023), https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nationaler-sicherheitsrat-kommt-nicht-dissens-zwischen-olaf-scholz-und-annalena-baerbock-a-93090bc0-e61a-47af-a9ce-e4d8f915f17c?sara_ref=re-xx-cp-sh.

ben Kriegen, Extremismus, wirtschaftlichen Abhängigkeiten oder Cyberbedrohungen sei die Klimakrise die fundamentale Herausforderung dieses Jahrhunderts. Ergänzend präsentiert die Bundesregierung anhand der drei Schlagworte wehrhaft, resilient und nachhaltig ihre Idee einer Integrierten Sicherheit. Hiermit sollen alle sicherheitspolitischen Themen und Instrumente vereint werden, um den vielfältigen Bedrohungen zu begegnen. Der Schwerpunkt bei der Wehrhaftigkeit liegt auf der Landes- und Bündnisverteidigung, aber auch dem Zivil- und Katastrophenschutz, der Stärkung des europäischen Friedensprojekts, der Krisenprävention und der Entwicklungspolitik. Um die Resilienz Deutschlands zu stärken, betont die Strategie den Schutz der Demokratie vor Desinformation und Cyberbedrohungen, das Eintreten für die internationale Ordnung, Multilateralismus und Menschenrechte sowie die Sicherung von Rohstoffen. Menschliche Sicherheit, Klima- und Biodiversitätspolitik, Ernährungssicherheit und Pandemieprävention sind Kern des Nachhaltigkeitsaspekts. Die Sicherheitsstrategie schließt mit einem Bekenntnis zur Weiterentwicklung der strategischen Kultur und der Bereitschaft zum Dialog.[45]

5 Definition und Funktionen von nationalen (Sicherheits-)Strategien

Losgelöst vom Begriff der nationalen Sicherheitsstrategie beschreibt eine Strategie grundsätzlich, auf welche Art vorhandene Mittel und Ressourcen unter der Berücksichtigung der antizipierten Handlungen anderer Akteure, wie feindlicher und alliierter Staaten, zur Erreichung nationaler Ziele eingesetzt werden sollen. Während der Begriff der nationalen Sicherheitsstrategie vor allem im politischen Kontext genutzt wird, bleibt er häufig in der Wissenschaft undefiniert. Hingegen findet der Begriff der *grand strategy* große Aufmerksamkeit in der Forschung. Barry Posen[46] definiert *grand strategy* als eine »state's theory about how it can best 'cause' security for itself.« Sie umfasst demnach eine Theorie über kausale Zusammenhänge. Hal Brands[47] versteht darunter eher ein »purposeful and coherent set of ideas about what a nation seeks to accomplish in the world, and how it should go about doing so.« Nach Hal Brands und Patrick Porter[48] ist eine *grand strategy* »a guiding intellectual framework [...], formed from a mix of different influences—experience, study, values, ideology—that helps officials make sense of complexity and bring resources and commitments into alignment.« Sie besteht demnach aus einem Set an Ideen, die der Politik eine grundlegende Kohärenz verleihen und die Improvisierung verbessern soll. Die Vielzahl der Definitionen verdeutlicht, dass es kein kohärentes Verständnis von *grand strategy* gibt.

45 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie,* Berlin 2023.

46 Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars,* Ithaca 2014, S. 13.

47 Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush,* Ithaca 2014, S. 3.

48 Hal Brands / Patrick Porter, *Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos in: The National Interest* (10.12.2015), https://nationalinterest.org/feature/why-grand-strategy-still-matters-world-chaos-14568, (Zugriff am 12.07.2024).

Einerseits verstehen Forschende[49] eine *grand strategy* als einen statischen, vordefinierten Plan, der nach einem Skript aufgeführt werden kann. Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern in der dynamischen und komplexeren Welt eine *one-size-fits-all grand strategy* geeignet ist oder sogar kontraproduktiv sein kann[50]. Die Gestaltung einer *grand strategy* sollte demnach nicht auf einer statischen Sicht der Ziele, Mittel und Wege liegen, sondern Aspekte von Lernen, Adaption, Improvisation und Pragmatismus umfassen[51].

Die Begriffe *grand strategy* und *national security strategy* werden häufig synonym genutzt. Eine nationale Sicherheitsstrategie bildet jedoch meist einen Bestandteil der *grand strategy* und fokussiert sich vor allem auf die sicherheitspolitischen Instrumente zur Erreichung nationaler Ziele. Zentrale Merkmale einer *grand strategy* sind der koordinierte Einsatz diverser Machtmittel – militärischer, diplomatischer, ökonomischer und informationeller – zur Verwirklichung langfristiger nationaler Interessen[52]. In den Vereinigten Staaten gibt es wiederum unterhalb der *National Security Strategy* eine *National Defense Strategy* sowie eine *National Military Strategy* und *National Intelligence Strategy*. In diesem Sonderband bezeichnet eine nationale Sicherheitsstrategie das offizielle Dokument einer Regierung, das den strategischen Einsatz von Ressourcen und Mittel zur Verwirklichung nationaler sicherheitspolitischer Ziele beschreibt. Sicherlich kann ein Staat auch ohne ein offizielles Dokument über eine (informelle) Sicherheitsstrategie verfügen. Eine Sicherheitsstrategie als offizielles Regierungsdokument sollte somit nicht mit der tatsächlichen Strategie eines Landes verwechselt werden. Allerdings kann ein offizielles Dokument viele der diversen Funktionen einer informellen Strategie oder *grand strategy* bekräftigen.

In der Forschung werden vielfältige Funktionen einer Sicherheitsstrategie diskutiert; die folgende Erklärung von sieben zentralen Funktionen nationaler Sicherheitsstrategien hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Primäre Funktion einer nationalen Sicherheitsstrategie dürfte die *Zielsetzungsfunktion* sein. Eine Sicherheitsstrategie bildet einen zentralen Baustein bei der Definierung nationaler Interessen und essentieller Bedrohungen. Nationale Interessen sind nicht von vornherein gesetzt, sondern müssen formuliert werden. Eine Strategie ohne klar definierte nationale Interessen mangelt es an den Zielen, die über den Einsatz von Mitteln erreicht werden sollen[53]. Hierbei ist zugleich eine klare Priorisierung der Ziele wichtig, da die Sicherheitsstrategie sonst bei Zielkonflikten als Kompass der Entscheidungsfindung versagt. Ohne eine klare Zielformulierung kann es auch zum *Tail-wagging-the-dog*-Problem kommen, nach dem

49 Z. B. Brands, What Good Is Grand Strategy?, aaO. (FN 47).
50 Simon Reich / Peter Dombrowski, *The End of Grand Strategy. US Maritime Operations in the Twenty-First Century,* Ithaca 2018, S. 2.
51 Vgl. Ionut C. Popescu, »Grand Strategy vs. Emergent Strategy in the Conduct of Foreign Policy« in: *Journal of Strategic Studies* 41, Nr. 3 (2018), S. 438–460.
52 Paul M. Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace,* New Haven 1992; William C. Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice. The Need for an Effective American Foreign Policy,* Cambridge 2015.
53 Martel, Grand Strategy in Theory and Practice, aaO. (FN 52).

die Ziele verfolgt werden, für die ausreichend Mittel und Ressourcen zur Verfügung stehen[54].

Nationale Sicherheitsstrategien erfüllen zudem eine *konzeptionelle, koordinierende und signalisierende Funktion*, die den Prozess der Zielerreichung betreffen. Erstens dient eine nationale Sicherheitsstrategie als ein übergreifendes strategisches Konzept, das einen effizienten Einsatz knapper Ressourcen und Mittel für die Zielerfüllung vorgibt. Sie dient somit als Leitfaden bei der Umsetzung sicherheitspolitischer Maßnahmen, um die Ziele effizient zu erreichen. Zweitens kann eine Sicherheitsstrategie eine grundlegende Aufgaben- und Ressourcenverteilung zwischen Ressorts und Behörden formulieren, mit dem Ziel unnötige interministeriale Konflikte zu vermeiden und die Koordination zwischen sicherheitspolitischen Akteuren eines Landes zu verbessern. Im Gegensatz zu präsidentiellen Demokratien kann eine Regierungskoalition in parlamentarischen Demokratien eine nationale Sicherheitsstrategie zugleich nutzen, um die Interessen zwischen Koalitionspartnern auszugleichen. Darüber hinaus kann eine nationale Sicherheitsstrategie auch der strategischen Koordination mit den Verbündeten dienen. Drittens kann eine Sicherheitsstrategie als Signal an andere Akteure verstanden werden, indem eine Regierung eindeutig ihre nationalen Interessen und Mittel darlegt, die sie gewillt ist, gegenüber Bedrohungen einzusetzen. Eine nationale Sicherheitsstrategie schafft dadurch Erwartungssicherheit gegenüber externen Akteuren und bildet damit ein zentrales Puzzleteil für eine glaubwürdige Abschreckung gegenüber Feinden und für eine zuverlässige Bündnistreue gegenüber Verbündeten.

Weiterhin können nationale Sicherheitsstrategien auch eine *Legitimations-, Verantwortungs- und Sozialisierungsfunktion* ausüben, die alle eine normative Wirkung haben. Erstens kann eine Sicherheitsstrategie die Sicherheitspolitik der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament, der Koalitionspartner oder der Verbündeten darlegen und legitimieren. Eine Regierung kann in einer Sicherheitsstrategie ihren normativen Führungsanspruch begründen[55]. Aber auch Akteure innerhalb der sicherheitspolitisch relevanten Bürokratien können die Strategie nutzen, um Entscheidungen und Handlungen zu legitimieren. Zweitens kann eine Regierung mithilfe einer Sicherheitsstrategie eigene Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeiten definieren, die sich gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament oder Verbündeten verpflichten. Klar definierte Ziele und Maßnahmen in einer Sicherheitsstrategie können als Maßstab dienen, um deren Umsetzung und tatsächliche Erreichung zu bewerten und die Regierung dafür zur verantwortlich zu machen. Drittens befördert eine nationale Sicherheitsstrategie die Bildung einer gemeinsamen Identität der sicherheitspolitischen Akteure. Über die Definition gemeinsamer Ziele und Bedrohungen sowie die Abgrenzung gegenüber anderen bestärkt eine nationale Sicherheitsstrategie eine gemeinsame Identität und gesellschaftlich geteilte strategische Kultur. Zugleich können hierdurch aber auch Feindbilder (re-)produziert werden.

54 James F. Holcomb, »Managing Strategic Risk«, in: J. Boone Bartholomees (Hg.), *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy* 2006, S. 143–154, 146.

55 Stacie E. Goddard / Ronald R. Krebs, »Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy« in: *Security Studies* 24, Nr. 1 (2015), S. 5–36.

6 Struktur des Sonderbandes

Der Sonderband beginnt mit einem Beitrag von Bruno Kahl, Präsident des Bundesnachrichtendienstes, in dem die Nationale Sicherheitsstrategie aus einer praktischen nachrichtendienstlichen Perspektive eingeordnet wird. Es folgt der erste Themenblock, der sich der Nationalen Sicherheitsstrategie als Ganzes, ihrer strategischen Funktionen, Wirkungen und Probleme widmet. Ausgehend von der Definition und den Funktionen einer *grand strategy* wirft *Marina Henke* einen kritischen Blick auf die Nationale Sicherheitsstrategie. Sie schlägt vier Schritte vor, wie man eine *grand strategy* am besten entwickelt, und verweist zugleich auf *best practices*. Darauf aufbauend identifiziert sie mehrere Defizite in der Nationalen Sicherheitsstrategie, wie eine unklare Priorisierung der Ziele und unzureichende Analyse der Bedrohungen. Zukünfte brauche es der Entwicklung eines eigenständigen deutschen Verständnisses von Strategie, um für Bedrohungen ausreichend gewappnet zu sein. *Thomas Dörfler* konstatiert, dass eine Sicherheitsstrategie eine Analyse der Gefahren voraussetzt, der sie begegnen soll. Er fragt, welchen Sicherheitsbegriff die Nationale Sicherheitsstrategie zu Grunde legt, welche Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken in den Vordergrund gestellt werden und wie diese mit den sicherheitspolitischen Maßnahmen verknüpft werden. Der Beitrag zeigt, dass die Ursachen von sowie die Interaktion zwischen Gefahren kaum beleuchtet werden und die sicherheitspolitischen Maßnahmen nur unzureichend mit den identifizierten Gefahren verzahnt werden. Er empfiehlt daher, ein Konzept für eine systematische Gefahrenanalyse zu entwickeln, die Handlungsmotivationen zentraler Akteure tiefergehend zu analysieren und die Gefahrenanalyse stärker zu institutionalisieren. *Hendrik Hegemann* fragt, inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Gefährdungen der liberalen Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt und was dies für den politischen Umgang mit dem Thema bedeutet. Es zeigt sich, dass die Sicherheitsstrategie mit Blick auf die wehrhafte Demokratie von einem unscharfen Referenzobjekt und einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht. Der Beitrag verweist darauf, dass eine solche sicherheitsfokussierte Perspektive eine notwendige Selbstreflexion in den Hintergrund drängen, eine Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann. *Patrick A. Mello* nimmt den russischen Überfall auf die Ukraine und die damit verbundene Zeitenwende in den Blick und fragt, inwiefern die Strategie einen Wandel in den Grundorientierungen deutscher Außenpolitik markiert. Er zeigt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie zwar an viele der traditionellen Grundsätze deutscher Außen- und Sicherheitspolitik anknüpft, jedoch gleichzeitig deutliche Akzentverschiebungen und Neuerungen einführt. Die Strategie ist somit weniger als umwälzende Neuorientierung, sondern vielmehr als graduelle Weiterentwicklung zu verstehen, die zugleich den Spagat zwischen gewachsenen Traditionen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen versucht.

Der zweite Themenblock untersucht zentrale Politikfelder der Nationalen Sicherheitsstrategie. *Ina Kraft* nimmt die verteidigungspolitischen Aspekte der Sicherheitsstrategie ins Blickfeld und zeigt, dass das Bundesministerium der Verteidigung und die Bundeswehr viele Politikvorhaben der Nationalen Sicherheitsstrategie treu umsetzen. Jedoch befanden sich einige Projekte bereits vorher in Planung oder Umsetzung,

was die Frage nach der Innovationskraft aufwirft. Der Beitrag identifiziert die Einbeziehung der ministeriellen Fachebene bei der Strategieerstellung als Ursache der Innovationsarmut und empfiehlt, die Fachebene weniger zentral in die Zuarbeit einzubinden, um das Innovationspotenzial einer zukünftigen Strategie zu erhöhen. Zwei Vorschläge werden diskutiert: eine ressortinterne Leitungslösung und eine externe Kommissionslösung. *Sophia Hoffmann* konstatiert, dass die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum adressiert werden, obwohl diese wichtige Pfeiler der Sicherheitspolitik sind. Die Nachrichtendienstforschung bietet zwei Deutungen für diesen Befund an: Erstens, die Theorie der Arcana Imperii, nach der die Geheimhaltung der Nachrichtendienste dem Schutz des Staates dient. Zweitens erklären soziologische Theorien, warum Wissen von und über Nachrichtendienste nur schwer über institutionelle Grenzen hinweg zirkuliert. Um Nachrichtendienste in das Konstrukt der integrierten Sicherheit einzubinden, in welcher alle sicherheitsrelevanten Akteure zusammenarbeiten, bräuchte es ein hohes Maß an Selbstreflexion und Kommunikation zwischen den Diensten, anderen Behörden und der Öffentlichkeit. *Kerstin Zettl-Schabath* und *Sebastian Harnisch* zeigen, dass die Nationale Sicherheitsstrategie in der Cybersicherheitspolitik in eine Vielzahl nationaler und internationaler Strategiedokumente eingebettet ist. Sie untersuchen, welche Ziele, Mittel und Instrumente die Sicherheitsstrategie aus diesen Dokumenten aufnimmt und inwiefern die Ziele der Strategie bereits umgesetzt worden sind. Der Beitrag verweist auf erkennbare Lücken bei der Umsetzung und empfiehlt die verstärkte Nutzung europäischer Instrumente, die gemeinsame Attribuierung von Angriffen, die umfassendere Umsetzung von EU-Regulierung sowie die institutionelle Stärkung der Cyberpolitik. Mit dem Fokus auf die Gefahren für die deutsche Wirtschaft führt *Holger Janusch* Konzepte zu außenwirtschaftlicher Verwundbarkeit, Resilienz und Abschreckung zu einem Analyseschema zusammen und arbeitet die Wirkungskanäle von Außenhandel auf die nationale Sicherheit heraus. An der Sicherheitsstrategie kritisiert er, dass der Sicherheitsbegriff zu weit gefasst sei, Verwundbarkeit und Resilienz hingegen zu eng definiert würden. Der Beitrag empfiehlt die Stärkung der Analysefähigkeiten zu Verwundbarkeiten, die Fokussierung auf die Verteidigungsindustrie, die Erarbeitung eines Konzepts zur wirtschaftlichen Abschreckung und die begriffliche Erweiterung von Resilienz. Basierend auf der Forschung zum Nexus von Klima und Sicherheit erarbeiten *Anselm Vogler* und *Judith Nora Hardt* einen Kriterienkatalog für strategische Dokumente, mithilfe dessen die Sicherheitsimplikationen des Klimawandels adäquat adressiert werden können. Daran anschließend prüfen sie, inwiefern die Nationale Sicherheitsstrategie den herausgearbeiteten Kriterien gerecht wird. Mithilfe eines internationalen Vergleichs verweisen Vogler und Hardt auf Sicherheitsstrategien anderer Länder, die als *best practices* dienen können, um Mängel der deutschen Sicherheitsstrategie zu beheben.

Im dritten Themenblock richtet sich der Fokus auf die zukünftige Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie und deren institutionelle Einbettung in der nationalen Öffentlichkeit und europäischen strategischen Kultur/-vielfalt. *Sarah Cardaun* und *Sylvia Veit* konstatieren, dass die Nationale Sicherheitsstrategie viele Fragen der konkreten Umsetzung offenlässt, obwohl eine effektivere Koordination notwendig sei, um die ambitionierten Ziele zu erreichen. Mit dem Fokus auf die

organisationale Institutionalisierung argumentiert der Beitrag, dass die Fragmentierung der Sicherheitsarchitektur in markantem Gegensatz zum Konzept der integrierten Sicherheit steht, in dem Grenzen zwischen verschiedenen Bedrohungen und somit auch die Zuständigkeiten von Sicherheitsakteuren zunehmend verschwimmen. Im Ergebnis wird gezeigt, dass ein Nationaler Sicherheitsrat nach ausländischem Vorbild die grundlegenden Herausforderungen, die sich aus der bestehenden fragmentierten Sicherheitsstruktur ergeben, nicht lösen würde. Empfohlen wird deshalb eine systematische Berücksichtigung integrierter Sicherheit in den etablierten Prozessen der Politikformulierung und Gesetzesentwicklung. Ausgehend von dem normativen Kriterium substanzieller Repräsentation und dem Bedarf der Korrespondenz zwischen Sicherheitsstrategie und Bevölkerungseinstellungen untersucht *Matthias Mader,* ob die Nationale Sicherheitsstrategie den Vorstellungen der deutschen Bevölkerung entspricht. Auf der Grundlage eigens erhobener Umfragedaten analysiert der Beitrag die Einstellungen der Bevölkerung zur Sicherheitsstrategie, wobei die Zustimmung zu Kernaussagen der Sicherheitsstrategie je nach Bildungsstand, politischem Interesse und parteipolitischer Orientierung variieren. Der Beitrag stützt die These, dass Unterschiede zwischen der parteipolitischen Anhängerschaft letztlich auf divergierenden Vorstellungen über die grundlegenden Prinzipien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik beruhen. *Niklas Helwig* und *Antti Seppo* erörtern, inwiefern die strategische Kulturforschung Deutschlands sich auf die Gestaltung der Nationalen Sicherheitsstrategie ausgewirkt hat. Da die Einbindung der Sicherheitsstrategie in eine Europäische strategische Kultur zu kurz kommt, werfen Helwig und Seppo einen Blick auf die strategische Kulturen Frankreichs und Finnlands, um hieraus Lehren für eine zukünftige Nationale Sicherheitsstrategie zu ziehen. Sie plädieren für eine Stärkung der Europäische Dimension in einer zukünftigen Sicherheitsstrategie, welche integrierte Sicherheit auch als integriert in Europa versteht.

Der vierte Themenblock ergänzt die politikwissenschaftlichen Beiträge und diskutiert rechtliche Aspekte der Nationale Sicherheitsstrategie. *Heiko Meiertöns* kommentiert den Stellenwert der Nationalen Sicherheitsstrategie als rechtliches Dokument. Daran anschließend diskutiert er die rechtlichen Grundlagen für mögliche Formen der Ausgestaltung eines Nationalen Sicherheitsrates. Aus rechtlicher Perspektive erscheint die Schaffung einer Obersten Bundesbehörde unter Leitung eines politischen Beamten als sachgerechteste Lösung für einen Nationalen Sicherheitsrat. Der Beitrag von *Stefan Talmon* skizziert, welche Rolle das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie spielt. Die Strategie identifiziert die Grundsätze des Völkerrechts als einen fundamentalen Wert Deutschlands mit der Folge, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse liegen, und dass Deutschlands Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung gewährleistet wird. Damit erlangt Deutschlands eigener Umgang mit dem Völkerrecht besondere Bedeutung für die Sicherheit des Landes.

Über die Zusammenführung unterschiedlicher Themenfelder, analytischer Ansätze und methodischer Herangehensweisen leistet der Sonderband einen umfassenden Beitrag zur systematischen Erforschung der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands. Ziel ist es, die Nationale Sicherheitsstrategie und strategische Fragen als relevanten

Gegenstand der Forschung zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu etablieren. Gleichwohl sollen die praxisnahen Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Institutionalisierung der Sicherheitsstrategie als Grundsatzdokument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik anregen.

Bruno Kahl

Zur Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands: Ein erster Schritt in die richtige Richtung

Zusammenfassung: Die Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie stellt trotz ihrer unbestreitbaren Defizite einen wichtigen Meilenstein im deutschen sicherheitspolitischen Diskurs dar. Die Nachrichtendiensten leisten ihren Beitrag zu Sicherheitsstrategien – auch im Ausland – richtigerweise vor allem durch ihre tägliche Berichterstattung und weniger durch die Mitarbeit an sorgsam formulierten diplomatischen Texten. Als größtes tatsächliches Manko der Nationalen Sicherheitsstrategie wird anschließend festgestellt, dass sie die institutionelle Voraussetzung für eine Realisierung integrierter Sicherheit schuldig geblieben ist. Der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick, der auf die einmalige Chance zur tatsächlichen Verwirklichung von integrierter Sicherheit in der neuen Legislaturperiode abstellt.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Bundesnachrichtendienst, integrierte Sicherheit, Ressortprinzip

Bruno Kahl, The German National Security Strategy: A First Step in the Right Direction

Summary: Despite its undeniable shortcomings, the release of the National Security Strategy represents an important milestone in the German security policy discourse. Intelligence services contribute to security strategy – also abroad – quite rightly primarily through their day-to-day reporting and less through co-editing of carefully formulated diplomatic texts. The greatest shortcoming of the National Security Strategy is then identified as the fact that it has failed to provide the institutional framework for the realization of integrated security. The article concludes with a brief outlook highlighting the unique opportunity for the realization of integrated security in the new legislative period.

Keywords: National Security Strategy, Federal Intelligence Service, Integrated Security, Departmental Principle

Bruno Kahl, Dr., ist Präsident des Bundesnachrichtendienstes.

1 Die Nationale Sicherheitsstrategie: Kein großer Wurf?

Im Nachgang zu ihrer Veröffentlichung im Juni 2023 war die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland mannigfaltiger Kritik ausgesetzt: Sie sei zu unkonkret, nicht ambitioniert genug, und es fehlten strukturelle Konsequenzen.[1] So kam beispielsweise Ulrich Schlie mit Blick auf die Nationale Sicherheitsstrategie zu dem Schluss, man habe wohl »analog zum Prozess von Koalitionsvereinbarungen eine Auflistung des politisch Wünschenswerten mit Strategiebildung verwechselt.«[2]

Bereits im Vorfeld der Debatte hatten einige Stimmen hierbei die Notwendigkeit einer Nationalen Sicherheitsstrategie wie beispielsweise auch eines Nationalen Sicherheitsrats bestritten und sogar für mit dem politischen System der Bundesrepublik unvereinbar erklärt, in dem der Bundeskanzler eben keine mit dem US-Präsidenten vergleichbaren außenpolitischen Vollmachten besitzt und seiner Richtlinienkompetenz stets das im Grundgesetz verankerte und durch Koalitionsdynamiken verstärkte Ressortprinzip gegenübersteht.[3]

Dabei wird oft verkannt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie allen Unkenrufen zum Trotz eine sicherheitspolitische Zeitenwende symbolisierte. Im angelsächsischen Raum gab es durch die teils gesetzlich mandatierte Fortschreibung nationaler Sicherheitsstrategien, das Vorhandensein dezidierter administrativer Strukturen für Sicherheitspolitik sowie die Verankerung in der akademischen Lehre mit Studiengängen wie *Security* oder *Intelligence Studies* eine lange Tradition der institutionalisierten Auseinandersetzung mit sicherheitspolitischen Herausforderungen.

In Deutschland existierte all dies bislang in diesem Ausmaß nicht – schon allein weil man sich lange nicht entscheiden konnte, ob nun Sicherheit oder Frieden das richtige Desiderat sei. Klagen über die deutsche Strategielosigkeit und den Mangel an strategischer Debatte und Kultur waren in der Folge über Jahrzehnte ein Bonmot, das in keinem Beitrag zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik fehlen durfte.[4] Dies wirkt sich im Umkehrschluss selbstverständlich auch auf einen Akteur wie den Bundesnachrichtendienst (BND) aus, dessen Daseinszweck in der Aufklärung verdeckter außen- und sicherheitspolitischer Handlungsvoraussetzungen und Hintergründe besteht.

Die erste Nationale Sicherheitsstrategie markiert daher im Grundsatz eine positive Entwicklung und setzt insofern einen strategischen Meilenstein, als sie Sicherheit unter den drei Schlagworten »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« als Wert an sich definiert und zugleich als Essenz von Staatlichkeit ins Bewusstsein der demokratischen Öffentlichkeit rückt. Sie macht deutlich, dass Sicherheit kein selbstverständliches Gut ist, sondern ganz nach Thomas Hobbes das zentrale, weil essenzielle Versprechen im

1 Siehe bspw. Markus Kaim / Stefan Mair (Hg.), *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie. Die nächsten Schritte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2023 (360 Grad).
2 Ulrich Schlie, »Nationale Sicherheitsstrategie«, in: Werner Weidenfeld / Klaus Höchststetter (Hg.), *Strategisch Denken. Antworten in der Zeitenwende*, Baden-Baden 2024, S. 86.
3 Siehe bspw. Markus Kaim, »Auf dem Holzweg: Ein Nationaler Sicherheitsrat brächte für die deutsche Außenpolitik keine Verbesserung« in: *IPG Journal* (01.10.2021).
4 Eberhard Sandscheider, »Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (01.03.2012).

Vertrag zwischen Staat und Bürgern. Das turbulente internationale Umfeld garantierte der Nationalen Sicherheitsstrategie hierbei den notwendigen geopolitischen Rückenwind, der den zahlreichen Weißbüchern, die gleichfalls eine sicherheitspolitisch eher apathisch empfundene Bevölkerung motivieren wollten, immer gefehlt hatte.

2 Nachrichtendienste und die Nationale Sicherheitsstrategie

Zur immer wieder geäußerten Kritik, dass der BND beziehungsweise die deutschen Nachrichtendienste allgemein zu wenig Erwähnung in der Strategie fänden oder nicht ausreichend an ihr beteiligt waren, sind zwei Punkte anzuführen:

Erstens hat sich Deutschland mit seiner Strategie für integrierte Sicherheit wie erwähnt gerade erst auf den Weg gemacht. Beispielsweise die USA gehen schon lange viel offensiver mit ihrer gesamtstaatlichen Sicherheitsstrategie und deren zahlreichen Teilstrategien um.[5] Auch wenn den Nachrichtendiensten auf der anderen Seite des Atlantiks eine viel zentralere Funktion zukommt und beispielsweise der *Director of National Intelligence* ein Kabinettsmitglied ist, gehört die *Intelligence Community* aber selbst im Falle der *National Security Strategy* explizit nicht zum engsten Autorenkreis und gibt vielmehr ganz eigene analytische Produkte wie beispielsweise die auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannten *Global-Trends*-Berichte, die *National Intelligence Estimates* oder das *Annual Threat Assessment* der *US Intelligence Community* heraus. Die kleine deutsche Schwester solcher Produkte, deren Adressat in der Regel im Übrigen oft auch die Legislative ist, ist das Format der öffentlichen Anhörung der Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes, die sogar im Gesetz über das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages verankert ist.[6]

Dies führt bereits zum zweiten Punkt: Nachrichtendienste leisten ihren Beitrag zu Bedrohungsanalyse und Lagebild nicht erst mit dem Auftakt zu einer Nationalen Sicherheitsstrategie, sondern jeden Tag vor allem durch die Erstellung von nachrichtendienstlichen Meldungen und Analysen für die an der Strategie beteiligten Ressorts.

Die Nachfrage nach Expertise und Dienstleistung der Nachrichtendienste war hierbei lange nicht so ausgeprägt wie seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der damit einhergehenden Zeitenwende. Aber auch vorher schon wurde – spätestens seit der Verortung der Zentrale im Herzen der Hauptstadt – die Expertise des BND nahezu täglich auf allen Ebenen von den Ressorts in Briefings, Besprechungen oder im schriftlichen Austausch abgefragt. Es hat wohl noch keine Bundesregierung so regen Gebrauch von ihrem Auslandsnachrichtendienst gemacht wie die vergangene.

Durch solche »Vorfeldarbeit« konnte der BND wesentlich mehr zur inhaltlichen Ausgestaltung der Bedrohungsanalyse in der Strategie beigetragen als durch anschließende kurzfristige Redaktionsrunden im Ressortkreis. Da auch die Bedrohungsanalyse

5 Die *National Defense Strategy*, *National Military Strategy*, *Quadrennial Defense Review*, *National Intelligence Strategy*, um nur einige wenige Dokumente zu nennen.

6 §10 Absatz 3 PKGrG.

einer Nationalen Sicherheitsstrategie im Wesentlichen keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern ein inhärent politisches Dokument mit deklarativem Charakter und *Public-Diplomacy*-Funktion darstellt, sind die Erkenntnisse der Nachrichtendienste in der sogenannten »Regelberichterstattung« auch deutlich besser aufgehoben.[7] Kurzum: Die Aufgabe der Nachrichtendienste ist es, immer wieder auf die beispielsweise von Russland und China ausgehenden Gefahren hinzuweisen. Die geschickte diplomatische Formulierung einer Trias »Rivale – Mitbewerber – Partner« ist bei anderen Ressorts deutlich besser aufgehoben. Dies gilt umso mehr, als mit der Gewichtung einer Bedrohung zu einem guten Teil auch bereits der relative Mitteleinsatz präjudiziert wird – womit man sich dann bereits mitten im bürokratischen Verteilungskampf befindet, der völlig zu Recht Aufgabe der Politik bleiben sollte.[8]

Die Formulierung geeigneter Strategien und die anschließende kapazitäre und institutionelle Ausgestaltung der Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik, die in der Regel die auf die Bedrohungsanalyse folgenden Teile einer Sicherheitsstrategie bildet, liegen dann ohnehin bereits nicht mehr im originären Verantwortungsbereich der Nachrichtendienste – obgleich sie beispielsweise mit Hinblick auf die zu erwartenden Reaktion anderer Staaten auf bestimmte Maßnahmen durchaus auch hier noch Beiträge leisten. Dass die Rolle der Nachrichtendienste selbst als Teil des Instrumentenkastens deutscher Politik etwas unterbeleuchtet geblieben ist, wird hierbei jedoch tatsächlich nicht zu Unrecht kritisiert.

3 Integrierte Sicherheit: Die Nationale Sicherheitsstrategie blieb die Voraussetzungen schuldig

An dieser Stelle lohnt es, wieder an den für die Nationale Sicherheitsstrategie zentralen Begriff der integrierten Sicherheit anzuknüpfen. Für den BND und seine tägliche Arbeit ist das integrierte Denken von Sicherheit mittlerweile konstitutiv. Entsprechend bedeutet die Feststellung der Nationalen Sicherheitsstrategie, dass Sicherheit Bestandteil aller Politikbereiche und integrierte Sicherheit folglich erst in der Zusammenschau all dieser Perspektiven möglich ist, nicht wie von manchen Fundamentalkritikern behauptet den Versuch der »securitization of everything« zur Durchsetzung einer bestimmten politischen Agenda. Vielmehr ist beispielsweise eine seriöse Bewertung der Stabilität oder Funktionalität eines Staates als Garant von Sicherheit gar nicht möglich, wenn nicht auch Themen wie Ernährung, Energie, Gesundheitsvorsorge, Logistik oder eben auch Klimafolgen mit in den Blick genommen werden. Für den BND als einzigen zivilen, militärischen und technischen Auslandsnachrichtendienst der Bundesrepublik stellt gerade die Möglichkeit, all diese Dimensionen integriert in

7 Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

8 Siehe dazu in diesem Band: Sophia Hoffmann, »Zu geheim für die Integrierte Sicherheit? Die widersprüchliche Position der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

die eigene Analyse einfließen zu lassen, hierbei einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Nachrichtendiensten dar, die sich in ihrer Analyse oft auf einzelne Phänomenbereiche beschränken müssen.

Den Kritikern der Nationalen Sicherheitsstrategie ist allerdings dort zuzustimmen, wo sie anmahnen, dass es für eine Integration des Sicherheitsverständnisses – sowie für die Formulierung hieraus resultierender politischer Maßnahmen – einer engeren und verstetigten Kommunikation zwischen der relevanten Akteure bedarf. Diese kann sich nicht auf die Abstimmung eines nur alle paar Jahre erstellten Strategiedokuments beschränken.

In Bezug auf ein gemeinsames Lagebild verfügt die Bundesrepublik mit der wöchentlichen Nachrichtendienstlichen Lage im Bundeskanzleramt bereits über ein leider erst seit einigen Jahren besser funktionierendes – und vom Bundeskanzleramt koordiniertes – Gremium, in dem über Ressortgrenzen hinweg gedacht wird. In Bezug auf die Implementierung einer integrierten Sicherheitsstrategie muss man sich hingegen ehrlicherweise eingestehen, dass Deutschland hier sicher noch Verbesserungspotenzial und Luft nach oben hat. Zwar hat sich beispielsweise unmittelbar vor und nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine das informelle sogenannte »Sicherheitskabinett«, in dem die mit sicherheitlichen Themen befassten Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die einschlägigen Sicherheitsbehörden vertreten sind, durchaus wieder bewährt. Sicherheitsstrategien müssen aber, gerade wenn sie den Anspruch erheben, integriert wirken zu wollen, analog zu den USA oder Großbritannien in strukturierten Verfahren ressort- und behördenübergreifend sowie konkret und koordiniert und nachhaltig implementiert werden – und müssen hierbei auch auf Strukturen unterhalb der Kabinettsebene zurückgreifen können.

Im Idealzustand formuliert eine Strategie Ziele, die es zu erreichen gilt, und legt in Ableitung dieser Vorgaben in Folge allen beteiligten Akteuren bekannte und klar definierte Arbeitspakete zur Zielerreichung fest. Dies mündet anschließend in einer Beauftragung von Ressorts und Sicherheitsbehörden. Voraussetzung für das Gelingen einer solchen *Ends-ways-means*-Logik wäre die Institutionalisierung eines für die jeweiligen Arbeitspakete zuständigen Koordinierungselements. In dieser Hinsicht ist die Nationale Sicherheitsstrategie, die Entsprechendes ursprünglich durchaus erreichen wollte, letztlich unvollendet geblieben. Die Gründe hierfür sind politisch und bekannt.[9]

4 Die Zukunft der Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie hat einen wichtigen Impuls gesetzt, um das Thema Sicherheit perspektivisch so zu verankern, dass der Schutz unserer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft nachhaltig gewährleistet werden kann. Die Bundesregierung hatte hierbei selbst formuliert, dass diese erste Nationale Sicherheitsstrategie nur der

9 Siehe bspw. Helene Bubrowski / Corinna Budras / Eckart Lohse / Matthias Wyssuwa, »Warum sich die Ampel nicht auf eine Nationale Sicherheitsstrategie einigen kann«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (24.05.2023).

Ausgangs- und nicht der Endpunkt eines kontinuierlichen Prozesses sein sollte.[10] Wenn sich das Instrument wirklich bewähren soll, muss eine künftige Nationale Sicherheitsstrategie insbesondere im Wege der Implementierung deutlich konkreter und nachhaltiger werden.

Ein zentraler Meilenstein auf diesem Wege wurde hierbei bereits erreicht: Im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode haben sich die künftigen Regierungsparteien darauf geeinigt, den bereits zuvor organisatorisch im Bundeskanzleramt verorteten Bundessicherheitsrat zu einem Nationalen Sicherheitsrat weiterzuentwickeln. Dieser soll die wesentlichen Fragen einer integrierten Sicherheitspolitik koordinieren, Strategieentwicklung und strategische Vorausschau leisten, eine gemeinsame Lagebewertung vornehmen und somit das Gremium der gemeinsamen politischen Willensbildung sein – denn auch der Nationale Sicherheitsrat soll dem Ressortprinzip verpflichtet bleiben.[11]

Viele organisatorische Fragen mit Bezug auf den Nationalen Sicherheitsrat sind zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht entschieden; auch eine explizite Ankündigung einer neuen Nationalen Sicherheitsstrategie ist bisher nicht erfolgt. Dennoch lassen die Wortwahl des Koalitionsvertrages und auch die in der Politik kursierenden Überlegungen keinen Zweifel, dass die neue Bundesregierung einer integrierten Sicherheitspolitik verpflichtet bleibt und auch die Idee einer Nationalen Sicherheitsstrategie gutheißt und weiterentwickeln wird. Mit der aus ganz anderen Überlegungen resultierenden, historisch fast einmaligen Besetzung von Bundeskanzleramt und Auswärtigen Amt durch die gleiche Partei stehen die Chancen für eine erfolgreiche Fortsetzung des Prozesses daher wahrscheinlich so gut wie nie.

Die Beiträge im vorliegenden Sammelband bieten hierbei einen hervorragenden Denkanstoß, die Nationale Sicherheitsstrategie zu einem noch effektiveren Element der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu machen.

10 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie vorgestellt*, Berlin 14.06.2023. Verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-2195890.

11 *Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode*, 2025. Verfügbar unter: https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag---barrierefreie-Version.pdf.

Die Nationale Sicherheitsstrategie in ihrer Gesamtheit

Marina E. Henke

Kann Deutschland strategisch denken? Eine vergleichende Analyse der ersten deutschen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Dieser Beitrag analysiert und evaluiert die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands. Zuerst wird erläutert, warum die Forschung zu *Grand Strategy* die Entwicklung einer solchen Strategie als vorteilhaft erachtet, und es werden *best practices* beschrieben, die als Grundlage für eine erfolgreiche Strategieentwicklung dienen können. Daran anschließend wird die Sicherheitsstrategie untersucht und bewertet. Das Fazit lautet wie folgt: Die Sicherheitsstrategie weist erhebliche Mängel auf. Das kann politische Gründe haben, aber auch daran liegen, dass es in Deutschland derzeit keine intellektuelle Infrastruktur gibt, die strategisches Denken fördert. Die Bundesregierung sollte in den Wiederaufbau einer solchen Infrastruktur investieren. Die Zeitenwende erfordert nicht nur eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, sondern auch die Entwicklung eines deutschen Verständnisses von Strategie.

Schlüsselwörter: Sicherheitsstrategie, Sicherheit, Deutschland, Grand Strategy, Best Practices, Zeitenwende, Strategisches Denken, Strategieentwicklung

Marina E. Henke, Can Germany Think Strategically? A Comparative Analysis of the German National Security Strategy

Summary: This article analyzes and evaluates the 2023 German National Security Strategy. It starts by explaining why academic research considers the development of such a grand strategic document beneficial and outlines best practices that should guide any grand strategic development process. The German security strategy is then examined in this context and assessed in terms of its intellectual and logical structure. The article concludes that the German security strategy unfortunately exhibits significant deficiencies. These may be due to political reasons but could also stem from the lack of an intellectual infrastructure in Germany that fosters strategic thinking. Germany should invest in rebuilding such an infrastructure. The Zeitenwende requires not only an increase in defense spending but also the development of an independent German understanding of strategy.

Keywords: security strategy, national security, Germany, Zeitenwende, grand strategy, best practices, strategic thinking, strategy development

Marina E. Henke, Prof. Dr., ist Professorin für Internationale Beziehungen und Direktorin des Centre for International Security, Hertie School, Berlin.

Korrespondenzanschrift: henke@hertie-school.org

1 Einleitung

Viele Länder auf der Welt veröffentlichen regelmäßig nationale Sicherheitsstrategien oder sogenannte strategische *Reviews*, darunter die Vereinigten Staaten, Russland, das Vereinigte Königreich, Japan, Frankreich, Spanien, Kanada, Australien und Brasilien. In Deutschland findet man diese Tradition nicht. Im Juni 2023 hat die Bundesregierung erstmals eine deutsche Sicherheitsstrategie publiziert. Bis dahin war es neben Italien das einzige G7-Land, das ein solches Papier noch nie erstellt hatte.

Die deutsche Sicherheitsstrategie qualifiziert sich als ein Dokument, das eine *Grand Strategy* für Deutschland darlegt. Es fasst die Kernziele Deutschlands zusammen und beschreibt, wie diese erreicht werden können mittels aller verfügbaren Staatsmittel. Es ist genau dieses letzte Merkmal, das dieses Strategiedokument auf die höchste Ebene der Staatskunst erhebt – die sogenannte *grand strategic* Ebene.[1] Durch seine Umsetzung, die alle Ressorts eines Staates einbezieht, übertrifft es andere Strategien, die sich mit spezifischeren oder untergeordneten Bereichen befassen, wie beispielsweise die deutsche Cybersicherheitsstrategie oder Verteidigungsstrategie.

In diesem Beitrag werde ich die deutsche Sicherheitsstrategie analysieren und der Frage nachgehen, ob Deutschland in diesem Dokument seine Fähigkeit zum strategischen Denken unter Beweis stellt. Selbstverständlich gibt die Sicherheitsstrategie nicht einen vollständigen Überblick über Deutschlands strategische Denkfähigkeiten. Dennoch lässt sich schwer leugnen, dass das Dokument die grundlegenden Prinzipien und die innere Logik der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik widerspiegelt. Schließlich hat die Bundesregierung erhebliche Ressourcen in die Entwicklung dieses Dokuments investiert, und die höchsten Regierungsebenen haben die endgültige Version verabschiedet. Sollte dieses strategische Dokument also auf einer fehlerhaften Logik beruhen oder inkonsistente Ideen vermitteln, wäre dies ein starkes Indiz dafür, dass das strategische Denken innerhalb der gesamten Regierung mangelhaft ist.

Mein Beitrag ist wie folgt strukturiert: Zunächst definiere ich den Begriff *Grand Strategy* und erkläre, warum die wissenschaftliche Forschung die Entwicklung einer solchen Strategie als vorteilhaft erachtet – insbesondere für Staaten, die sich an einem Wendepunkt befinden und begrenzte Ressourcen neu verteilen müssen. Dann erläutere ich, was es bedeutet, eine »gute« *Grand Strategy* zu entwickeln und über ausgeprägte strategische Denkfähigkeiten zu verfügen. Ähnlich wie ein Musikwissenschaftler die Qualität einer Symphonie beurteilen kann, indem er sie aus verschiedenen analytischen, historischen, kulturellen und theoretischen Perspektiven betrachtet, lässt sich auch ein Strategiepapier anhand wissenschaftlicher *best practices* bewerten, die ihren Ursprung in den akademischen Disziplinen Geschichte, Internationale Beziehungen, Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre haben. Im letzten Abschnitt analysiere ich die deutsche Sicherheitsstrategie in diesem Kontext und bewerte, wie das Dokument in Bezug auf seinen intellektuellen und logischen Aufbau abschneidet.

Meine vorliegende Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die erste Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Mängel aufweist. Vor allem ist sie

1 Lawrence Freedman, *Strategy: A History*, Oxford 2015. S. xi.

weniger eine tatsächliche »Strategie« als vielmehr eine Wunschliste von Zielen, die Deutschland anstrebt – wie Sicherheit, Demokratie, Wohlstand, die Begrenzung der Klimakrise, ein starkes Europa und eine enge Beziehung zu den Vereinigten Staaten. Das Dokument verkennt, dass bei der Verfolgung dieser Ziele zwangsläufig Kompromisse eingegangen werden müssen. Die Sicherheitsstrategie versäumt es zudem, die strategischen Herausforderungen, mit denen Deutschland konfrontiert ist, ausreichend zu priorisieren und zu analysieren. Russland wird zwar als eine zentrale Bedrohung genannt, doch wird diese durch die Vielzahl anderer Bedrohungen relativiert, wodurch die Bedeutung der russischen Gefahr abgeschwächt wird. Zuletzt listet die Sicherheitsstrategie zahlreiche Mittel und Maßnahmen auf, ohne dass sie in eine kohärente strategische Logik eingebettet sind und ohne dass ein direkter Bezug zu den strategischen Herausforderungen existiert. Das Resultat ist, dass viele der vorgeschlagenen Mittel und Maßnahmen unscharf wirken und der Bezug zum Rest des Dokuments oft unklar ist.

Dennoch lässt sich die Sicherheitsstrategie als eine Chance begreifen. Deutschland war während des Kalten Krieges in der Lage, auf vortreffliche Weise strategisch zu denken und Strategien erfolgreich umzusetzen. Es konnte sogar eine strategische Führungsrolle in Europa und der NATO übernehmen. Seit den 1990er-Jahren ist jedoch die intellektuelle Infrastruktur, die diese Prozesse ermöglichte, schrittweise zusammengebrochen. Heute betreiben nur noch wenige deutsche Universitäten, Denkfabriken und staatliche Forschungseinrichtungen Forschung und Lehre zu strategischen Fragen und strategischem Denken. Diese intellektuelle Infrastruktur muss wiederaufgebaut werden. Die »Zeitenwende« erfordert nicht nur eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, sondern auch die Entwicklung eines eigenständigen deutschen Verständnisses von Strategie. Deutschland kann wieder lernen strategisch zu denken, so dass der nächste Versuch der Entwicklung einer Sicherheitsstrategie erfolgreicher verläuft.

2 Was ist eine Grand Strategy?

Die Formulierung einer *Grand Strategy* gilt generell als die höchste Form der Staatskunst.[2] Ins Deutsche lässt sich der Begriff am besten mit »Leitstrategie« übersetzen. Eine solche Strategie fasst die Kernziele eines Staates zusammen und beschreibt, wie diese auf die effizienteste (d.h. die strategischste) Weise erreicht werden können.[3] Im Zentrum dieses Prozesses steht die Priorisierung von Zielen sowie von begrenzten Ressourcen und Maßnahmen – oder wie es der amerikanische Strategieforscher Micha-

2 Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca 2014, S. 17.

3 Nina Silove, »Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy"« in: *Security Studies* 27, Nr. 1 (2018). Hal Brands und Patrick Porter, »Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos« in: *National Interest* 10 (2015). Bastian Giegerich und Alexandra Jonas, »Auf Der Suche Nach Best Practice? Die Entstehung Nationaler Sicherheitsstrategien im Internationalen Vergleich« in: *S&F Sicherheit und Frieden* 30, Nr. 3 (2012).

el Porter beschreibt: »Das Wesentliche einer Strategie besteht darin, zu entscheiden, was man *nicht* tut«[4].

Eine Leitstrategie unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von Außenpolitik. Eine Leitstrategie bewegt sich immer auf globaler Ebene und ihr Zeitrahmen ist langfristig angelegt – meist auf 10 bis 15 Jahre. Zudem konzentriert sie sich auf den höchsten Sinn und Zweck staatlichen Handelns, d. h. die Kernziele eines Staates. In den meisten Demokratien handelt es sich hierbei um die Sicherheit und den Wohlstand eines Staates. Im Gegensatz dazu umfasst die Außenpolitik alle Interaktionen einer Regierung mit der Außenwelt.[5] Diese Interaktionen haben in der Regel einen regionalen, nationalen oder sogar lokalen Schwerpunkt – und nur äußerst selten einen globalen Bezug. Ihr zeitlicher Fokus ist mittel- bis kurzfristig und ihre Zielsetzung auf spezifische Themenbereiche beschränkt, wie Entwicklungshilfe, humanitäre Einsätze oder Handel.[6]

Bildlich gesprochen können wir uns eine Leitstrategie also wie einen konzeptionellen Rahmen vorstellen, in dem sich die Außenpolitik eines Staates entfalten kann bzw. der der Außenpolitik ihre Struktur gibt.[7] Eine Leitstrategie beschreibt den makropolitischen Kurs eines Staates. Die Außenpolitik setzt dann diesen Kurs auf der Mikroebene um. Leitstrategien sind somit im Idealfall das entscheidende Bindeglied zwischen kurz- und mittelfristigem Staatshandeln und langfristigen Zielen.[8]

3 Über die Nützlichkeit von Grand Strategy

»Jeder braucht eine Strategie« – so beginnt der Militärhistoriker Lawrence Freedman sein monumentales Werk »Strategy«[9]. »Eine Strategie zu haben, deutet auf die Fähigkeit hin, über das Kurzfristige und Triviale hinauszublicken, um das Langfristige und Wesentliche zu betrachten, Ursachen, statt Symptome anzugehen und den Wald, statt der Bäume zu sehen«.[10] Eine Strategie ist vor allem dann notwendig, wenn der Weg zu einem bestimmten Ziel nicht geradlinig ist; wenn limitierte Ressourcen (um-)verteilt werden müssen und dies Konflikte hervorbringt; wenn Interessen aufeinanderprallen und neue Prioritäten gesetzt werden müssen. Deshalb ist Strategie viel mehr als ein Plan. Ein Plan setzt eine Abfolge von Ereignissen voraus, die es einem ermöglichen, mit Zuversicht von einem Zustand zum anderen zu gelangen. Strategie ist erforderlich,

4 Michael Porter, »What Is Strategy?« in: *Harvard Business Review* Nov-Dec (1996).
5 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN2), S. 3.
6 William Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy,* Cambridge 2015, S. 30 & 34.
7 Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2) S. 1.
8 Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2) S. 3-4.
9 Freedman, *Strategy: A History,* aaO. (FN 1) S. x.
10 Freedman, Strategy: *A History*, aaO. (FN 1) S. x.

wenn andere den eigenen Plan durchkreuzen könnten, weil sie unterschiedliche und möglicherweise gegensätzliche Interessen und Anliegen haben.[11]

Strategie darf auch nicht mit strategischer Planung verwechselt werden. Eine Strategie nennt die Prioritäten staatlichen Handelns und definiert, wie diese mit begrenzten Ressourcen am besten erreicht werden können. Im Gegensatz dazu geht es bei der strategischen Planung darum, diese begrenzten Ressourcen unter Berücksichtigung verschiedener Planungsaspekte (z. B. Zeit, Kosten usw.) einzuteilen und einzusetzen.[12] Die strategische Planung beginnt also, sobald eine Strategie vom Papier in die Praxis gebracht werden soll. Auf Staatsebene erfüllt eine Leitstrategie die folgenden vier Funktionen[13]:

Wettbewerbsvorteil: Durch die detaillierte Analyse der Umwelt und das Verständnis der eigenen Stärken und Schwächen hilft eine Leitstrategie dabei, sich als Staat im globalen Kontext vorteilhaft zu positionieren, d. h., Sicherheit und Wohlstand langfristig am effizientesten zu gewährleisten. Strategieentwicklung ermöglicht, Veränderungen und Herausforderungen in der Umwelt besser vorherzusehen und dadurch proaktiv, statt reaktiv zu handeln. Potenzielle Risiken und Schwachstellen werden früher erkannt und Kontingenzpläne werden erstellt, um diese effektiv zu bewältigen. Ein Staat gestaltet damit seine Zukunft selbst und wird nicht zur Marionette anderer Akteure.[14]

Kohärenz: Regierungsstrukturen sind oft komplex. Von der lokalen Ebene über die regionale bis hin zur nationalen und internationalen Ebene – sie alle können in außenpolitische Entscheidungen verwickelt sein, manchmal sogar gleichzeitig. Oft findet wenig Absprache zwischen diesen vielen verschiedenen Ebenen statt. Entsprechend kann Außenpolitik oft zusammengestückelt wirken und sogar in widersprüchliche Richtungen abdriften. Eine Leitstrategie kann hier Abhilfe schaffen. Sie formt einen Bezugsrahmen: einen gemeinsamen roten Faden.[15] Dabei führt die Formulierung einer Leitstrategie natürlich nicht zu einem sofortigen Angleichen der verschiedenen Interessen. Aber die Abstimmung der wichtigsten gemeinsamen Ziele und Prioritäten stellt sicher, dass jede Abweichung davon erklärt werden muss. Das eigene Verhalten muss gerechtfertigt werden. Wer gegen den Strom schwimmt, zahlt politische Kosten.

Effizienz für die politische Ressourcenplanung: Ein außenpolitischer Wirrwarr verschwendet Geld und andere wichtige Ressourcen. Wenn ein Staat nicht weiß, welche Kernziele er verfolgt, droht er sich an der falschen Stelle zu verausgaben. Eine Leitstrategie gibt die außenpolitische Richtung vor und benennt, wo Geld, Truppen,

11 Freedman, *Strategy: A History,* aaO. (FN 1) S. xi.
12 Andrew Krepinevich und Barry Watts, *Regaining Strategic Competence,* Washington 2009, S. 17.
13 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).
14 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO, (FN 2), S. 3-4.
15 Brands und Porter, *Why Grand strategy still matters in a world of Chaos,* aaO. (FN 3).

Überwachungskapazitäten, Zeit und andere Ressourcen investiert werden sollen.[16] Sie unterstützt somit die Priorisierung bei der Zuweisung von Ressourcen und stellt sicher, dass Zeit, Geld und Arbeitskraft effektiv und effizient genutzt werden. Sie hilft dabei, Schlüsselbereiche zu identifizieren, die Investitionen erfordern, und Bereiche, in denen Mittel eingespart werden können.

Demokratie, Transparenz und Glaubwürdigkeit: Die Formulierung einer Leitstrategie ist eine Chance für die öffentliche Debatte über Außen- und Sicherheitspolitik – und daher immer auch eine Chance für mehr Demokratie.[17] Hier kommen viele grundlegende Fragen zur Sprache: Was sind die wichtigsten nationalen Ziele und Interessen? Was sind die größten Bedrohungen für die Erreichung dieser Ziele? Welche Maßnahmen und Schritte sind nötig, um diese Bedrohungen zu mindern? Eine gute Leitstrategie zwingt politische Entscheidungsträger dazu, auf diese Fragen klare Antworten zu geben. Auf diese Weise erhöht sie die Rechenschaftspflicht der Politik gegenüber der Gesellschaft. Denn wer eine Strategie formuliert, muss später auch die Verantwortung dafür übernehmen, ob sie erfolgreich umgesetzt werden kann. Dabei bietet eine Leitstrategie viele verschiedene Möglichkeiten für öffentliche Mitsprache, Kritik und Verbesserungsvorschläge. Sie erhöht so die Transparenz von Prozessen und Entscheidungen, die ansonsten oftmals hinter verschlossenen Türen stattfinden.

Und was passiert ohne Leitstrategie? Alle Staaten haben eine Leitstrategie, ob sie es wissen oder nicht.[18] In dem Moment, in dem ein Staat Entscheidungen darüber getroffen hat, wie viel oder wie wenig Ressourcen er z. B. in die Verteidigung investiert, setzt er de facto eine Leitstrategie um. Denn diese Entscheidung hat langfristige Konsequenzen für die Sicherheit eines Landes. Eine Leitstrategie kann also bewusst, kontrolliert und mit Absicht entwickelt werden – wie der Prozess der deutschen Sicherheitsstrategie. Alternativ kann sie unbewusst, *ad hoc* oder sogar *post hoc* entstehen – wie es in Deutschland über Jahrzehnte getan wurde. Wenn eine Strategie unbewusst oder *ad hoc* entwickelt und umgesetzt wird, bleibt die Logik ihrer einzelnen Komponenten häufig unüberprüft. In solchen Fällen spiegelt die Strategie oft nicht die Kernziele des Staates wider, sondern die Interessen intransparenter Akteure, etwa Lobbyisten.[19] Wenn eine Strategie erst *post hoc* erkennbar wird, spricht man von einer »Emergent Strategy«: einem Typus der Strategieentwicklung, der den Fokus einer Leitstrategie auf die Anpassung (engl. *adaptation)* und nicht auf die Schaffung (engl. *creation*) legt.[20] Die Strategieforschung sieht die letztere Methodik oft kritisch. Der berühmte Strategieforscher Richard Betts schreibt: »Wenn Anpassung an sich selbst Strategie

16 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO (FN 2), S. 7.
17 Barry R Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca 2014, S. 5.
18 Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*, Cambridge 2009, S. 409.
19 Vgl. James Q Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do und Why They Do It*, London 2019, S. 156. Peter Brews und Devavrat Purohit, »Strategic Planning in Unstable Environments,« in: *Long Range Planning* 40, Nr. 1 (2007).
20 Vgl. Ionut Popescu, *Emergent Strategy und Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy,* Baltimore 2017.

darstellt, würden Ratten im Labyrinth als Strategen qualifizieren«[21]. Er führt weiter aus, dass die Entwicklung von Strategien in der Praxis leider häufig auf diese Weise erfolgt, jedoch dieser Ansatz dem Begriff »Strategie« nicht gerecht wird. Damit eine Handlung strategisch ist, muss die Strategie der Handlung vorausgehen, nicht ihr folgen.[22] Staaten sollten deswegen anstreben, mehr Kontrolle und Transparenz über Strategieentwicklung zu entwickeln und diese Prozesse nicht dem Zufall oder einer Analyse im Nachhinein überlassen.[23]

4 Wie entwirft man eine gute Leitstrategie?

Es gibt keine zertifizierte Methode zur Erstellung einer Leitstrategie, aber es gibt *best practices.*[24] Die Qualität einer Leitstrategie kann zu zwei verschiedenen Zeitpunkten beurteilt werden. Erstens lässt sich ein solches Dokument allein durch die Analyse seiner Struktur und seines Inhaltes beurteilen. Zweitens können die Ergebnisse einer Leitstrategie bewertet werden, nachdem einige Zeit vergangen ist. In diesem zweiten Prozess müssen viele weitere Variablen und Fragen berücksichtigt werden, zum Beispiel: Wurde die Leitstrategie angemessen umgesetzt? Wurden die Mittel planmäßig eingesetzt?

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der ersten Technik. Die Literatur in den Disziplinen Internationale Beziehungen, Politikwissenschaft und Geschichte bietet Kriterien zur Beurteilung der Qualität einer Leitstrategie. Betts, Brands und Martel betonen beispielsweise in ihren Arbeiten die Bedeutung von Kohärenz und Konsistenz bei der Gestaltung von Leitstrategien.[25] Gaddis und James hingegen legen ihren Fokus auf die Proportionalität als kritischen Maßstab.[26] Basierend auf den Erkenntnissen von Richard Rumelt, einem Professor für Unternehmensstrategie, erstellen Krepinevich und Watts eine Liste von zehn »strategischen Sünden«, die die Qualität einer Leitstrategie maßgeblich mindern.[27] Aufbauend auf diesen verschiedenen akademischen Disziplinen

21 Richard K Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy« in: *The Washington Quarterly* 42, Nr. 4 (2020): S.10.

22 Richard K Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy«, aaO. (FN 21), S. 10.

23 Vgl.Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do und Why They Do It*, aaO. (FN 19), S.156. Brews und Purohit, »Strategic Planning in Unstable Environments«, aaO. (FN19).

24 Vgl. Marina Henke, *The Dos und Don'ts of Strategy-Making*, NATO Rome 2022.

25 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2), S. 189. Martel, *Grand Strategy in Theory und Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*, aaO (FN 4), S. 32. Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy«, aaO. (FN 20), S. 9. Vgl auch Frank G Hoffman, »Grand Strategy: The Fundamental Considerations« in: *Orbis* 58, Nr. 4 (2014). Daniel W Drezner, »Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctrines in Uncertain Times« in: *Foreign Affairs* (2011).

26 John Lewis Gaddis, *On Grand Strategy*, New York 2019, S. 175. William D James, *British Grand Strategy in the Age of American Hegemony*, Oxford 2024.

27 Krepinevich und Watts, *Regaining Strategic Competence*. aaO. (FN 12). Vgl auch Richard Rumelt, *The Crux: How Leaders Become Strategists*, New York 2022. Richard P Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, New York 2011.

schlage ich die folgenden vier Schritte vor, die die Grundlage für eine »gute« Leitstrategie bilden.

Schritt 1: Nationale Kernziele definieren

Jeder Prozess zur Entwicklung einer Leitstrategie muss mit der Definition der nationalen Kernziele eines Staates beginnen. Diese Ziele sollten den höchsten Zweck staatlichen Handelns widerspiegeln – die absoluten Prioritäten einer Regierung. Sie sind langfristig angelegt, was Jahre, aber auch Jahrzehnte bedeuten kann.

Die britische Leitstrategie von 2023 »The Integrated Review Refresh« definiert, zum Beispiel, die zentralen strategischen Ziele des Vereinigten Königreichs als »die Souveränität, Sicherheit und den Wohlstand des britischen Volkes«[28]. Die US-amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie von 2022 erklärt »den Schutz der Sicherheit des amerikanischen Volkes; die Ausweitung von wirtschaftlichem Wohlstand und Chancen; sowie die Verwirklichung und Verteidigung der demokratischen Werte, die im Kern der amerikanischen Lebensweise stehen«[29]. Die Südkoreanische Sicherheitsstrategie von 2023 listet diese Ziele wie folgt: »Nationale Souveränität und territoriale Integrität verteidigen sowie die Sicherheit der Bürger erhöhen; Frieden auf der koreanischen Halbinsel schaffen und die Grundlage für eine zukünftige Wiedervereinigung legen; die Grundlage für den Wohlstand Ostasiens schaffen und die globalen Rollen des Landes ausweiten«[30].

Diese drei Definitionen der strategischen Ziele sind relativ klar und prägnant. Das Vereinigte Königreich stellt die Souveränität vor Sicherheit und Wohlstand, während die USA die Sicherheit als ihr primäres Ziel festlegen, gefolgt von Wohlstand und Demokratie.[31] Südkorea fügt diesen Zielen auch noch den Frieden auf der koreanischen Halbinsel hinzu sowie den Wunsch nach einer globalen Rolle ihres Landes.

Schritt 2: Strategische Herausforderungen identifizieren und analysieren

Jede Strategie hat im Kern die Aufgabe, Gefahren und Hindernisse zu überwinden. Deshalb besteht der zweite Schritt in der Entwicklung einer Leitstrategie darin, die wichtigsten Herausforderungen und Gefahren, die einem Staat auf dem Weg zu seinen strategischen Kernzielen im Wege stehen, zu identifizieren und zu analysieren.

---

28 UK Government, *Integrated Review Refresh 2023*, London 2023, S. 16. Verfügbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf.

29 US Government, *National Security Strategy 2022*, Washington 2022, S. 7. Verfügbar unter: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

30 Government of South Korea, *The Yoon Suk Yeol Administration's National Security Strategy* 2023, Seoul 2023, S. 14. Verfügbar unter: https://overseas.mofa.go.kr/eng/brd/m_25772/view.do?seq=16&page=1.

31 Die Dokumente des Vereinigten Königreichs und der USA führen auch andere »sekundäre« Ziele auf.

Was ist der beste Weg, diese strategischen Herausforderungen zu identifizieren? Es ist sinnvoll, zunächst eine Liste von verschiedenartigen Herausforderungen zusammenzustellen. Alle potenziellen Hindernisse sollten berücksichtigt werden, nicht nur diejenigen, die einem zuerst in den Sinn kommen. Anschließend sollte diese Liste nach der Dringlichkeit und Schwere der Gefahren priorisiert werden. Dies bedeutet, dass analysiert werden sollte, in welchem Ausmaß die Herausforderung entweder die zentralen Werte eines Staates oder seine Existenz gefährdet. Nur Hindernisse, die in diesem Maße relevant sind, werden in den strategischen Prozess aufgenommen.

Was ist der effektivste Weg, um die identifizierten strategischen Herausforderungen zu analysieren? Im Mittelpunkt dieses Prozesses steht eine Diagnose – eine gründliche Untersuchung der Natur jedes Hindernisses. Warum existiert es? Was sind seine zugrunde liegenden Ursachen, Auslöser oder Treiber? Ein zentraler Aspekt dieser Diagnose besteht darin, nicht ausschließlich nach monokausalen Erklärungen zu suchen, sondern die Herausforderungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu analysieren.[32]

Der US-Diplomat George Kennan liefert ein Beispiel, wie man eine solche Analyse aufbereitet. In seinem »Long Telegram« identifizierte er 1946 drei Triebkräfte für die feindliche Haltung der Sowjetunion gegenüber dem Westen: (1) Russische Minderwertigkeitskomplexe, (2) eine marxistisch-leninistische Ideologie und (3) den politischen Zwang Stalins, die rücksichtslose Unterdrückung im eigenen Land rechtfertigen zu müssen.[33] Kennans Erklärungsversuch ist komplex und deshalb lobenswert. Zum einen erklärte er die feindliche Haltung der Sowjets mittels ihrer Gefühls- und Gedankenwelt. Zum anderen verwies Kennan darauf, dass die sowjetische Führung der eigenen Bevölkerung überzeugende Argumente liefern musste, um die elendigen Zustände in der Sowjetunion zu rechtfertigen – oder sonst ihren innenpolitischen Rückhalt zu verlieren drohte.

Warum ist eine Analyse dieser Triebkräfte so wichtig? Nur wenn ein Staat strategische Herausforderungen im Detail untersucht, können adäquate Lösungswege gefunden werden.

Schritt 3: Handlungslogik entwickeln

Der dritte Schritt beinhaltet die Entwicklung einer übergeordneten strategischen Handlungslogik. Diese Logik skizziert einen allgemeinen Ansatz zur Überwindung

32 Die verschiedenen Denkschulen der Internationalen Beziehungen (IB) können in diesem Zusammenhang nützlich sein, d.h. die Übernahme einer realistischen, liberalen oder konstruktivistischen Perspektive. Jede Theorie gibt uns eine Art mentale Karte an die Hand, mit der wir eine bestimmte Situation ergründen können. Sie ermöglichen es, aktuelle Probleme aus gegensätzlichen Perspektiven zu analysieren. Vgl. Krell Gert Krell und Peter Schlotter, *Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2018.

33 George Kennan's Long Telegram. Verfügbar unter: https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm. Siehe auch Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2), S. 21-22.

der diagnostizierten strategischen Herausforderungen. Ähnlich wie Leitplanken auf einer Autobahn lenkt und begrenzt diese Handlungslogik die Politik, ohne deren Inhalt vollständig zu definieren. Sie lenkt das Handeln in eine bestimmte Richtung, ohne genau festzulegen, was getan werden soll. Die US-amerikanische Eindämmungsstrategie (engl. *containment*) ist ein Beispiel einer solchen Handlungslogik, aber auch die von Konrad Adenauer implementierte »Westbindung«.[34] Warum ist es wichtig, eine solche Handlungslogik zu entwickeln? Um Wirkung zu erzielen, müssen politische Mittel und Maßnahmen koordiniert sein und aufeinander aufbauen. Sie dürfen nicht inkohärent oder inkonsistent sein. Eine Handlungslogik erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Letzteres passiert. Strategische Leitplanken helfen, die Interaktionen zwischen all den anvisierten politischen Maßnahmen und Aktionen zu erkennen und zu organisieren.

Idealerweise besteht die Entwicklung einer solchen Handlungslogik aus zwei aufeinanderfolgenden Schritten. Erstens werden mehrere mögliche Handlungslogiken entwickelt, die auf unterschiedlichen Annahmen und Logiken basieren. Zweitens werden diese konkurrierenden Handlungslogiken im Detail diskutiert und getestet. Das beste Beispiel für einen solchen zweistufigen Prozess war das berühmte »Project Solarium«, von US-Präsident Eisenhower im Jahr 1953.[35] Eisenhower beabsichtigte, die US-amerikanische Leitstrategie zu überarbeiten und sie an die Anforderungen des Zeitalters nach Stalin anzupassen. Er richtete drei Arbeitsgruppen ein, die unabhängig voneinander analysieren sollten, wie die US-sowjetischen Beziehungen weiterentwickelt werden könnten. Jede der drei Gruppen bestand aus 21 Mitgliedern, darunter Fachexperten, Diplomaten und Offiziere, die etwa sechs Wochen lang intensiv 12–14 Stunden pro Tag arbeiteten.

Arbeitsgruppe A entwickelte eine Handlungslogik, die die Fortsetzung der US-Eindämmungspolitik vorsah. Arbeitsgruppe B schlug eine Handlungslogik vor, die auf der Abschreckungskraft von Atomwaffen basierte. Der Hauptvorteil dieses Vorschlags war eine Reduzierung der Militärausgaben. Schließlich plädierte Arbeitsgruppe C für eine »Rollback«-Methode, die die Sowjetunion mit aggressiven Maßnahmen unter Druck setzen würde. Um seine Analyse vorzubereiten, hatte jedes Team uneingeschränkten Zugang zu den Fachkenntnissen und Informationen der US-Regierung. Am Präsentationstag erlebte Präsident Eisenhower einen intensiven Austausch über die Stärken und Schwächen jeder Handlungslogik.[36] Die Debatte zwang jedes Team, alle zugrunde liegenden Annahmen darzulegen und alle Zielkonflikte explizit zu ma-

34 Vgl. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, Oxford 2005.

35 Robert Richardson Bowie und Richard H Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy,* New York 1998. »Project Solarium«, Series: Eisenhower und the Nuclear Arms Race in the 1950s, Eisenhower National Historic Site, Minuteman Missile National Historic Site (October 20, 2020), https://www.nps.gov/articles/projectsolarium.htm.

36 Michele A. Flournoy und Shawn W. Brimley, *Strategic Planning for U.S. National Security: A Project Solarium for the 21st Century*, Washington 2006.

chen. Die Übung half der US-Regierung, sich auf eine neue strategische Logik festzulegen.

Wie entwickelt man am besten konkurrierende strategische Handlungslogiken? Idealerweise werden diese Alternativen nicht vorgegeben, sondern neu geschaffen. Sie werden konstruiert, nicht gewählt.[37] Was könnte in diesem Prozess hilfreich sein? Historiker würden auf Analogien hinweisen, auf die Beispiele und Lehren anderer Staaten und anderer Zeiten.[38] Politikwissenschaftler würden hingegen auf Theorien der Internationalen Beziehungen zurückgreifen, um verschiedene Lösungsansätze zu identifizieren.[39]

Und welche Kriterien sollten entscheiden, welche Logik gewinnt? Manchmal gibt es objektive Kriterien, die die Wahl bestimmen: Bei intensiver Prüfung halten die Annahmen einer Handlungslogik besser stand als andere; eine mag auch einfach mehr Nutzen für weniger Aufwand bringen. Häufig jedoch spiegelt die Entscheidung die Weltanschauung der politischen Entscheidungsträger wider.[40]

Schritt 4: Welche Mittel für welchen Zweck?

Im vierten und letzten Schritt muss die eben erwähnte Handlungslogik in spezifische Maßnahmen übersetzt werden, d.h. in konkrete politische Ausführungsbestimmungen und Ressourcenzuweisungen.[41] Bei der Auswahl dieser konkreten Maßnahmen sollte ein Staat alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Staatskunst einsetzen, einschließlich politischer, diplomatischer, militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Ressourcen. Eine gute Leitstrategie weiß zudem um die Stärken und Schwächen eines Staates und strebt danach, die effizientesten Werkzeuge einzusetzen. Eine gute Leitstrategie berücksichtigt auch die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen im Vergleich zu anderen. Sie nutzt solche Asymmetrien, indem sie die Stärken eines Staates geschickt gegen die Schwächen der anderen Seite einsetzt, wenn dies erforderlich ist.[42]

---

37 Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, aaO. (FN 25), S. 129. Rumelt, *The Crux: How Leaders Become Strategists*, aaO. (FN 25), S. 32.

38 Richard E. Neustadt und Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers,* New York 1988, S. 251.

39 Paul C Avey, Jonathan N Markowitz, und Robert J Reardon, »Disentangling Grand Strategy: International Relations Theory und US Grand Strategy« in: *Texas National Security Review* 2, Nr. 1 (2018). Christopher Layne, »From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy« in: *International Security* 22, Nr. 1 (1997). Barry R Posen und Andrew L Ross, »Competing Visions for US Grand Strategy« in: *International Security* 21, Nr. 3 (1996).

40 Layne, »From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy« aaO. (FN 37), S. 88.

41 William Inboden, »Statecraft, Decision-Making, und the Varieties of Historical Experience: A Taxonomy« in *Journal of Strategic Studies* 37, Nr. 2 (2014), S. 307.
Hoffman, »Grand Strategy: The Fundamental Considerations« aaO. (FN 25), S. 480.

42 Vgl. Andrew Marshall, *Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis,* Washington 1972.

Eine Leitstrategie muss nicht alle spezifischen Maßnahmen festlegen, die ergriffen werden sollen, aber sie muss ausreichend Klarheit über die möglichen Handlungsoptionen bieten, damit strategische Ideen in die Praxis umgesetzt werden können.[43] Wie oben erwähnt, schafft die Koordination von Mitteln und Maßnahmen Hebelwirkung. Sie ermöglicht es Staaten, die größtmögliche »Rendite« zu erzielen. Wenn Ressourcen begrenzt sind, sind kluge und eng koordinierte Maßnahmen besonders wichtig. Wenn Ressourcen reichlicher vorhanden sind, kann ein weniger strenger Grad an Integration ausreichen. Posen und Ross beschrieben in ihrem Aufsatz *Competing Visions for U.S. Grand Strategy* wie Handlungslogiken in konkrete Mittel und Maßnahmen übersetzt werden können.[44] Die Autoren fokussieren sich nur auf militärische Mittel und Maßnahmen. Dennoch kann ihre Studie auch für andere Politikfelder als ein Beispiel dienen.

5 Wie schneidet die deutsche Sicherheitsstrategie hinsichtlich dieser best practices ab?

In diesem Abschnitt untersuche ich die deutsche Sicherheitsstrategie und beurteile, wie das Dokument im Hinblick auf seinen intellektuellen und logischen Aufbau, den zuvor genannten *best practices* entspricht.

5.1 Definition von Nationalen Kernziele in der Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie zählt wie folgt die Interessen auf, die Deutschland verfolgen möchte: »Der Schutz der Menschen, der Souveränität und der territorialen Integrität unseres Landes, der Europäischen Union und unserer Verbündeten; der Schutz unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung; die Stärkung der Handlungsfähigkeit und des inneren Zusammenhalts der Europäischen Union sowie die Festigung und der Ausbau unserer tiefen Freundschaft mit Frankreich; die Festigung der transatlantischen Allianz und der engen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika; Wohlstand und sozialer Zusammenhalt der Menschen unseres Landes durch den Schutz unserer sozialen Marktwirtschaft; eine freie internationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts, der Charta der Vereinten Nationen und universeller Menschenrechte; die Förderung von Frieden und Stabilität weltweit und das Eintreten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, menschliche Entwicklung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen als Voraussetzung für nachhaltige Sicherheit; der nachhaltige Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Begrenzung der Klimakrise und die Bewältigung ihrer Auswirkungen, die Sicherung des Zugangs zu Wasser und Ernährung und der Schutz der Gesundheit der Menschen; ein offenes,

43 Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, aaO. (FN 25), S. 87.
44 Barry R Posen und Andrew L Ross, »Competing Visions for US Grand Strategy« aaO. (FN 39).

regelgeleitetes internationales Wirtschafts- und Finanzsystem mit freien Handelswegen und einer gesicherten, nachhaltigen Rohstoff- und Energieversorgung.«[45]

Diese Zielliste ist weitaus länger als bei Deutschlands G7-Partnern (siehe oben hinsichtlich UK, USA und Südkorea). Sie erhält auch einige Ziele, die äußert vage bzw. unerreichbar klingen, wie »die Förderung von Frieden und Stabilität weltweit« oder »die Sicherung des Zugangs zu Wasser und Ernährung und der Schutz der Gesundheit der Menschen«. Dies erschwert maßgeblich die praktische Umsetzung der deutschen Strategie. Warum? Eine mangelnde Priorisierung und Unklarheit von Zielen führt häufig zu einer breiten Streuung von limitierten Ressourcen, was die Gesamtwirkung erheblich schmälert. Darüber hinaus begünstigen unklare oder mehrdeutige Ziele oft Prokrastination. In solchen Fällen wissen weder die Ministerien noch die Bürger genau, was erreicht werden soll oder wohin sie ihre Anstrengungen richten müssen.[46]

In der Sicherheitsstrategie werden zudem Zielkonflikte, sogenannte *trade-offs*, nicht wahrgenommen. Das Dokument unterbreitet eine Illusion, dass Deutschland alles haben könne: Territoriale Sicherheit und großzügige Sozialausgaben, um den sozialen Zusammenhalt der Menschen zu gewährleisten; Umweltschutz und grenzenlosen wirtschaftlichen Wohlstand; ein starkes Europa und beste Beziehungen mit Amerika; die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und gute Handelsbeziehungen mit allen Staaten der Welt (inklusive autoritären Staaten, allen voran China). Das Dokument ignoriert die Unmöglichkeit dieser Gleichzeitigkeit und dass Deutschland darum gezwungenermaßen Prioritäten setzen und Kompromisse eingehen muss. Das heißt: Wenn bestimmten Zielen Vorrang eingeräumt werden soll, müssen andere Begehrlichkeiten zurückstehen. Ganz zu schweigen davon, dass einige Pläne gar nicht erfüllt werden können, weil sie im Widerspruch zu anderen Vorhaben stehen.

Dieses Übersehen bzw. Ignorieren von Zielkonflikten hat leider oft auch schwerwiegende Folgen. Zum einen werden potenzielle negative Auswirkungen von Entscheidungen verkannt. Zum anderen weckt man falsche Erwartungen in der Bevölkerung. Eine solche politische Wunschliste schafft ein immer größer werdendes Unverständnis in der Öffentlichkeit, sobald die Realität eintritt.[47] Die Wissenschaft zeigt, dass Menschen die Kompromisse, die mit einer Entscheidung verbunden sind, verstehen, eher mit dem Ergebnis zufrieden sind, auch wenn das Ergebnis nicht perfekt ist.[48] Wenn diese Kompromisse aber verheimlicht werden, wenn die Begründungen hinter der Entscheidung nicht nachvollzogen werden können, wachsen Frustration und Ärger, der sich oft in Opposition zu den Entscheidungen äußert.

---

45 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 21. Das Wort Interesse sollte hier als Synonym für »Ziel« gewertet werden.

46 Johannes Hoppe, Bastian Ignaz Preissler, und Katrin Förster, »A Cross-Lagged Panel Design on the Causal Relationship of Task Ambiguity und State Procrastination: A Preliminary Investigation« in: *North American Journal of Psychology* 20, Nr. 2 (2018).

47 Siehe in diesem Band: Matthias Mader, »Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

48 Amy Gutmann und Dennis Frank Thompson, *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It und Campaigning Undermines It*, Princeton 2014.

Zu guter Letzt illustriert die deutsche Sicherheitsstrategie eine Tendenz Ziele und Mittel zu verwechseln. »Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit und des inneren Zusammenhalts der Europäischen Union;« »den Ausbau unserer tiefen Freundschaft mit Frankreich;« »die Festigung der transatlantischen Allianz und der engen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika;« und »eine offene und stabile internationale Ordnung« – all das sind primär Werkzeuge bzw. Mittel um Deutschlands Kernziele wie Frieden und Sicherheit zu erreichen.[49] Das Verwechseln von Zielen und Mitteln ist problematisch, weil es dazu führen kann, dass Deutschland sich auf Prozesse und Methoden konzentriert und die Ziele selbst aus dem Auge verliert. Ressourcen werden dann in Prozesse investiert, aber nicht in die Erreichung des eigentlichen Ziels. Wenn der Prozess in den Vordergrund rückt, wächst auch die Tendenz, diesen Prozess nicht mehr anzupassen oder zu ändern, selbst wenn neue Ansätze zielgerichteter wären. Diese fehlende Flexibilität kann Fortschritt und Innovation behindern.

5.2 Identifizierung und Analyse von strategischen Herausforderungen

Strategische Herausforderungen stehen zwischen einem Staat und seinen Zielen. Dazu gehören sicherheitspolitische Gefahren und andere Risiken wie soziale Spannungen oder der Klimawandel. Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt im Detail die strategischen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenübersieht. Aus Platzgründen können sie hier nicht in ihrer Ausführlichkeit wiedergegeben werden, jedoch beziehen sich die relevanten Paragrafen auf die folgenden Gefahren: Russland; wachsende Multipolarität und zunehmende systemische Rivalität; China; Kriege, Krisen, und Konflikte in Europas Nachbarschaft; Terrorismus und Extremismus; Erosion der Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur; chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren; machtpolitische Erwägungen in internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen; verschärfter internationaler Technologiewettbewerb; Cyberangriffe; Aktivitäten ausländischer Nachrichtendienste und anderer Akteure; schwere und Organisierte Kriminalität; illegale Finanzflüsse; Klimakrise sowie Flucht- und Migrationsbewegungen.[50]

Auch dieser Teil der Sicherheitsstrategie weist logische Schwächen auf. Zum einen versäumt das Dokument, Bedrohungen zu priorisieren. Russland wird zwar als zentrale Bedrohung erwähnt, doch die Vielzahl weiterer Bedrohungen relativiert dessen Bedeutung und schwächt die Wahrnehmung der russischen Gefahr. Das Dokument erwähnt zahlreiche Gefahren, die weder die zentralen Werte Deutschlands noch seine Existenz gefährden, wie illegale Finanzflüsse. Diese mangelnde Priorisierung birgt erneut das Risiko, dass Ressourcen nicht gezielt auf die Bewältigung der wichtigsten Risiken und Gefahren ausgerichtet werden.

49 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 21.

50 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 22–27.

Zum anderen verpasst das Dokument Bedrohungen zu analysieren bzw. ihre Ursachen werden zum größten Teil ignoriert. Viele der Gefahren werden sogar anonymisiert, d.h., ihre Triebkräfte verallgemeinert, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen: »Geprägt von ihrer Auffassung von systemischer Rivalität streben einige Staaten jedoch an, diese [liberale] Ordnung zu untergraben (…)«. »Unsere offene und freie Gesellschaft ist Ziel von Terrorismus und Extremismus (…).« »Chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren stellen eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung dar (…).« »Auch die internationalen Wirtschafts-und Finanzbeziehungen sind immer mehr von machtpolitischen Erwägungen geprägt.«[51]

Eine solch anonyme und ungenaue Analyse macht es sehr schwer, nachhaltige Handlungsvorschläge abzuleiten. Denn nur wenn ein Verständnis für diese Gefahren und ihre treibenden Kräfte existiert, können adäquate Lösungsansätze entwickelt werden.[52] Frankreichs Sicherheitsstrategie von 2022 bietet hier ein besseres Beispiel einer Bedrohungsanalyse. Sie nennt Russland, China, revisionistische Regionalmächte sowie terroristische Vereinigungen als Hauptbedrohungen und analysiert die Triebkräfte und Verbindungen dieser Akteure.[53]

5.3 Welche Mittel und Maßnahmen schlägt die Sicherheitsstrategie vor?

Eine gute Leitstrategie ist logisch aufgebaut: erst werden Ziele genannt, dann die strategischen Herausforderungen identifiziert und analysiert und zuletzt wird eine Handlungslogik, einschließlich Mitteln und Maßnahmen, beschrieben, die am effizientesten diese Herausforderung bewältigen kann. Jeder Leser kann also den Gedankenfluss des Dokuments leicht nachvollziehen. Schlechte Strategie verfehlt dieses Ziel. Mittel und Maßnahmen werden lediglich aufgelistet, entweder ohne jeglichen Bezug zu den identifizierten Herausforderungen oder mit einem unlogischen Bezug zu diesen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie stellt ihren Mittel- und Maßnahmenkatalog unter das Banner »Integrierte Sicherheit«.[54] Sie will damit klarstellen, dass die Bundesrepublik nicht nur militärische Mittel, sondern alle ihre Werkzeuge einsetzen möchte, um die Ziele, die in dem Dokument beschrieben werden, zu erreichen. Der Maßnahmenkatalog ist in drei Unterbereiche aufgeteilt, mit den Titeln »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig«.[55] Leider stellt »Integrierte Sicherheit« keine effektive Handlungslogik dar. Der Begriff beschreibt, welche Mittel benutzt werden sollen, aber eben nicht *wie.*

51 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN44), S. 23–24.

52 Kevin P Coyne und Somu Subramaniam, »Bringing Discipline to Strategy« in: *The McKinsey Quarterly*, Nr. 4 (1996). Hugh Courtney, Jane Kirkland, und Patrick Viguerie, "Strategy under Uncertainty» in: *Harvard Business Review* 75, Nr. 6 (1997).

53 Gouvernement français, *Revue nationale stratégique*, Paris 2022, S. 9–13. Verfügbar unter https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-uk-20221202.pdf.

54 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 28ff.

55 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), X-Y; Anselm Vogler / Judith Hardt, »Eine

Dasselbe trifft auf die Worte »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« zu. Sie lassen nicht erahnen, wie die beschriebenen strategischen Herausforderungen überwunden werden sollen, d. h., sie beschreiben keine strategische Logik (vgl. Westbindung oder Eindämmung). Dementsprechend listet die Sicherheitsstrategie zahlreiche Mittel und Maßnahmen auf, ohne dass sie in eine kohärente strategische Logik (oder »strategische Leitplanken«) eingebettet sind und ohne, dass ein direkter Bezug zu den strategischen Herausforderungen existiert.

Der Unterabschnitt »wehrhaft« konzentriert sich beispielsweise auf militärische Maßnahmen. Es wird jedoch nicht erläutert, wie bestimmte Mittel gezielt die genannten Herausforderungen adressieren, etwa die Abschreckung Russlands, Terrorismus oder Organisierte Kriminalität. Ebenso werden Mittel und Maßnahmen für den Katastrophenschutz aufgeführt, obwohl dieses Thema nicht direkt unter den strategischen Herausforderungen gelistet ist. Der EU werden in diesem Bereich zahlreiche Aufgaben übertragen, wie »Intensiviertes Engagement für die Stabilität unserer Nachbarschaft«, »Sanktionen«, »Terrorismus« und »irreguläre, instrumentalisierte und unfreiwillige Migration«. Die Sicherheitsstrategie führt zudem Ideen wie »Änderung der Verträge«, »Verstärkte Nutzung von Mehrheitsentscheidungen« und »Erweiterung der EU« an, die jedoch schwammig bleiben.[56] Das Thema Krisenengagement wird angesprochen, jedoch ohne einen direkten Bezug zu den strategischen Gefahren. Es bleibt unklar, wann und wo Deutschland seine Krisenwerkzeuge einsetzen möchte – etwa weltweit? Das wäre jedoch nicht realistisch umsetzbar.

In anderen Teilen des Maßnahmenkataloges finden wir ebenso diffuse Beschreibungen der Werkzeuge, die Deutschland anwenden möchte, um seine Ziele zu erreichen, z. B. in dem Paragraphen »Weltweiter Einsatz für Menschenrechte«[57], »Wirtschaftliche und finanzielle Resilienz und Rohstoffsicherheit«[58], »Schutz und Förderung von Technologie und Innovation«[59], »Schutz vor Bedrohungen aus dem Cyberraum und Weltraum«[60] und »Stärkung der globalen Ernährungssicherheit«[61]. Der Mangel an Bezug bzw. die Vagheit der Mittel erschwert es zu verstehen, was genau getan werden soll.

Wie oben erwähnt, beruht Strategieentwicklung in großen Teilen auch darauf, die eigenen Stärken zu erkennen, vor allem im Vergleich zu anderen Staaten. Gute Strate-

klimafeste Strategie? Sicherheitsimplikationen des Klimawandels in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik 72*, Sonderband (2025).

56 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 37–39.

57 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 51.

58 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 53.

59 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 57.

60 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 59 & 62.

61 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 68.

gie nutzt solche Asymmetrien, indem sie – wenn notwendig – die eigenen Stärken geschickt gegen die Schwächen der Gegenseite ausspielt. Gute Strategie erkennt auch eigene Schwächen an und bewertet sie entweder als Bereiche für Verbesserung und Investition oder als Gebiete, in denen Unterstützung von Verbündeten gesucht werden sollte, um diese Schwächen zu mindern.[62] Leider weist die deutsche Sicherheitsstrategie auch einen Mangel einer solchen Diskussion auf. Großbritannien beispielsweise verhält sich hier anders und zeigt in seiner Sicherheitsstrategie von 2023 detailliert seine Stärken auf (wobei die damit verbundenen Schwächen jedoch auch ungenannt bleiben).[63]

6 Warum diese Fehler?

Was sind die möglichen Ursachen für die Defizite in der Nationalen Sicherheitsstrategie? Zwei Ursachen sind plausibel. Erstens kann es sein, dass in Deutschland kein Verständnis mehr dafür besteht, was es heißt, »gute« Strategie zu entwickeln. Strategiearbeit mag als eine Art Gemeinschaftsaktivität betrachtet werden. Um Konflikte zu vermeiden, werden alle Ideen und Ansichtsweisen in das Dokument aufgenommen.[64] Der Wunsch nach einer konfliktfreien Zusammenarbeit gerät in den Vordergrund und nicht die Frage, ob die Strategie und ihr Inhalt ein Erfolg sind.[65] Das deutsche Ressortprinzip mag diesen Trend zusätzlich verschärfen, da individuelle Ministerien auf ihre Ressorthoheit pochen und unwillig sind, Ressourcen und Kompetenzen abzugeben. Es wird also verkannt, dass die Entwicklung von guter Strategie *immer* Entscheidungen erfordert. Einige Ziele, Bedrohungen und Mittel müssen zugunsten anderer aufgegeben werden.

Zweitens könnte in Deutschland die Auffassung verbreitet sein, dass strategische Ambiguität, also politische Führung ohne klare Strategie, von Vorteil ist.[66] Sie kann beispielsweise genutzt werden, um Macht und Einfluss zu sichern, indem Ziele, Herausforderungen, und Maßnahmen für verschiedene Interessengruppen unterschiedlich interpretiert werden. Dadurch wird vermieden, politisches Kapital in die Konsensfindung zwischen Ministerien und Koalitionsparteien zu investieren. Zudem ermöglicht es Deutschland, eine Außenpolitik zu verfolgen, die stark von wirtschaftlichen Inter-

62 Eine ausführliche Analyse der Schwächen kann selbstverständlich in Verschlusssachen (VS) erfolgen, um potenziellen Feinden keine Schwachstellen offenzulegen.

63 UK Government, *Integrated Review Refresh 2023*, aaO. (FN 28), S. 44–45.

64 Dieser Fehler wurde auch bei der EU Globalstrategie gemacht. Die gemeinsame Strategiearbeit sollte identitätsstiftend wirken und Europa in politischer Hinsicht zusammenschweißen. Siehe Nathalie Tocci, *Framing the EU Global Strategy*, Berlin 2017, S. 17.

65 Richard K Betts, »Is Strategy an Illusion?,« in: *International Security* 25, Nr. 2 (2000).

66 Eric Eisenberg, »Ambiguity as strategy in organizational communication« in *Communication Monographs* 51, Nr. 3 (1984), S. 227–242. Jean-Louis Denis, Linda Cazale und Ann Langley, »Leadership and strategic change under ambiguity« in: *Organization Studies* 17, Nr. 4 (1996), S. 673–699. Sally Davenport und Shirley Leitch, »Circuits of power in practice: Strategic ambiguity as delegation of authority« in: *Organization Studies* 26, Nr. (11) (2005), S.1603 – 1623; Jarzabkowski et al. 2010, »Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests« in: *Human Relations* 63, Nr. 2 (2010), S. 219–248.

essen geprägt ist, da es keine nationalen strategischen Dokumente gibt, die konkrete Bedrohungsanalysen und politische Prioritäten festlegen. Strategische Ambiguität schafft außerdem Flexibilität im Umgang mit der deutschen Öffentlichkeit: Indem Deutschlands strategische Prioritäten nicht klar kommuniziert werden, kann nahezu jede Entwicklung leichter als Erfolg dargestellt werden.

7 Wie geht es weiter?

Deutschland tut sich schwer mit Strategie. Jahrzehntelang vermied die Bundesregierung, eine Nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln und die erste weist viele Mängel auf.

Was die wahren Beweggründe für Deutschlands mangelndes strategisches Denken sind, werden wohl erst Historiker in einigen Jahrzenten feststellen können. Was aber heute schon klar ist: Deutschland und Europa geht es im Moment nicht gut. Es herrscht Krieg auf dem europäischen Kontinent und wir waren darauf nicht vorbereitet. Unabhängig von anderen Gründen mag auch ein mangelndes strategisches Denken als Ursache für die ernstzunehmende, sicherheitspolitische Lage und daraus resultierende Herausforderungen sein. Deshalb sollte Deutschland Strategieentwicklung wieder ernst nehmen. Konkret bedeutet dies, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen sollte, um die einst in Deutschland vorhandene intellektuelle strategische Infrastruktur wiederherzustellen. Strategie und strategisches Denken sollten erneut weitflächig an deutschen Universitäten gelehrt werden. Deutsche Denkfabriken und staatliche Forschungseinrichtungen sollten sich verstärkt mit Forschung zu strategischen Fragen und strategischem Denken befassen. Im Auswärtigen Amt oder im Bundesministerium der Verteidigung sollte ein Büro eingerichtet werden, das dem *Office of net assessment* in den USA, Großbritannien oder bei der NATO ähnelt. Frankreich verfügt mit dem *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie* ebenfalls über eine solche Institution. Diese Einrichtungen sind auf langfristige strategische Analysen globaler militärischer, politischer und wirtschaftlicher Trends spezialisiert. Sie dienen zugleich als strategisches Gedächtnis und unterstützen die Entwicklung von Sicherheitsstrategien. Darüber hinaus sollte Deutschland regelmäßig Sicherheitsstrategien veröffentlichen.

Deutschland wirkt derzeit wie ein getriebenes Land, dem andere Länder ihre Strategie überstülpen, während es selbst keine entwickelt; ein Land, das reagiert, aber nicht agiert; ein Land, das keine eigene realistische Vision einer sicherheitspolitischen Zukunft hat. Dieser Zustand muss sich ändern. Die deutsche Zeitenwende muss einen dualen Ansatz verfolgen: (1) die Wiederherstellung der militärischen Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und (2) den Aufbau einer intellektuellen Infrastruktur, die strategisches Denken ermöglicht.

Thomas Dörfler

Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Bedrohungen und der effektive Mitteleinsatz in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Eine Sicherheitsstrategie setzt eine Analyse der Gefahren voraus, der sie begegnen soll. Aufbauend auf der Literatur zu *grand strategy* und der Diskussion um die Konzeption von Gefahren analysiert der Beitrag, welchen Sicherheitsbegriff die Nationale Sicherheitsstrategie zu Grunde legt, welche Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken in den Vordergrund gestellt und wie diese mit den sicherheitspolitischen Maßnahmen verbunden werden. Dazu entwickelt er ein Interpretationsschema und wendet dieses auf die in der Nationalen Sicherheitsstrategie dargelegte Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds an. Der Beitrag zeigt, dass die Gefahrenkonzeption zwar vielschichtige Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken über verschiedene Zeiträume hinweg erfasst, die tiefergehenden Ursachen sowie die Interaktion zwischen Gefahren jedoch kaum beleuchtet. Gleichwohl sind die sicherheitspolitischen Maßnahmen nur unzureichend mit den identifizierten Gefahren verzahnt. Für eine Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie empfiehlt der Beitrag ein Konzept für eine systematische Gefahrenanalyse zu entwickeln, die Handlungsmotivationen zentraler Akteure tiefergehend zu analysieren und die Gefahrenanalyse entlang existierender Modelle stärker zu institutionalisieren.

Schlüsselwörter: Sicherheit, Bedrohung, Verwundbarkeit, Risiko, Nationale Sicherheitsstrategie, Deutschland

Thomas Dörfler, Spot the Danger, Stop the Danger? Threats and the Effective Use of Resources in the German National Security Strategy

Summary: Any security strategy requires an analysis of the threats it intends to counter. Building on the grand strategy literature and the discussion of the assessment of threats, the article analyses which concept of security the first German National Security Strategy is based on, which threats, vulnerabilities, and risks are prioritized, and how these are linked to the respective security policies. To this end, the article develops an interpretation scheme and applies the scheme to the analysis of the security environment as presented in the National Security Strategy. The article shows that although the threat conception captures complex threats, vulnerabilities, and risks over different periods, it hardly examines their causes and the interaction between different threats. Moreover, the Security Strategy only inadequately links the identified threats to policy measures. To enrich the National Security Strategy, the article recommends developing a concept for systematic threat analysis, a more detailed analysis of the motivations of key actors, and institutionalizing the threat analysis along existing models.

Keywords: security, threats, vulnerabilities, risks, national security strategy, Germany

Thomas Dörfler, Jun.-Prof. Dr., ist Juniorprofessor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Russische Außen- und Sicherheitspolitik am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Korrespondenzanschrift: thomas.doerfler@hsbund-nd.de

1 Einleitung

Die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands legt bewusst einen breiten Sicherheitsbegriff zugrunde und definiert dabei neue und komplexe Gefahren für Deutschland, Europa und die Welt. Das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands sei von einem »immer komplexeren und breiteren Bedrohungsspektrum« gekennzeichnet, das alle Bereiche von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft treffen könne.[1] Dies erfordere eine Sicherheitspolitik, die »integriert« über alle diese Bereiche aufgespannt ist. Dabei fokussiert der Sicherheitsbegriff auf drei Dimensionen: Den Schutz vor Krieg und Gewalt und die Unverletzlichkeit des Lebens, den Schutz von Freiheit und Demokratie sowie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Strategiedokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie sind wichtig, weil sie als Teil einer *grand strategy* ein Grundverständnis von Sicherheit formulieren, etwa welcher Ansatz von Sicherheit verfolgt wird, welche Rolle verschiedenen Ebenen und Akteuren zukommt und mit welchen Mitteln Sicherheit hergestellt werden soll. Die Einschätzung von Bedrohungen, Verwundbarkeiten oder Risiken ist ein zentraler Bestandteil dieser Dokumente.[2] Eine Sicherheitsstrategie setzt eine möglichst genaue Analyse der Gefahren voraus, der sie begegnen soll, weil eine mangelhafte Beurteilung zu einer mangelhaften Strategie führen kann. Werden Gefahren übertrieben, kann dies Ressourcen verschwenden oder Konflikte provozieren. Werden sie jedoch unterschätzt, kann dies ebenso fatal sein, weil man nicht auf die zentralen Herausforderungen vorbereitet ist.[3] Ohne ein gutes Verständnis der Gefahren kann Politik keine geeigneten Mittel zum Schutz nationaler Interessen bestimmen. Vor diesem Hintergrund genießt die Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds und der sicherheitspolitischen Lage in der Nationalen Sicherheitsstrategie grundsätzlich eine relativ hohe Priorität und zeigt, dass die Bundesregierung ihre Einschätzung der Gefahren insbesondere seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine deutlich geschärft hat.[4]

1 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland,* Berlin 2023.
2 Walter Feichtinger, »Editorial: „Bedrohungswahrnehmung und sicherheitspolitische Konzepte im Vergleich“« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. III.
3 Stacie E. Goddard, »Rhetoric, Legitimation and Grand Strategy«, in: Thierry Balzacq / Ronald R. Krebs (Hg.), *The Oxford handbook of grand strategy*, Oxford 2021, S. 322–336, 326.
4 Beirat Zivile Krisenprävention, *Stellungnahme zur Nationalen Sicherheitsstrategie,* Berlin 2023.

Aufbauend auf der Literatur zu *grand strategy* und der Diskussion um den Sicherheitsbegriff[5] betrachtet der Beitrag die Nationale Sicherheitsstrategie als Forschungsgegenstand und untersucht die Konzeption von Gefahren und damit korrespondierender sicherheitspolitischer Maßnahmen. Er fokussiert dabei insbesondere auf die interne Konsistenz dieser zentralen Bausteine der Sicherheitsstrategie. Basierend auf der Annahme, dass Gefahren innerhalb gegebener Präferenzordnungen grundsätzlich definierbar sind, aber aufgrund der prognostischen Qualität unscharf bleiben müssen,[6] entwickelt der Beitrag ein Interpretationsschema anhand einer Gefahrendimension und einer Zeitdimension und wendet diese auf die Nationale Sicherheitsstrategie an. Es zeigt sich, dass die Gefahrenkonzeption vielschichtige Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken über verschiedene Zeiträume hinweg erfasst, jedoch die tiefergehenden Ursachen sowie die Interaktion zwischen Gefahren zu wenig beleuchtet werden. Weiterhin wird deutlich, dass die sicherheitspolitischen Maßnahmen nur unzureichend mit den identifizierten Gefahren verzahnt sind: So werden manche Gefahren nicht ausreichend mit konkreten Mitteln hinterlegt, jedoch auch Maßnahmen für zuvor nicht-identifizierte Gefahren angekündigt. Auf dieser Basis werden abschließend drei Empfehlungen zur Konkretisierung und Weiterentwicklung der Gefahrenkonzeption in einer überarbeiteten Nationalen Sicherheitsstrategie entwickelt.

Die Auseinandersetzung mit der Konzeption von Gefahren ist in mehrfacher Hinsicht relevant. Erstens beleuchtet sie die zentrale Frage, was im sicherheitspolitischen Umfeld Deutschlands überhaupt als Gefahr verstanden wird. Dies bildet erst die Grundlage dafür, diesen Gefahren entgegenzuwirken. Zweitens beantwortet sie die Frage, mit welchen Mitteln auf festgestellte Gefahren reagiert werden soll und welche Rolle Deutschland dabei im europäischen und transatlantischen Konzert zukommt.[7] Drittens ist die Frage bedeutsam, weil die in der Sicherheitsstrategie dargelegte Einschätzung der Gefahren sehr wahrscheinlich als Anker für künftige Beurteilungen dieser Art dienen wird. Dies liegt etwa an aus der institutionalistischen Forschung bekannten pfadabhängigen Prozessen der Politik[8]. Auch die psychologische Außenpolitikforschung zeigt, dass nachfolgende Anpassungen tendenziell weniger stark ausfallen, weil frühere Einschätzungen als wirkmächtige Anker fungieren.[9] Indem Ausgangspunkte der *grand strategy* Forschung mit der Diskussion um den Sicherheitsbegriff in den Internationalen Beziehungen in einem Interpretationsschema zusam-

5 Christopher Daase, *Der erweiterte Sicherheitsbegriff* 2010; David A. Baldwin, »The concept of security« in: *Review of International Studies* 23, Nr. 1 (1997), S. 5–26; Janice Gross Stein, »Perceiving Threat«, in: Leonie Huddy / David O. Sears / Jack S. Levy / Jennifer Jerit / Janice Gross Stein (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, New York 2023; Karen Lund Petersen, »Risk analysis – A field within security studies?« in: *European Journal of International Relations* 18, Nr. 4 (2012), S. 693–717.

6 Petersen, Risk analysis – A field within security studies?, aaO. (FN 5); Paul M. Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1992.

7 Simon Koschut, »Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 198–203.

8 Anika C. Leithner / Kyle M. Libby, »Path Dependency in Foreign Policy«, in: Cameron G. Thies (Hg.), *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*, New York 2018.

9 Anchoring, Stein, Perceiving Threat, aaO. (FN 5), S. 404.

mengeführt werden, verspricht der Beitrag auch einen konzeptionellen Mehrwert zur Erforschung von Sicherheitsstrategien.

2 Die Konzeption von Gefahren und die Wahl der Mittel

Obschon das Vorliegen einer Nationalen Sicherheitsstrategie nicht denkungsgleich mit der Existenz einer *grand strategy* ist, bildet ein solches Dokument meist einen Bestandteil dieser. Eine *grand strategy* kann dabei helfen, politische Maßnahmen bewusst und gezielt zu steuern, um mit höherer Wahrscheinlichkeit ein gewisses Maß an Sicherheit zu produzieren.[10] Eine *grand strategy* zeichnet sich dadurch aus, dass sie versucht, die Erreichung nationaler Ziele (*ends*) mit dem Einsatz sicherheitspolitischer Handlungsoptionen (*ways*) und Instrumente (*means*) in Einklang zu bringen. Eine *grand strategy* zielt also im Kern darauf ab, verschiedene militärische, wirtschaftliche, diplomatische und informationale Instrumente koordiniert einzusetzen, um nationale Interessen zu verwirklichen.[11] Sie wird dabei typischerweise als eine Art »theory of victory« verstanden, also eine (meist implizite) Theorie, die ein kausales Verständnis darüber beinhaltet, wie ein bestimmtes Set an Mitteln genutzt werden sollte, um ein sicherheitspolitisches Ziel zu erreichen.[12] Beispielsweise identifizierten sowohl die Containment-Politik von US-Präsident Truman als auch die Rollback-Politik von Präsident Eisenhower die gleiche Ursache (Expansionsbestrebungen der Sowjetunion), leiteten jedoch sehr unterschiedliche Politikansätze zum Umgang mit dieser ab. Damit wird deutlich, dass unterschiedliche Verständnisse von den zu erreichenden Zielen, den Gefahren, die den Zielen ursächlich im Wege stehen, und den dafür notwendigen Mitteln, entscheidend sind.

Strategiedokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie formulieren also im Idealfall ein Verständnis von Sicherheit, welche Rolle verschiedenen Akteuren zukommt und mit welchen Mitteln Sicherheit hergestellt werden soll. Die Einschätzung von drohenden, aber bereits kalkulierbaren Gefahren ist ein Kernbestandteil dieser Dokumente. Solche Urteile über Gefahren müssen zwingend ex-ante getroffen werden. Die Herausforderung besteht darin, aktuelle und drohende Gefahren möglichst genau einzuschätzen.[13] Die Gefahrenkonzeption ist damit eng mit dem Sicherheitsbegriff verbunden, der Teil politischer, gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Auseinandersetzung über die Inhalte von Sicherheit und die Strategien zu deren Erreichung ist.[14] Um das Schema schlank zu halten, konzentriert sich der Beitrag auf die Gefahrendimension des Sicherheitsbegriffs wenngleich auch Referenz-, Raum-, oder Sachdimension, wie von Daase vorgeschlagen, analytischen Mehrwert bieten könnten. Die Gefahrendimension

10 Thierry Balzacq / Ronald R. Krebs (Hg.), *The Oxford handbook of grand strategy,* Oxford 2021; Kennedy, Grand Strategies in War and Peace, aaO. (FN 6).
11 Balzacq / Krebs, The Oxford handbook of grand strategy, aaO. (FN 10).
12 Balzacq / Krebs, The Oxford handbook of grand strategy, aaO. (FN 10), S. 12.
13 Stein, Perceiving Threat, aaO. (FN 5), S. 397.
14 Daase, Der erweiterte Sicherheitsbegriff, aaO. (FN 5).

fragt nach der *Sicherheit vor was*? und untersucht somit die Konzeptualisierung von Gefahr und Unsicherheit, die sicherheitspolitisch überwunden werden sollen.[15]

Dabei werden üblicherweise die drei Begriffe Bedrohung, Verwundbarkeit und Risiko voneinander unterschieden. Die dahinterliegenden Konzepte unterliegen jedoch empirisch-konzeptionellen Unschärfen, sind eng miteinander verwandt und überlappen sich teilweise. Aus diesem Grund eignen sie sich nicht für die Entwicklung einer trennscharfen Typologie, können aber als Interpretationsschablonen dienen und dabei helfen zu verstehen, wie Gefahren konzeptualisiert werden und welche Maßnahmen daraus erwachsen. Der Beitrag versteht Gefahren als übergreifenden Begriff für Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken.[16] *Bedrohungen* lassen sich wie folgt definieren: »Threats pertain when there are actors that have the capabilities to harm the security of others and that are perceived by their potential targets as having intentions to do so«.[17] Der Bedrohungsbegriff ist somit eng verbunden mit einem spezifischen Akteur, der eine feindliche Intention hegt und die Fähigkeiten hat, einen nennenswerten Schaden anzurichten. Dieses Verständnis wurde geprägt von der Auseinandersetzung im Kalten Krieg, als sich die NATO-Staaten dem Warschauer Pakt, der expansiven kommunistischen Ideologie sowie dessen großen militärischen Fähigkeiten gegenübersahen.[18] Bedrohungen werden dabei auf Basis von relativ gesichertem Wissen über die Akteure, deren Absichten und Fähigkeiten verstanden. Der Fokus liegt dabei auf einem externen Akteur als Ursache der Bedrohung.

Mit dem Entstehen von diffuseren Gefahren für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand aufgrund zunehmender Interdependenz wurde dieses Verständnis von Sicherheit jedoch hinterfragt. Der Fokus verschob sich auf Verwundbarkeiten. *Verwundbarkeit* wird dabei definiert als »an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered«.[19] Dieses Verständnis von Gefahren ist stark mit den ökonomischen Kosten der Abhängigkeit verbunden, wie sie etwa im Bereich der Energieversorgung oder beim Zugang zu kritischen Rohstoffen auftreten. Im Unterschied zu Bedrohungen liegt der Fokus nicht im Kern auf externen Ursachen und setzt nicht zwingend einen konkreten Gegner voraus. Zwar liegt der Auslöser von Verwundbarkeit jenseits des Staats, der Fokus liegt jedoch bei den eigenen Schwächen, welche Staat und Gesellschaft erst verwundbar machen.[20]

15 Christopher Daase, »Der Wandel der Sicherheitskultur. Ursachen und Folgen des erweiterten Sicherheitsbegriffs«, in: Peter Zoche / Stefan Kaufmann / Rita Haverkamp (Hg.), *Zivile Sicherheit* 2010, S. 139–158.

16 Angelehnt an die Verwendung bei Daase, Der Wandel der Sicherheitskultur, aaO. (FN 15).

17 Celeste A. Wallander / Robert O. Keohane, »Risk, Threat, and Security Institutions«, in: Helga Haftendorn / Robert O. Keohane / Celeste A. Wallander (Hg.), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Oxford 1999, S. 21–47, 25.

18 Daase, Der Wandel der Sicherheitskultur, aaO. (FN 15).

19 Robert O. Keohane / Joseph S. Nye, *Power and interdependence,* Boston 1977, S. 13.

20 Daase, Der Wandel der Sicherheitskultur, aaO. (FN 15).

Ein *Risiko* kann definiert werden als »Wahrscheinlichkeit eines durch gegenwärtiges Handeln beeinflussbaren zukünftigen Schadens.«[21] Ein Risiko zeichnet sich durch ein mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auftretendes Ereignis, das einen bestimmten Schaden verursacht, aus. Dabei sind Eintritt und Schadenshöhe mithilfe von politischem Handeln grundsätzlich beeinflussbar und Politik kann daher auch bewusst „ins Risiko gehen". Das Risiko-Konzept beleuchtet Gefahren, denen kein benennbarer kollektiver Akteur zuzuordnen ist, die keine feindliche Intention erkennen lassen und/oder über kein militärisches Potenzial verfügen. Risiken, die mit dem Klimawandel verbunden sind, fehlt beispielsweise ein benennbarer Akteur, militärisches Potenzial und eine feindliche Intention.[22] Grundlegend geht demnach die Erwartungsgewissheit verloren, wenn Gefahren von der Wirklichkeit (Bedrohung) zur Möglichkeit (Risiko) werden und sich damit die Zahl möglicher Gefahren deutlich vergrößert.[23] Auch innerhalb der Risiken gibt es jedoch beträchtliche Varianz. So lässt sich etwa die Wahrscheinlichkeit eines Jahrhunderthochwassers aus historischen Daten unter Bedingungen des Klimawandels projizieren und damit Unsicherheit zumindest teilweise reduzieren. In Fällen, in denen die Gefahr selten oder unbestimmt ist, lassen sich die »wahren« Wahrscheinlichkeiten jedoch nicht berechnen. Dann operiert die Politik unter Bedingungen von Unsicherheit und muss auf Einschätzungen von Expert:innen oder nachrichtendienstliche Analysen vertrauen.[24]

Um das Interpretationsschema weiter zu differenzieren, wird neben der Art der Gefahr eine Zeitdimension unterschieden. Ist die Gefahr unmittelbar bevorstehend oder benötigt sie Zeit, um sich zu entwickeln oder letztendlich einzutreffen? So können Gefahren als kurzfristig, mittelfristig oder langfristig konzipiert werden.[25] Eine langfristige Gefahr kann sich dabei stark von einer kurzfristigen unterscheiden. Damit wird deutlich, dass sich die Wahrnehmung von Gefahren für die langfristige Sicherheit stark von der für die kurzfristige Sicherheit unterscheiden kann.[26] Der Beitrag versucht, die in der Sicherheitsstrategie benannten Gefahren anhand der dort verwendeten sprachlichen Formulierungen zu kategorisieren, die jedoch teils unscharf sind und sich nicht immer eindeutig zuordnen lassen.

Die Wahl der Mittel lässt sich konzeptionell mit der Art der Gefahren und der Frist verknüpfen. Eine *grand strategy* zielt darauf ab, die Erreichung in Gefahr stehender Ziele mit dem Einsatz sicherheitspolitischer Instrumente in Einklang zu bringen. Die

21 Christopher Daase, »Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel«, in: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2002, S. 9–35, 12.

22 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21).

23 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21).

24 M. G. Mennen / M. C. van Tuyll, »Dealing with future risks in the Netherlands. The National Security Strategy and the National Risk Assessment« in: *Journal of Risk Research* 18, Nr. 7 (2015), S. 860–876, 867.

25 Oft angelegte Zeiträume sind: < 2 Jahre (kurzfristig), 2–10 Jahre (mittelfristig), 10–20 Jahre (langfristig).

26 Baldwin, The concept of security, aaO. (FN 5), S. 17.

Wahl der sicherheitspolitischen Mittel hängt eng mit der Konzeption von Gefahren zusammen, da eine bestimmte Einschätzung einer Gefahr (im Sinne einer »theory of victory«) eine bestimmte Maßnahme als Antwort auf die Gefahr impliziert. Sicherheitspolitik kann dabei von reaktiv bis proaktiv ausgestaltet sein, wobei Bedrohungen tendenziell reaktiver und Risiken proaktiver Maßnahmen bedürfen, und sie kann etwa auch zwischen kooperativen und stärker erzwingenden Maßnahmen variieren.[27] Zugleich müssen die Maßnahmen die Zeitdimension mitdenken.

Ziel der *Abwehr* ist der kurzfristige Umgang mit einer Bedrohung: einem Akteur, der eine feindliche Intention und Fähigkeiten zu deren Durchsetzung besitzt. Strategien der *Eindämmung* sind dagegen auf die mittlere Frist ausgerichtet und versuchen, den feindlichen Akteur daran zu hindern, seine Fähigkeiten einzusetzen. Die Strategie der *Abschreckung* fokussiert langfristig auf die Veränderung der Intention eines feindlichen Akteurs. Um Verwundbarkeiten zu reduzieren können Quellen diversifiziert und die politische Ausnutzung von Abhängigkeiten erschwert werden.[28] Ziel einer *Absorptionsstrategie* ist es, sich auf kurzfristige Schocks vorzubereiten. Wenn das Eintreten eines Schocks nicht verhindert werden kann, ist das Ziel, dessen Folgen abzumildern und sicherzustellen, dass wesentliche staatliche Funktionen aufrechterhalten werden können. Eine *Adaptionsstrategie* beschäftigt sich dagegen mit den mittelfristigen Maßnahmen, um die Ursachen der bestehenden und zukünftigen Schocks zu bearbeiten und künftige Schäden abzumildern. Dies geschieht jedoch mithilfe von Veränderungen innerhalb des bestehenden Systems. Eine *Transformationsstrategie* geht über die Adaption hinaus indem eine Abkehr vom bestehenden System in ein neues System vorgenommen wird.[29] Maßnahmen zur Adressierung von Risiken erfordern eine stärker proaktive Sicherheitspolitik. Diese kann dabei vorbeugend sein, um das Risiko des Eintritts eines negativen Ereignisses zu senken, oder vorsorgend, um den potenziellen Schaden eines Ereignisses zu mindern, wenn dessen Eintritt nicht verhindert werden kann. Maßnahmen der risikopolitischen *Intervention* zielen darauf ab, kurzfristig und meist mit zwingenden Maßnahmen, die Eintrittswahrscheinlichkeit für einen Schaden zu senken.[30] Die Strategie der *Regulation* beschäftigt sich mit mittelfristigen Maßnahmen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe zu reduzieren. Die *Prävention* möchte erreichen, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schaden von sich entwickelnden Risiken langfristig gemindert werden.

Das Interpretationsschema erlaubt es nun, die Gefahrenkonzeption und die Mittelwahl in der Nationale Sicherheitsstrategie zu strukturieren und die interne Konsistenz dieser Kernbestandteile zu erfassen. So lassen sich im nächsten Schritt Grad und Dringlichkeit der wahrgenommenen Gefahren und die damit verbundenen Wirkungszusammenhänge, und darauf aufbauend, die damit korrespondierenden Maßnahmen, ermitteln. Gleichwohl soll das Interpretationsschema nicht suggerieren, alle Aspekte

27 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21), S. 18.
28 Daase, Der erweiterte Sicherheitsbegriff, aaO. (FN 5), S. 16.
29 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).
30 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21).

der gesellschaftlichen Poly- oder Dauerkrise dauerhaft und vollständig ordnen zu können.

3 Eine Welt im Umbruch: Die Gefahrenkonzeption in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie legt bewusst einen breiten Sicherheitsbegriff zugrunde und versteht Sicherheit umfassend.[31] Die Gefahren, die in die Nationale Sicherheitsstrategie eingeflossen sind, wurden in einem inter-ministeriellen Prozess unter Beteiligung relevanter Ressorts auf fachlicher und politischer Ebene erarbeitet. Über den Prozess selbst ist wenig bekannt. Im März 2022 wurden dazu im Rahmen einer sog. ‚Ressortbesprechung' wesentliche Rahmenbedingungen festgelegt: Im Kern sollte eine Strategie im Sinne einer »Ziel-Mittel-Relation« entwickelt werden. Dazu sollten zunächst die nationalen Interessen und Ziele bestimmt, anschließend die Gefahren identifiziert und schließlich die zu ergreifenden Maßnahmen benannt werden.[32] Es handelte sich um einen bürokratischen und politischen Aushandlungsprozess der Gefahrenkonzeption, der als Novum keiner etablierten Struktur folgen konnte, wie sie etwa mit der wissenschaftlichen Risikoanalyse der Niederlande oder dem nachrichtendienstlichen US *Annual Threat Assessment* andernorts verankert ist.[33] Die Sicherheitsstrategie sollte als Referenzdokument einen präzisen Impuls geben, der die konkrete politische Umsetzung anschließend anleitet.

Die Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds Deutschlands nimmt in der Nationalen Sicherheitsstrategie, etwa im Gegensatz zu Fragen der Implementation, einen hohen Stellenwert ein.[34] Drei Merkmale kennzeichnen diese Analyse. Erstens konstatiert die Bundesregierung einen abrupten Wandel des sicherheitspolitischen Umfelds: »Wir leben in einer Welt im Umbruch« ist der zentrale Leitsatz, der eng mit dem Begriff der Zeitenwende verknüpft ist.[35] Im Kern erkennt die Strategie dabei ein »signifikant verschlechterte[s] Sicherheitsumfel[d]«.[36] Zweitens bemerkt die Strategie eine Vielzahl von Gefahren. Deutschland sei mit einem breiten »Spektrum an Herausforderungen und Bedrohungen« konfrontiert. Auch deshalb müsse Sicherheitspolitik integriert über alle Bereiche und Akteure aufgespannt werden.[37] Drittens impliziert die Sicherheitsstrategie, dass sich viele Gefahren wiederum perspektivisch erweitern und vertiefen

31 Dies gilt auch für die hier nicht näher untersuchten Sach-, Referenz- und Raumdimensionen.
32 Karl-Heinz Kamp, »Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen* 7, Nr. 3 (2023), S. 285–290.
33 Mennen / van Tuyll, Dealing with future risks in the Netherlands, aaO. (FN 24); Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,* Washington, D.C. 05.02.2024.
34 Siehe in diesem Band: Sarah Cardaun / Sylvia Veit, »Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).
35 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), 11, 22.
36 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 37.
37 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), 6, 29.

werden. Dies zeigt sich etwa in Form eines »immer komplexeren und breiteren Bedrohungsspektrum[s],« der wachsenden Destabilisierung in Europas Nachbarschaft, einer zunehmenden Bedrohung für den freien Handel oder der Erosion der Rüstungskontrollarchitektur.[38] Deutschlands Umfeld wird »multipolarer und instabiler und zunehmend geprägt von der existentiellen Bedrohung der Klimakrise«.[39]

Die Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds charakterisiert vielfältige Gefahren (Tabelle 1), die sich anhand der Formulierung mehr oder weniger trennscharf mithilfe des Interpretationsschemas einordnen lassen. Die Sicherheitsstrategie konzipiert *Russland* als direkte, dauerhafte, und größte Bedrohung für Deutschland und seine Verbündeten: »Das heutige Russland ist auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden

Tabelle 1: Die Gefahrenkonzeption in der Nationalen Sicherheitsstrategie

	Bedrohung	**Verwundbarkeit**	**Risiko**
Kurzfristig	• Russland	• Energieversorgung • KRITIS	• Terroranschläge • Einzeltäter • demokratiefeindlicher Extremismus • Ransomware
Mittelfristig	• Russland • China (regionale Vorherrschaft) • Nukleare Proliferation (Nordkorea, Iran) • Sabotage von Atom- und Chemie-Anlagen, Einsatz nichtkonventioneller Waffen • Nachrichtendienstliche Spionage • Hybride Strategien	• China (einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit) • Lieferketten (Halbleiter, medizinische Produkte, kritische Rohstoffe, Energie und Energiewende-Technologien)	• Radikalisierung und Rückkehr • globale Vernetzung von Terrorgruppen • Kriege, Krisen und Konflikte • Extremwetterereignisse, Druck auf KRITIS • Cyberangriffe
Langfristig	• Russland • Organisierte Kriminalität	• Prinzipien des freien Handels • Korruption, Steuerhinterziehung, Wirtschaftskriminalität • illegale Finanzflüsse • Pandemien	• Klimakrise • Flucht- & Migrationsbewegungen

Quelle: Eigene Darstellung.

38 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), 24, 35.
39 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 22.

und Sicherheit im euroatlantischen Raum.«[40] Russlands Überfall auf die Ukraine ist ein »eklatanter« und »epochaler« Bruch des Völkerrechts und der europäischen Sicherheitsordnung. Russland wird dabei als Akteur mit einer feindlichen Intention definiert. Russland zielt darauf ab, »die staatliche Souveränität, territoriale Integrität, kulturelle Identität und politische Existenz eines friedlichen Nachbarn zu zerstören« und eine »imperiale Politik der Einflusssphären« zu verfolgen.[41] Die Sicherheitsstrategie betont auch, dass ein Übergreifen des Krieges auf benachbarte Staaten zu verhindern ist, was die expansive Logik über die Ukraine hinaus verdeutlicht. Die Strategie bekräftigt, dass Deutschland und die NATO (wie die Ukraine) friedliche Nachbarn sind, von denen keine Gegnerschaft mit Russland ausgeht. Die Strategie identifiziert drei Fähigkeiten Russlands. Erstens betont sie die konventionelle und nukleare Aufrüstung und deren Folgen für die strategische Stabilität sowie den wiederkehrenden Einsatz von nuklearen Drohungen gegen die Ukraine und Europa. Zweitens stellt sie fest, dass Russland gezielt versucht, europäische Demokratien zu destabilisieren, Institutionen wie die Europäische Union und NATO zu schwächen und eine globale Interessenpolitik gegen Völker- und Menschenrechte zu betreiben. Drittens setzt Russland Energie- und Rohstoffpolitik als Strategie ein. Russland bleibt dabei »auf absehbare Zeit« die größte Bedrohung.[42]

Im Gegensatz zu Russland ist *Chinas* Rolle in der Sicherheitsstrategie unscharf (»China ist Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale«) und erscheint teils als wachsende Bedrohung, teils als Auslöser von Verwundbarkeit.[43] Im Hinblick auf den Bedrohungsaspekt intendiert China die regelbasierte Ordnung umzugestalten, eine regionale Vormachtstellung immer offensiver zu beanspruchen und handelt im Widerspruch zu Deutschlands Interessen und Werten. Dabei werden die regionale Stabilität und internationale Sicherheit zunehmend unter Druck gesetzt und Menschenrechte missachtet. Während Chinas Fähigkeiten in der Nationalen Sicherheitsstrategie nicht weiter thematisiert werden, spricht die China-Strategie der Bundesregierung dagegen etwa von einem »sicherheitspolitischen Akteur, dessen Fähigkeitsaufbau und Verhalten auch Europas Sicherheitsinteressen berühren« und benennt auch die Fähigkeiten zur illegitimen Einflussnahme und Desinformation.[44] China wird aber überwiegend aus dem Blickwinkel von Deutschlands mittelfristiger Verwundbarkeit und ausnutzbaren Schwächen betrachtet. Diese Verwundbarkeit erwächst daraus, dass China seine Wirtschaftskraft einsetzt, um seine politischen Ziele zu erreichen. Auch hier ist die China-Strategie konkreter: »China ist Deutschlands größter einzelner Handelspartner, wobei Abhängigkeiten Chinas von Europa stetig abnehmen, während Deutschlands Abhängigkeiten von China in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben.«[45]

40 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 22.
41 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 22f.
42 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 22f.
43 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 23.
44 Bundesregierung, *China-Strategie der Bundesregierung,* Berlin 13.07.2023.
45 Bundesregierung, China-Strategie der Bundesregierung, aaO. (FN 42), S. 10.

Die Sicherheitsstrategie misst der nuklearen Bedrohung durch Atomwaffenstaaten keine herausgehobene Stellung zu und identifiziert dagegen die mittelfristig fortschreitende nukleare Proliferation als Bedrohung der regionalen Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf die Atom- und Raketenprogramme Nordkoreas und Irans sowie die erodierte Rüstungskontrollarchitektur. Zugleich werden Gefahren »von der mutwilligen Beschädigung von Chemie- oder Nuklearanlagen in Europa bis hin zum gezielten Einsatz nichtkonventioneller Waffen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure« als Bedrohung verstanden.[46] Auch *ausländische Nachrichtendienste*, *Organisierte Kriminalität* und *hybride Strategien* anderer Staaten werden als mittel- und langfristig zunehmende Bedrohungen konzipiert.[47]

Weiterhin identifiziert die Sicherheitsstrategie Verwundbarkeiten und fokussiert dabei in den Bereichen Wirtschaft, Technologie und Infrastruktur auf eigene Schwächen. Neben der Sicherung der *Energieversorgung* im Zuge des Überfalls auf die Ukraine sind *kritische Infrastrukturen* zunehmend erheblichen Störungen ausgesetzt. Halbleiter, medizinische Produkte, kritische Rohstoffe, Energiequellen und Energiewende-Technologien sowie der Zugang zu »bestimmten Technologien« und »einseitige Abhängigkeiten« können sich zu erheblichen Gefahren entwickeln.[48] Langfristig sind auch die *Prinzipien des freien Handels* verwundbar und werden mithilfe paralleler Institutionen unterminiert. Zudem fehlt es vielen Staaten an Ressourcen, um *Korruption und Steuerhinterziehung* zu bekämpfen, und *illegale Finanzflüsse* destabilisieren gesellschaftliche Ordnungen. *Pandemien* stellen eine weitere Verwundbarkeit dar.

Die Sicherheitsstrategie identifiziert zahlreiche Sicherheitsrisiken. Das Potenzial *terroristischer Anschläge* bleibt kurzfristig weiterhin hoch und von *Einzeltätern* begangene Anschläge sind herausfordernd. *Demokratiefeindlicher Extremismus* birgt die Gefahr, politische Institutionen zu delegitimieren, die Gesellschaft zu spalten und in Gewalt umzuschlagen. *Radikalisierung* und die *Rückkehr* gewaltbereiter Kämpfer:innen aus Krisengebieten verstärken mittelfristig das Anschlagsrisiko.[49] Fähige *Terrorgruppen* bestehen fort und vernetzen sich zur Finanzierung, Rekrutierung und Anschlagsplanung zunehmend global und nutzen soziale Netzwerke zur Radikalisierung von Anhängern. Die Sicherheitsstrategie sieht mittelfristig in Kriegen und Konflikten etwa in Syrien, Irak und im Sahel ein regionales Sicherheitsrisiko. Sie führt dies darauf zurück, dass die fragile Staatlichkeit einen Entstehungsort für teils extremistische Gewaltakteure bietet, innere Konflikte auf andere Staaten übergreifen und externe Akteure dies zunehmend für ihre Zwecke nutzen. Risiken von *Cyberangriffen* werden häufiger und intensiver und haben sich in Form von Ransomware bereits zu einer erheblichen Gefahr entwickelt. Für Deutschland sind intensivere und häufigere klimabedingte *Extremwetterereignisse* und der dadurch entstehende *Druck auf kritische Infrastrukturen* mittelfristig ein Risiko. Langfristige »Klimasicherheitsrisiken« stellen die »fundamentale Herausforderung dieses Jahrhunderts« dar und äußern sich in zu-

46 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 24.
47 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 25f.
48 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 24f.
49 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 23.

nehmenden Dürren, dem Anstieg des Meeresspiegels, veränderten Niederschlagsmustern, dem Verlust an Biodiversität und der Übernutzung von Ressourcen.[50] Letztlich tragen *Armut* und *Hunger*, *Kriege und Konflikte* und die *Klimakrise* zu Unsicherheit, sozialer Not und fehlenden Möglichkeiten bei und untergraben so das Vertrauen in Regierungen, was wiederum deren Handlungsfähigkeit einschränkt. Aus diesen multiplen Krisen können sich *Flucht- und Migrationsbewegungen* ergeben, die wiederum Migrant:innen, aber auch Gesellschaften in Transit- und Aufnahmeländern gefährden können.[51]

Auch wenn die angeführten Kategorien nicht vollständig trennscharf sind, lassen sich drei Erkenntnisse festhalten. Erstens ergibt die Konzeption zunächst ein ausgewogenes Gesamtbild über alle Felder hinweg. Dies unterstreicht, dass die Sicherheitsstrategie im Hinblick auf Gefahren tatsächlich einen breiten Sicherheitsbegriff anlegt. Zweitens werden die kurz- und mittelfristigen Bedrohungen, bei Verwundbarkeiten und Risiken die mittel- und langfristigen Aspekte tendenziell etwas stärker betont. Drittens werden Gefahren – abgesehen von Russland als größter Bedrohung – mehr oder weniger gleichrangig behandelt und allenfalls implizit priorisiert.

Aus der Gefahrenkonzeption ergeben sich jedoch auch drei Defizite, welche die Wahl einer geeigneten Strategie erschweren können. *Erstens lässt die Sicherheitsstrategie eine tiefergehende Analyse der Gefahrenursachen vermissen, insbesondere für Russland als größte Bedrohung.* So bleibt unklar, warum sich die drohenden Gefahren perspektivisch erweitern und vertiefen. Ein Teil wird etwa auf eine zunehmende systemische Rivalität zurückgeführt, ohne deren eigentlichen Triebkräfte zu benennen. Die Strategie verweist auf einen verschärften Technologiewettbewerb oder illegale Finanzflüsse, ohne deren Ursachen zu klären. Im Hinblick auf die Ambitionen systemischer Rivalen, rekurriert die Sicherheitsstrategie auf das Argument, autokratische Staaten betrieben eine aggressive Außenpolitik in ihren Einflusssphären, weil Menschenrechte und demokratische Teilhabe dort die Stabilität des eigenen Regimes bedrohten. Dieses Argument ist zwar prominent, jedoch umstritten, und könnte zu einer unterkomplexen Analyse der Motivation der Regierungen in Moskau und Peking führen.[52] Gleichzeitig werden Entscheidungen, die etwa zur Verwundbarkeiten der Energieversorgung und Lieferketten entscheidend beigetragen haben, nicht reflektiert oder aufgearbeitet: Wie konnte es soweit kommen und wie ließen sich diese Situationen zukünftig vermeiden?

Zweitens sind mögliche Interaktionen einzelner Aspekte ungeeignet ausgearbeitet, weil sie teils überkomplex sind, teils fehlen. Beispielsweise werden Armut, Hunger und Konflikte, die Klimakrise und Zerstörung von Lebensräumen mit Unsicherheit und sozialer Not und der Schwächung von Regierungen verbunden. Aus diesen Faktoren

50 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), 26, 67.
51 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 27.
52 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 23; Elias Götz / Per Ekman, »Russia's War Against Ukraine. Context, Causes, and Consequences« in: *Problems of Post-Communism* 71, Nr. 3 (2024), S. 193–205.

können sich dann Migrationsbewegungen ergeben[53]. Die Interaktion der Faktoren ist dabei aber so komplex, dass sie kaum Anhaltspunkte für eine zielgerichtete Strategie bieten kann. Andererseits bleibt zum Beispiel im Hinblick auf Russland die Frage der Kooperation mit anderen zentralen Akteuren, insbesondere China (Handelspolitik und Technologietransfer), Iran und Nordkorea (nukleare Nichtverbreitung), offen.[54] Dies gilt etwa auch für die Frage, ob die aufgrund von Deutschlands Verwundbarkeit weiterhin getätigten Energieimporte aus Russland dazu beigetragen haben, Russland als Bedrohung für einen langfristigen Konflikt durchhaltefähig zu machen.

Drittens ist die Gefahrenkonzeption über die gesamte Strategie hinweg nicht durchweg konsistent. Beispielsweise wird Proliferation bei der Gefahrenanalyse im Kontext des globalen Großmachtkonflikts und der Atomprogramme Irans und Nordkoreas behandelt, später jedoch auch im Hinblick auf Risiken für die Sicherheit von Nuklearanlagen, biologischen Laboren und chemischer Infrastruktur.[55]

4 Mehr als die Summe aus Diplomatie und Militär: Maßnahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie

Gemäß der Nationalen Sicherheitsstrategie soll Sicherheit integriert hergestellt werden. Dies bedeutet »alle Themen und Instrumente zusammenzubringen, die für unsere Sicherheit vor Bedrohungen von außen relevant sind«. Sicherheit zeichnet sich durch »gezielte und tiefe Verschränkung unterschiedlicher Politikfelder« und Ebenen aus.[56] Integrierte Sicherheit ist zugleich vorbeugend, eingreifend und nachsorgend, mittel- bis langfristig ausgerichtet und setzt auf kooperative Strategien und Multilateralismus.

Kernelement der *Bedrohungsabwehr*, insbesondere im Hinblick auf Russland, ist das Primat der Landes- und Bündnisverteidigung über alle anderen Aufgaben sowie die zügige Schließung von Fähigkeitslücken. Die Bundesregierung bekennt sich zur *Eindämmung* von Bedrohungen zum 2-Prozent-Ziel der NATO im mehrjährigen Durchschnitt und unter Einbeziehung des Sondervermögens. Zudem sollen europäische Fähigkeiten gestärkt und die Verteidigungsindustrie wettbewerbsfähiger werden. Als langfristige Maßnahmen bekennt sich die Sicherheitsstrategie zur glaubhaften *Abschreckung* und Deutschlands Beitrag zur nuklearen Teilhabe. Ziel ist es, die Bundeswehr als eine der leistungsfähigsten Streitkräfte Europas aufzustellen und die militärische Präsenz der Bundeswehr im Bündnisgebiet, etwa mit der Brigade Litauen, auszubauen.[57]

53 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 27.
54 Andrea Kendall-Taylor / Richard Fontaine, »The Axis of Upheaval« in: *Foreign Affairs* 103, Nr. 3 (2024), S. 50–63.
55 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 45.
56 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 30.
57 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 30ff.

Tabelle 2: Maßnahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie (Auswahl)

	Bedrohung	**Verwundbarkeit**	**Risiko**
Kurzfristig	*Abwehr* • Russland: Landes- und Bündnisverteidigung als Kernauftrag der Bundeswehr	*Absorption* • ABC-Sabotage: Schutz-Fähigkeit, Notfallpläne • Pandemie: Bevorratung, Notfallübungen	*Intervention* • Terroranschläge: nationale, europäische und internationale Zusammenarbeit
Mittelfristig	*Eindämmung* • Russland: Erbringung des 2 % Ziels, Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten, Ausbau der Kooperationsfähigkeit der Verteidigungsindustrie • Nukleare Proliferation (Nordkorea, Iran): Rüstungskontrolle, Ächtung von autonomen Waffensystemen • ND-Spionage: Stärken der Spionage- und Sabotageabwehr • Hybride Strategien: Strategieentwicklung zur Erkennung, Analyse und Abwehr, Stärkung der ND-Analysefähigkeit	*Adaption* • Energieversorgung: Diversifizierung • KRITIS: Investitions-prüfung, Anbindung an BSI • ND-Spionage: Maßnahmen gegen Wirtschaftssabotage und -spionage • Hybrid: Strategieentwicklung Desinformation • Pandemie: WHO stärken, med. Lieferkette absichern • Illegale Finanzflüsse: int. Kooperation (FATF) • Wirtschaftskriminalität: Vorgehen stärken • Handel: G7-Kooperation, WTO-Reform • Lieferketten: Rohstoffstrategie entwickeln, Anreize für Wirtschaft geben, EU-Aktionsplan für kritische Rohstoffe, Wasserstoffstrategie, EU-Frühwarnsystem	*Regulation* • Extremismus: Erarbeitung einer Strategie für wehrhafte Demokratie • Radikalisierung & Rückkehr: Ursachen von Radikalisierung, Löschung von Online-Inhalten • Cyberangriffe: Cybersicherheitsstrategie, Cybersicherheit der Verwaltung, Cyberlagebild, BSI als Zentralstelle ausbauen, Cyberagentur ausbauen, Zentrum operative Sicherheitsberatung errichten, Bundeskompetenz zur Gefahrenabwehr, Einsatz für globale Regulierung des Cyberraums
Langfristig	*Abschreckung* • Russland: glaubwürdige Abschreckung, nukleare Teilhabe, Bundeswehr als leistungsfähige Streitkraft, Ausbau der militärischen Präsenz im NATO-Gebiet • Organisierte Kriminalität: Strategieentwicklung, europäische und internationale Kooperation	*Transformation* • Pandemie: *one-health*-Ansatz	*Prävention* • Klimakrise: Untersuchung beauftragen, Umsetzung der Klimaziele, Erarbeitung einer Klimaaußenpolitikstrategie, Klimaanpassungsgesetz, Einsatz für Plastikabkommen, Novelle Biodiversitätsstrategie, EU/G7 Beschlüsse umsetzen • Extremwetter, KRITIS: KRITIS Dachgesetz, Trinkwasserversorgung • Flucht- & Migration: Migrationsabkommen, Einsatz Krisenmanagement

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur *Eindämmung* von anderen Bedrohungen setzt die Sicherheitsstrategie dagegen auf die Verbesserung bestehender Maßnahmen. So möchte die Regierung die Rüstungskontrolle voranbringen und auf die Ächtung von autonomen Waffensystemen hinarbeiten.

Spionage- und Sabotageabwehr sollen gestärkt werden. Im Umgang mit hybriden Bedrohungen soll eine Strategie entwickelt werden mit dem Ziel die Erkennung, Analyse und Abwehr zu stärken. Zudem soll die Analysefähigkeit der Nachrichtendienste verbessert werden. Zur langfristigen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität möchte die Regierung eine Strategie vorlegen und europäisch und global kooperieren.[58]

Auch eigene Verwundbarkeiten werden meist innerhalb bestehender Maßnahmen adressiert. Zur *Absorption* von ABC-Gefahren, die zuvor eigentlich als Bedrohungen identifiziert worden waren, sollen Schutzfähigkeiten ausgebaut, Notfallpläne aufgestellt und eingeübt werden. Für Pandemien will die Regierung medizinische Güter bevorraten und das Gesundheitspersonal besser vorbereiten. Zur *Adaption* der Energieversorgung sollen Lieferquellen diversifiziert werden. Investitionen in kritische Infrastrukturen sollen geprüft und wichtige Unternehmen an das Lagezentrum des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) angeschlossen werden. Die Regierung möchte eine Strategie gegen Desinformation entwickeln und illegale Finanzflüsse mithilfe der Zusammenarbeit im Rahmen der Financial Action Task Force (FATF) eindämmen. Um den freien Handel zu stärken setzt die Strategie auf die Zusammenarbeit in der G7/G20, die Reform der WTO und die EU-Handelspolitik. Einen Schwerpunkt der adaptiven Strategien nehmen die Maßnahmen zur Sicherung von Rohstoff-Lieferketten ein. Unter anderem möchte die Regierung eine Rohstoffstrategie entwickeln, Unternehmen bei der Gewinnung und Bevorratung von kritischen Rohstoffen unterstützen und eine Wasserstoffimportstrategie auflegen. *Transformative Strategien* lassen sich allenfalls beim *one-health*-Ansatz der globalen Pandemiebekämpfung erkennen.[59]

Um den identifizierten Risiken zu begegnen, fokussiert die Sicherheitsstrategie eher auf mittel- und langfristige Maßnahmen. Die akuten Risiken terroristischer Anschläge sollen mit der nationalen, europäischen und globalen Kooperation adressiert werden. Den Ursachen von Radikalisierung soll begegnet und entsprechende digitale Inhalte sollen schneller gelöscht werden. Gegen Extremismus soll eine Strategie für eine wehrhafte Demokratie entwickelt werden. Ein Schwerpunkt der *Regulation* befasst sich mit Fragen der Cybersicherheit. So möchte die Regierung die Cybersicherheitsstrategie weiterentwickeln, die Cybersicherheit der Bundesverwaltung verbessern und ein fortlaufendes Cyberlagebild erstellen. Institutionell sollen das BSI als Zentralstelle für die Länder fungieren, die Cyberagentur ausgebaut werden sowie ein Zentrum für operative Sicherheitsberatung errichtet werden. Der Bund soll Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr bei schweren Cyberangriffen erhalten.

Ein weiterer Schwerpunkt beschäftigt sich mit Klimarisiken, für die das »Primat der *Prävention*« gilt.[60] Dazu sollen zunächst die sicherheitspolitischen Risiken der Klimakrise untersucht und die Maßnahmen zur Umsetzung der Klimaziele fortgeführt werden. Weiterhin sollen eine Klimaaußenpolitik-, eine Klimaanpassungs-, und die Biodiversitätsstrategie erarbeitet bzw. novelliert werden. Um den Druck auf kritische

58 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 45ff.
59 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1).
60 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 64.

Infrastrukturen zu mindern, plant die Regierung ein Dachgesetz zu verabschieden sowie das Trinkwasser besser zu schützen. Flucht- und Migration sollen mithilfe von Migrations- und Rückführungsabkommen, der europäischen Zusammenarbeit etwa bei Grenzsicherung sowie dem Engagement im Krisenmanagement adressiert werden.

Auch hier ergibt sich ein interessantes Bild. Erstens decken auch diese Maßnahmen die Kategorien grundsätzlich ab und es finden sich eine Vielzahl von teils aber auch sehr kleinteiligen Maßnahmen wieder. Mit Lieferketten, Cybersicherheit und Klimarisiken werden drei Schwerpunkte markiert. Zweitens setzt die Regierung dabei einerseits oftmals auf bereits getroffene Maßnahmen, andererseits lagert sie auch mehrere Aspekte in thematische Strategieprozesse aus, ohne dabei eine inhaltliche Richtung anzudeuten. Hier ergibt sich auch die Frage, ob eine Nationale Sicherheitsstrategie überhaupt auf kurzfristige Gefahren fokussieren sollte. Möglicherweise wären kurzfristige Gefahren besser für Aktionspläne geeignet, während sich die Sicherheitsstrategie auf mittel- und langfristige strategische Reaktionen konzentrieren sollte. Damit könnte auch stärker zwischen Ebenen der Sicherheitsplanung differenziert werden. Drittens wird deutlich, dass die Bundesregierung stark auf kooperative Maßnahmen setzt und damit die auf europäische und multilaterale Zusammenarbeit ausgerichtete Line deutscher Außenpolitik fortführt.

Es ergeben sich jedoch auch zwei Defizite, die in der unsystematischen Verzahnung zwischen Gefahrenkonzeption und Maßnahmen begründet liegen. *Erstens werden einige identifizierte Gefahren nicht mit (hinreichend konkreten) Maßnahmen bedacht*. So erwähnt die Strategie etwa keine oder sehr unspezifische Maßnahmen, um die globale Vernetzung von Terrorgruppen zu verhindern, die Gefahr von Terroranschlägen zu senken sowie der Radikalisierung und Rückkehr zu begegnen. Gleiches gilt zum Umgang mit Iran und Nordkorea, oder auch den Extremwetterereignissen, obwohl diese als wichtige Gefahren identifiziert werden. Dies trifft auch auf den Umgang mit China zu. Es finden sich etwa keine Maßnahmen, um die regionalen Ambitionen Chinas (abseits der Betonung des Indopazifiks als wichtige Region) zu adressieren. Im Hinblick auf die einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit stehen die Maßnahmen nur im Kontext von bestimmten Rohstoffen und Technologien, sind damit sehr eng gefasst und nicht auf China bezogen. Die China-Strategie der Bundesregierung, die nur wenig später verabschiedet wurde, ist konkreter und zielt darauf ab, die Abhängigkeiten in kritischen Bereichen zu verringern (de-risking)[61]. Eine Konsequenz dieses Defizits könnte sein, dass einige von der Bundesregierung selbst identifizierte Gefahren nicht oder nur unzureichend adressiert werden können. *Zweitens werden Maßnahmen dargelegt, die in der Gefahrenkonzeption nicht (oder nicht systematisch) als solche identifiziert worden sind*. So wird das Feld der Ernährungssicherheit mit zahlreichen Maßnahmen unterlegt, ohne jedoch die Verbindung zur sicherheitspolitischen Lage herzustellen. Ähnlich verhält es sich mit dem Komplex Weltraum. Auch im Bereich Cyber, wo zwar Gefahren identifiziert werden, korrespondiert die Gefahrenanalyse nicht immer mit der Vielzahl an Maßnahmen. Dies könnte in zweifacher Hinsicht

61 Bundesregierung, China-Strategie der Bundesregierung, aaO. (FN 42).

zu Problemen führen: Zum einen besteht die Gefahr, dass einmal getroffene Maßnahmen neue Gefahren erzeugen, etwa indem sie ein neues Themenfeld mit sicherheitspolitischen Instrumenten bearbeiten.[62] Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit begrenzte Ressourcen zielgerichtet und prioritär eingesetzt werden, wenn Maßnahmen nur lose oder gar nicht mit den identifizierten Gefahren verknüpft werden.

5 So what? Konsequenzen für die Nationale Sicherheitsstrategie

Die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands soll Ausgangspunkt für eine Debatte über das Verständnis von Sicherheit und die Gefahren für Deutschland sein.[63] Wenngleich das Umsetzungsdefizit häufig betont wird, ergeben sich aus der Analyse drei Empfehlungen für die der Umsetzung vorgelagerte Entwicklung einer Ziel-Mittel-Relation in einer überarbeiteten Sicherheitsstrategie.

Erstens bedarf es eines Konzepts von Sicherheit und Gefahren, um das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands überhaupt erst strukturiert einordnen zu können und damit die Gefahrenperzeption insgesamt weiter zu schärfen. Die Gefahrenkonzeption ist der erste und folgenreichste Schritt einer Sicherheitsstrategie, weil aus ihr die Maßnahmen erwachsen. Die Analyse zeigt, dass ein Konzept entwickelt werden kann und dass die Nationale Sicherheitsstrategie hier Defizite aufweist. Ein solches Konzept definiert Begriffe und Kategorien, bietet Orientierung und schafft damit Erwartungsverlässlichkeit, Transparenz und ein Mittel der Kommunikation über das, was die Regierung als Gefahr für Deutschlands Sicherheit konzeptualisiert. Auf Basis dieses Konzepts können anschließend Handlungsoptionen und Instrumente entwickelt werden, um den identifizierten Gefahren zielgenau zu begegnen. Die Kategorien sollten dabei zumindest eine gewisse Trennschärfe bieten und es sollte transparent werden, welche Gefahren einbezogen werden und welche nicht.

Zweitens bedarf es einer tiefergehenden Analyse der Handlungsmotivation von Akteuren, die als Bedrohung identifiziert werden, sowie der Ursachen für Verwundbarkeiten und Risiken, die nicht konkreten Akteuren zugeschrieben werden können.[64] Die Ableitung von gezielten, effektiven und nachhaltigen Maßnahmen setzt eine gewisse analytische Tiefe voraus, um den identifizierten Gefahren im Sinne einer »theory of victory« zu begegnen.[65] Wenn eine Regierung besser dazu in der Lage ist, bestehende oder erwartete Gefahren und deren Wirkungszusammenhänge zu charakterisieren (oder auch die Unsicherheit darüber zu benennen), kann sie zielgerichtetere Maßnahmen entwickeln. Bislang werden jedoch die dahinterliegenden Intentionen und Ursachen nicht weiter diagnostiziert. Dies könnte gelingen, indem der Strategieprozess

62 ‚risikopolitische Paradoxie', Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21); Goddard, Rhetoric, Legitimation and Grand Strategy, aaO. (FN 3).
63 Auswärtiges Amt, Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig, aaO. (FN 1), S. 7.
64 Marina Henke, »Wunschliste ohne Prioritäten. Die Sicherheitsstrategie macht den Bürgern etwas vor« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (20.06.2023), https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/marina-henke-fehler-der-nationalen-sicherheitsstrategie-18975009.html, (Zugriff am 04.07.2024).
65 Goddard, Rhetoric, Legitimation and Grand Strategy, aaO. (FN 3).

stärker als bisher auf vorhandene Expertise zurückgreift und Wissenschaft, Verbände und Politikberatung systematisch einbezieht. Eine Alternative wäre die strukturierte Einbindung der Nachrichtendienste in die Gefahrenanalyse, die bislang weitgehend außen vor geblieben sind. Jede dieser Lösungen hat jedoch auch Nachteile, wenn etwa der Personenkreis größer wird oder nachrichtendienstliche Ressourcen dann nicht mehr für andere Aufgaben zur Verfügung stehen.

Drittens sollte die Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds stärker strukturiert, periodisiert und institutionalisiert werden. Hierbei werden bereits mehrere Optionen diskutiert. Ein Vorschlag findet sich etwa in der Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat, der, mit einem administrativen Unterbau ausgestattet, zur strategischen Vorausschau, Krisenfrüherkennung und der regelmäßigen Erarbeitung von Strategiedokumenten befähigt werden könnte.[66] Der Unterbau müsste angesichts des Umfangs der Aufgabe mit personellen Ressourcen ausgestattet werden und wäre eng an die Regierung gebunden. Eine Alternative stellt das niederländische National Risk Assessment dar, das dem Strategieprozess alle drei Jahre eine Risikoanalyse vorschaltet, die von einem unabhängigen Analyst:innennetzwerk verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen (sowie der Nachrichtendienste) erarbeitet wird.[67] Das Netzwerk verfolgt dabei einen *All-Hazards*-Ansatz und legt ein analytisches Raster an in dem alle möglichen identifizierten Risiken angeordnet und mit konkreten Szenarien illustriert werden.[68] Neben einer umfassenden, detaillierten und systematischen Analyse der Gefahren erlaubt der Ansatz, verschiedene Risiken miteinander in Beziehung zu setzen.[69] Ein Zyklus von drei bis fünf Jahren ermöglicht, die Analyse regelmäßig zu erneuern. Zudem existieren bereits eine Reihe von *best practice* Modellen in anderen OECD-Ländern.[70] Eine weitere Option ist das *Annual Threat Assessment* der amerikanischen Intelligence Community, das die direktesten und ernsthaftesten Gefahren für die USA im jeweils nächsten Jahr darlegt.[71] Dieses Modell setzt stark auf vorhandenes nachrichtendienstliches Wissen und zeigt auf, wie Nachrichtendienste mit einbezogen werden können ohne Quellen zu kompromittieren. Gleich für welches Modell man sich entscheidet: Jede neue Form einer institutionalisierten Gefahrenanalyse wäre

66 Siehe in diesem Band: Heiko Meiertöns, »Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

67 National Network of Safety and Security Analysts, *National Risk Assessment of the Kingdom of Netherlands 2022* 2022; Marius Müller-Hennig, *Ein Anfang, nicht das Ende. Die Nationale Sicherheitsstrategie als Auftakt eines regelmäßigen Strategiezyklus,* https://fourninesecurity.de/2023/03/09/ein-anfang-nicht-das-ende-die-nationale-sicherheitsstrategie-als-auftakt-eines-regelmaessigen-strategiezyklus, (Zugriff am 04.07.2024).

68 Mennen / van Tuyll, Dealing with future risks in the Netherlands, aaO. (FN 24).

69 Marius Müller-Hennig, *Ein Anfang, nicht das Ende. Die Nationale Sicherheitsstrategie als Auftakt eines regelmäßigen Strategiezyklus,* https://fourninesecurity.de/2023/03/09/ein-anfang-nicht-das-ende-die-nationale-sicherheitsstrategie-als-auftakt-eines-regelmaessigen-strategiezyklus, (Zugriff am 04.07.2024).

70 UK Government, *National Risk Register. 2023 edition,* London 2023; OECD, *National risk assessments. A cross country perspective,* Paris 2018.

71 Director of National Intelligence, Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community, aaO. (FN 33).

ein mit hohen Einstiegskosten und Ressourcen verbundenes Novum in der deutschen Sicherheitspolitik. Je nach Ausgestaltung entzieht es die Definitionen von Gefahren in gewissem Maß der politischen Kontrolle und kann neue Zielkonflikte verursachen. Zudem schafft der Prozess eine Reihe von neuen Herausforderungen.[72] Dennoch verspricht ein solches Modell zur systematischen, verzahnten und langfristigen Analyse von Gefahren in einer künftigen, überarbeiteten Nationalen Sicherheitsstrategie beizutragen.

72 Jonas Hagmann / Myriam Dunn Cavelty, »National risk registers: Security scientism and the propagation of permanent insecurity« in: *Security Dialogue* 43, Nr. 1 (2012), S. 79–96; David Blagden, »The flawed promise of National Security Risk Assessment: nine lessons from the British approach« in: *Intelligence and National Security* 33, Nr. 5 (2018), S. 716–736.

Hendrik Hegemann

Innere Zeitenwende? Die *wehrhafte Demokratie* in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie erklärt »Schutz und Stärkung unserer Demokratie« zu einer Frage nationaler Sicherheit. Insbesondere das schillernde Konzept der *wehrhaften Demokratie* rückt dabei ins Zentrum. Der Beitrag behandelt die Frage, wie und mit welchen Konsequenzen die Nationale Sicherheitsstrategie aktuelle Gefährdungen der (liberalen) Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Die Analyse zeigt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie mit Blick auf die wehrhafte Demokratie von einem nicht immer klar umrissenen Referenzobjekt sowie einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht und dies in einen grenzüberschreitenden Ideologiekonflikt sowie das grundlegende Streben nach gesellschaftlicher Stabilität einordnet. Der Beitrag verweist auf die Gefahr, dass eine solche sicherheitsfokussierte Perspektive eine notwendige Selbstreflexion und die Suche nach tieferen Ursachen in den Hintergrund drängen, eine wenig differenzierte Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann.

Schlüsselwörter: Demokratie, Sicherheit, Krise, Nationale Sicherheitsstrategie, wehrhafte Demokratie, Versicherheitlichung

Hendrik Hegemann, Domestic Zeitenwende? Militant Democracy in Germany's National Security Strategy

Summary: Germany's National Security Strategy declares the »protection and strengthening of our democracy« a question of national security. This especially highlights the contentious concept of *militant democracy*. The article asks how and with which consequences the National Security Strategy constructs contemporary threats to (liberal) democracy as a security problem. The article shows that the National Security Strategy starts from a rather diffuse referent object and a broad threat perception in its approach to the defense of democracy. It puts this in the context of a global conflict of ideologies and a general aspiration for societal stability. The article points out that such a security-focused approach may disregard the need for self-reflexivity and the search for root causes, advance an undifferentiated counter-polarization and further a state-centric focus on societal and institutional stability.

Keywords: democracy, security, crisis, national security strategy, militant democracy, securitization

Hendrik Hegemann, PD Dr., ist Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: hegemann@ifsh.de

1 Einleitung

In Anbetracht sinkenden Vertrauens in liberal-demokratische Institutionen, der Verbreitung autoritärer und extremistischer Weltbilder sowie der Regierungsbeteiligung von Parteien aus diesem Spektrum in zahlreichen Ländern finden sich verbreitet Diagnosen einer tiefgehenden oder gar existenziellen Krise der (liberalen) Demokratie.[1] Spätestens mit den Wahl- und Umfrageerfolgen der Partei *Alternative für Deutschland* (AfD) haben diese Debatten auch Deutschland erreicht. Vor diesem Hintergrund erklärt die erste Nationale Sicherheitsstrategie des Landes aus dem Jahr 2023 »Schutz und Stärkung unserer Demokratie« zu einem ihrer übergeordneten Ziele.[2] Die Perspektive der nationalen Sicherheit richtet sich dadurch in einer neuen Weise nach innen. Die Verteidigung der Demokratie als innerer Ordnung wird zu einem zentralen Paradigma (auch) der Sicherheitspolitik und die insgesamt eingeforderte Wehrhaftigkeit soll sich – quasi im Sinne einer inneren *Zeitenwende* – auf die demokratische Politik und Gesellschaft als Ganzes erstrecken. In diesem Kontext erfährt insbesondere die Idee der *wehrhaften Demokratie* einen »völlig neuen Verbreitungsgrad« und wird zum »Heils- und Hoffnungsversprechen in einer Zeit der Krisenstimmung«.[3]

Es stellt sich die Frage, inwieweit, auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen die Nationale Sicherheitsstrategie aktuelle Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsbedrohung behandelt. Die Nationale Sicherheitsstrategie dient dabei als exemplarische Arena für umfassendere politische Dynamiken; gleichzeitig stellt sie diese in den spezifischen Kontext einer Sicherheitsperspektive sowie damit verbundener Handlungslogiken. Ziel dieses Beitrags ist es nicht, Art, Ausmaß und Ursachen aktueller Krisen der Demokratie umfassend zu analysieren oder die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen im Einzelnen zu bewerten. Vielmehr soll am Beispiel der Nationalen Sicherheitsstrategie ergründet werden, welche grundlegenden Perspektiven ein sicherheitsfokussierter Diskurs auf die vielfach attestierte Krise der Demokratie befördert und wo sich daraus Potenziale, Ambivalenzen oder Engführungen beim politischen und gesellschaftlichen Umgang mit diesem Phänomen ergeben. Dazu führt der Beitrag oftmals getrennt diskutierte Ansätze der Sicherheitsstudien und Demokratieforschung zusammen. Aus der Perspektive der Sicherheitsstudien

1 Vgl. etwa Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018; Adam Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Berlin 2020; Armin Schäfer/Michael Zürn, *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*, Berlin 2021.

2 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Berlin 2023, S. 46.*

3 Jens Hacke, »Wehrhafte Demokratie. Vom Wesen und Wert eines schillernden Konzeptes«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 74, Nr. 9–11 (2024), S. 25–31, S. 25.

gilt es zunächst zu analysieren, ob es sich um einen Akt der *Versicherheitlichung* (»securitization«) handelt. Dieser Begriff beschreibt in seinem klassischen Verständnis einen Prozess, in dem (staatliche) Akteure ein Problem als existenzielle Bedrohung für ein bestimmtes Referenzobjekt markieren, mit Verweis darauf außergewöhnliche Maßnahmen rechtfertigen und das Thema damit der *normalen* demokratischen Politik entziehen. Im vorliegenden Fall würde sich eine solche Versicherheitlichung auf den »political sector« – verstanden als die grundlegende politische Ordnung eines Staates – beziehen.[4] Aus Sicht der Demokratieforschung ist dies besonders relevant, um zu klären, inwieweit Diskussionen um Bedrohungen der Demokratie sowie Forderungen nach ihrer Wehrhaftigkeit im Kontext einer Sicherheitsstrategie eher einen krisen- und ereignisgetriebenen demokratischen Ausnahmezustand befördern oder einem Modell regulärer, langfristig angelegter politischer Auseinandersetzung folgen.[5] Dabei werden spezifische Vorstellungen angemessener demokratischer Ordnungen sowie ihrer Unterstützer:innen und Gegner:innen reproduziert und konstruiert. Es geht insofern auch um die »Beobachtung der gegenwärtigen Beobachtung von Demokratie«.[6] Der Sicherheitsforschung ermöglicht dies ein besseres Verständnis von Sicherheitsdynamiken in einem aus dieser Perspektive bislang wenig erforschten Feld, während die Demokratieforschung erörtern kann, wie sich die besondere Perspektive der Sicherheit auf ihren zentralen Gegenstand auswirkt.

Der zweite Abschnitt entwickelt einen analytischen Rahmen zur Untersuchung der Versicherheitlichung des politischen Sektors im Kontext wehrhafter Demokratie. Im dritten Abschnitt rekonstruiert der Beitrag auf dieser Basis, wie und inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Dazu analysiert er, was oder wer als schützenswert betrachtet wird, was oder wer als Gefährdung dafür markiert wird und welche konkreten politischen oder praktischen Schlüsse daraus gezogen werden. Auf dieser Basis widmet sich der vierte Abschnitt den demokratietheoretischen Implikationen und praktischen Konsequenzen der zuvor beobachteten Diskursmuster und Perspektiven. Insgesamt zeigt die Analyse, dass die Nationale Sicherheitsstrategie von einem nicht immer klar umrissenen Referenzobjekt sowie einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht. Die Nationale Sicherheitsstrategie ordnet dies in einen grenzüberschreitenden Ideologiekonflikt sowie das grundlegende Streben nach gesellschaftlicher Stabilität ein. Der Beitrag verweist auf die Gefahr, dass eine solche Perspektive eine notwendige Selbstreflexion und die Suche nach tieferen Ursachen in den Hintergrund drängen, eine wenig differenzierte Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann.

---

4 Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998, S. 21–45; 139–154.

5 Vgl. Angela Bourne, »From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties«, in: *European Constitutional Law Review* 18, Nr. 3 (2022), S. 488–510.

6 Philip Manow, »Eine Beobachtung der Demokratiebeobachtung. Zur Diagnose demokratischer Regression«, in: Peter Niesen (Hg.), *Zur Diagnose demokratischer Regression* (Leviathan Sonderband), Baden-Baden 2023, S. 83–101, S. 85.

2 Die wehrhafte Demokratie und die Versicherheitlichung des politischen Sektors

Rufe nach einer wehrhaften Demokratie hatten stets vor allem in Krisenzeiten Konjunktur und waren dabei eng verbunden mit dem Streben nach Sicherheit und Stabilität. Die Idee hat ihre Ursprünge in der Zwischenkriegszeit und der Frage, wie sich fragile Demokratien im Angesicht der faschistischen Bedrohung gegen innere Gegner:innen verteidigen können, ohne dabei selbst ihren demokratischen Charakter einzubüßen. Karl Loewenstein, einer der Begründer des Konzeptes, argumentierte, dass liberale Demokratien im Falle einer existenziellen inneren Bedrohung zu außergewöhnlichen, teils selbst illiberalen und undemokratischen Maßnahmen greifen könnten, um »Feuer mit Feuer zu bekämpfen« und dadurch die demokratische Ordnung langfristig zu retten.[7] In der Bundesrepublik erhielt die Idee der wehrhaften Demokratie vor dem Hintergrund der *Lehren aus Weimar* besonders ausgeprägte institutionelle Formen vom Betätigungs-, Vereins- und Parteiverbot über den Verfassungsschutz bis zur *Ewigkeitsklausel* des Grundgesetzes. Mit der Zeit löste sich die Idee der wehrhaften Demokratie vom unmittelbaren demokratischen Überlebenskampf und wurde Teil des politischen Alltags und der staatlichen Selbstbeschreibung. Nach dem Ende des Kalten Krieges schien die grundlegende Existenz der Demokratie endgültig gesichert und es verstärkten sich Forderungen, die »zaghafte Ängstlichkeit des hierzulande endemischen Sicherheitsdenkens« zu ersetzen durch die »befreiende Radikalität des Wettbewerbs«.[8] Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 rückte wiederum die Auseinandersetzung mit *radikalen* oder *extremistischen* Ideologien nun vor allem islamistischer Prägung in den Fokus.[9]

Mit der erstmaligen Wahl Donald Trumps 2016 und der fortschreitenden Einschränkung liberal-demokratischer Werte und Verfahren in Ländern wie Ungarn erlebte die Idee wehrhafter Demokratie eine Renaissance. Die Frage, wie sich Demokratien mit demokratischen Mitteln dagegen wehren können, dass Gruppen, die sich oftmals selbst auf die Demokratie und *das Volk* berufen, demokratische Verfahren nutzen, um langfristig und oftmals schleichend zentrale Elemente der (liberalen) Demokratie von innen heraus zu unterminieren, gewann international an Bedeutung.[10] Im Zuge der fortschreitenden Radikalisierung der AfD und verbreiteter Proteste gegen ihren Aufstieg erfuhren die Institutionen der wehrhaften Demokratie auch in Deutschland neue öffentliche Unterstützung. Wo diese, etwa mit Blick auf intensive Kontroversen um

7 Karl Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, II«, *American Political Science Review* 31, Nr. 4 (1937), S. 638–658, S. 656.

8 Vgl. Claus Leggewie/Horst Meier, *Republikschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Reinbek 1995, S. 20.

9 Vgl. András Sajó, »From Militant Democracy to the Preventive State?«, in: *Cardozo Law Review* 27, Nr. 5 (2006), S. 2255–2294; Hendrik Hegemann, »Die Politik der *Radikalisierung*. Ein politisches Narrativ zwischen Komplexitätsreduzierung und Selbstvergewisserung«, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 8, Nr. 1 (2019), S. 31–60.

10 Vgl. Jan-Werner Müller, »Protecting Popular Self-Government from the People? New Normative Perspectives on Militant Democracy«, in: *Annual Review of Political Science* 19 (2016), S. 249–265.

den *Radikalenerlass* der 1970-er Jahre, zuvor »den Verdacht auf sich zogen, restriktiv die Freiheiten einer offenen Gesellschaft zu beschränken und Gesinnungsschnüffelei zu etablieren«, häuften sich nun die »Forderungen, von den verfügbaren Rechtsmitteln endlich konsequent Gebrauch zu machen«.[11] Neben die Sprache der Wehrhaftigkeit trat dabei der ebenso schillernde Begriff der *Resilienz*. Demnach sollten die Demokratie und ihre wesentlichen Institutionen widerstandsfähiger und robuster werden, um es autoritären Akteuren – etwa durch den Ausbau und die Absicherung rechtstaatlicher Kontrolle – schwerer zu machen, diese zu blockieren, zu unterminieren oder zu instrumentalisieren.[12]

Fraglich ist nun, inwieweit und auf welche Weise die gegenwärtig diagnostizierte Krise der Demokratie im Sinne des eingangs beschriebenen Konzeptes der Versicherheitlichung als Sicherheitsbedrohung begriffen wird und wie dies die Sicht auf den Gegenstand beeinflusst. Das als schützenswert und bedroht betrachtete Gut kann neben Militär, Gesellschaft, Wirtschaft oder Umwelt auch der »political sector« im Sinne der grundlegenden politischen Ordnung eines Staates sein.[13] In einem demokratischen Gemeinwesen ist davon auszugehen, dass die Demokratie und ihre zentralen Prinzipien ein wesentlicher Teil dieser Ordnung sind, der laut einiger aktueller Krisendiagnosen durchaus als grundlegend bedroht betrachtet werden kann.[14] Um besser zu verstehen, wie eine mögliche Versicherheitlichung des politischen Sektors sich genau gestaltet, gilt es zu analysieren, was oder wer als *Referenzobjekt* betrachtet wird, was oder wer als *Bedrohung* dafür markiert wird und welche konkreten politischen oder praktischen *Konsequenzen* daraus gezogen werden.

Der politische Sektor als *Referenzobjekt* bezieht sich auf die Anerkennung und die Stabilität einer politischen Ordnung. Auf der innerstaatlichen Ebene betrifft dies vor allem die »internal legitimacy of the political unit, which relates primarily to ideologies and other constitutive ideas and issues defining the state«.[15] Spezifische Werte und Ideen werden somit zum Bezugspunkt nationaler Sicherheit. Welche im Einzelfall darunterfallen und wie diese verstanden werden, ist jedoch kontrovers und kontextabhängig. Aktuelle Diagnosen einer Demokratiekrise beziehen sich oftmals auf ein spezifisches Verständnis liberaler Demokratie, das über formale demokratische Verfahren und Prinzipien wie freie Wahlen und Mehrheitsprinzip sowie grundlegenden Minderheitenschutz und essenzielle demokratische Rechte wie Presse- und Meinungsfreiheit hinausgeht. In diesem Verständnis wird eine wachsende Bandbreite liberaler Errungenschaften und Werte, etwa die Förderung gesellschaftlicher Vielfalt oder eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, als wesentliche demokratische Qualitätsmerkmale definiert. Was mit *der* Demokratie gemeint ist und wer darüber entscheidet, bleibt allerdings

11 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.
12 Vgl. Josh Holloway/Rob Manwaring, »How Well Does *Resilience* Apply to Democracy? A Systematic Review«, in: *Contemporary Politics* 29, Nr. 1 (2023), S. 68–92.
13 Vgl. Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 141–145.
14 Vgl. ausführlich dazu Veith Selk, *Demokratiedämmerung. Eine Kritik der Demokratietheorie*, Berlin 2023.
15 Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 144.

eine politisch wie wissenschaftlich umstrittene Frage.[16] Dies erhält spezielle Relevanz dadurch, dass sich viele populistische oder autoritäre Akteure selbst auf die Demokratie und *das Volk* berufen und ihr eigenes Verständnis einer *illiberalen Demokratie* als Antwort auf einen *undemokratischen Liberalismus*, der die liberalen Werte *der Eliten* gegen die Ansichten der realen oder vermeintlichen Mehrheit abzusichern versuche, darstellen.[17] Die Grundfrage, welche Normen jenseits essenzieller Verfassungsnormen als Grundbestandteil der zu verteidigenden demokratischen Ordnung gelten und dem politischen Konflikt entzogen werden sollten, ist also selbst Gegenstand des Konfliktes.

Als *Bedrohung* des politischen Sektors werden klassischerweise vor allem externe Gefahren für den Staat benannt. Die Einbettung in internationale Systemkonflikte erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Werte und Ideologien auch als eine Frage der nationalen Sicherheit betrachtet werden. So lassen sich innere Bedrohungen und innenpolitische Dynamiken nicht immer trennscharf von internationalen Kontexten trennen, wie dies etwa die Ost-West-Konfrontation oder der *war on terror* gezeigt haben. Im innerstaatlichen Kontext beziehen sich Bedrohungskonstruktionen dennoch stärker auf »allegedly exceptional cases of domestic activities deemed unacceptable and threatening by a great majority of the populace«.[18] Diese Bedrohung muss nicht zwangsweise einem konkret benennbaren Akteur zugeordnet werden, sondern kann auch allgemeiner von einer historischen Konstellation oder einem »Zeitgeist« ausgehen.[19] Die Bezugnahme auf *unangemessene* und *bedrohliche* Verhaltens- oder Denkweisen unterstreicht die besondere normative Aufladung einer solchen Bedrohungskonstruktion, die sich im Sinne wehrhafter Demokratie gerade auf Akteure bezieht, die sich ganz überwiegend nicht-gewaltsamer und formal legaler Mittel bedienen. Da eine abweichende Meinung per se in einer pluralistischen Demokratie nicht als Sicherheitsgefahr gelten kann, ergibt sich das Problem »how to distinguish between genuine threats and what might simply be practices disliked and feared by majorities«.[20] Dies trennscharf und allgemein zu klären wird umso schwieriger, wenn populistische und autoritäre Akteure für sich selbst in Anspruch nehmen, im Namen einer realen oder vermeintlichen Mehrheit zu sprechen. Zudem sind populistische und autoritäre Einstellungen bis weit in die *Mitte der Gesellschaft* hinein verbreitet und werden mitunter auch von demokratischen Akteuren bedient. Cas Mudde sprach schon 2004 von einem

16 Vgl. Adam Przeworski, »Who Decides What Is Democratic?«, in: *Journal of Democracy* 35, Nr. 3 (2023), S. 5–16; Philip Manow, *Unter Beobachtung: Die Bestimmung der liberalen Demokratie und ihrer Freunde*, Berlin 2024.

17 Vgl. Dirk Jörke/Oliver Nachtwey (Hg.), *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie* (Leviathan Sonderband), Baden-Baden 2017; Cas Mudde, »Populism in Europe. An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism«, in: *Government and Opposition* 56, Nr. 4 (2021), S. 577–597.

18 Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 146.

19 Vgl. Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Colchester 2007 [1991]), S. 110.

20 Müller, *Militant Democracy*, a.a.O. (Fn. 10), S. 265.

»populist Zeitgeist«.[21] Die Übergänge zwischen noch demokratieverträglichen illiberalen Einstellungen auf der einen Seite und einem offiziell zu ächtenden Extremismus auf der anderen Seite sind in diesem Kontext mitunter fließend und gewinnen in aktuellen Auseinandersetzungen gleichzeitig an politischer Aufladung.

Aus der Konstruktion von Referenzobjekt und Bedrohung ergeben sich *Konsequenzen* für den Umgang mit den behandelten Phänomenen. Eine Versicherheitlichung tendiert dazu, eine Logik des Ausnahmezustandes, in dem in *normalen* Zeiten nicht denkbare Maßnahmen möglich werden, zu befördern. Die wehrhafte Demokratie beruht ebenfalls auf der Idee, dass in bestimmten Situationen zwar rechtsstaatlich abgesicherte, aber dennoch außergewöhnliche Maßnahmen jenseits der üblichen demokratischen Auseinandersetzung zulässig sind.[22] Allerdings findet sich eine ganze Bandbreite möglicher Reaktionen auf populistische, autoritäre oder extremistische Gruppen und Ideologien entlang eines Kontinuums. Dies reicht von rechtlichen Einschränkungen und sicherheitsbehördlicher Beobachtung über Ausgrenzung, politische Mobilisierung oder Aufklärung bis hin zu Toleranz und Einbindung. Demokratische Staaten haben davon auf unterschiedliche Weise und in verschiedenem Maße Gebrauch gemacht.[23] Eine Behandlung potenzieller Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsproblem lenkt den Blick auf bestimmte Maßnahmen entlang dieses Kontinuums und dient zu deren Begründung, während sie andere Optionen in den Hintergrund drängt. Sie verschiebt insgesamt den Fokus von der *normalen* demokratischen Auseinandersetzung hin zu einem darüber hinaus gehenden politischen Ausnahmezustand. Die potenziellen Konsequenzen einer Versicherheitlichung führen daher zurück zu den Ursprüngen wehrhafter Demokratie. Im Zentrum steht die Grundfrage, welche Maßnahmen eine Demokratie im Moment akuter Bedrohung gegen ihre inneren Gegner:innen ergreifen kann und sollte, ohne dabei die Grundsätze des offenen demokratischen Wettbewerbs zu verraten oder kontraproduktive Nebenwirkungen zu produzieren.

3 Gefährdung und (Selbst-)Verteidigung der (liberalen) Demokratie in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Auf der Basis der im vorherigen Abschnitt erarbeiteten Systematik gilt es nun zu untersuchen, wie und inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Bedrohungen der Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Die Analyse erfasst, was oder wer (*Referenzobjekt*) vor was oder wem (*Bedrohung*) wie (*Konsequenzen*) verteidigt werden soll. Die – im Rahmen der breit angelegten Strategie begrenzten – expliziten Aussagen zu diesem Thema werden entlang der genannten Kategorien sortiert und in ihren jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Kontext eingeordnet. Die Nationale Sicherheitsstrategie hat keinen rechtlich bindenden Charakter und ihre öffentliche

21 Cas Mudde, »The Populist Zeitgeist«, in: *Government and Opposition* 39, Nr. 4 (2004), S. 541–563.

22 Vgl. Bourne, *Normal Politics*, a.a.O. (Fn. 5), S. 490.

23 Angela Bourne, »Initiatives Opposing Populist Parties in Europa. Types, Methods, and Patterns«, in: *Comparative European Politics* 21, Nr. (2023), S. 742–760.

Wirkung sollte nicht überschätzt werden.[24] Als offizielles Regierungsdokument und zentraler Referenzpunkt besitzt sie aber mindestens für den engeren politischen und behördlichen Sicherheitsdiskurs besondere Bedeutung. Zur weiteren Ausgestaltung und Konkretisierung sieht die Nationale Sicherheitsstrategie die Erarbeitung zusätzlicher, inhaltlich spezifischerer Strategien für einzelne Bereiche vor. In diesem Zuge kündigte die Bundesregierung auch eine »Gesamtstrategie für eine starke, wehrhafte Demokratie und eine offene und vielfältige Gesellschaft« an, die schließlich im Mai 2024 offiziell vorgestellt wurde.[25] Diese Strategie hat einen deutlich breiteren Ansatz in der Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung und bezieht sich weniger explizit auf den Schutz der nationalen Sicherheit. Zudem ist sie deutlich kleinteiliger mit einem Schwerpunkt auf konkreten Einzelmaßnahmen. Zur Einordnung der allgemeinen Aussagen in der Nationalen Sicherheitsstrategie werden hier dennoch die Ausführungen der spezifischen Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung mit herangezogen.

3.1 Referenzobjekt: »Es geht ums Ganze«

Auf der Basis ihres weiten Verständnisses »integrierter Sicherheit« entwickelt die Nationale Sicherheitsstrategie ein breit gefasstes Referenzobjekt, dessen Bestandteil auch die demokratische Ordnung ist. Die »Freiheit, unser Leben im Rahmen unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu gestalten« wird zum wesentlichen Schutzgut ernannt.[26] Die »freiheitlich-demokratische Grundordnung« als zentraler Bezugspunkt beinhaltet neben formalen demokratischen Regeln und Verfahren insbesondere den Schutz der im Grundgesetz garantierten Grundrechte. Gleichzeitig bleibt die Demokratie, die hier im Kern bewahrt werden soll, abstrakt und wird mit unterschiedlichen jeweils selbst interpretationsbedürftigen Begriffen und Werten in Verbindung gesetzt. Auf nur einer Druckseite spricht die Nationale Sicherheitsstrategie von »liberalen Demokratien«, der »pluralistischen Demokratie«, der »wehrhafte[n] Demokratie« oder schlicht der »Demokratie« beziehungsweise »unserer Demokratie«.[27] Darüber hinaus finden sich Referenzen an die »offene Gesellschaft«, die »offene und freie Gesellschaft«, die »offene[] und demokratisch verfasste[] Gesellschaft«,

24 Siehe in diesem Band: Heiko Meiertöns, »Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Matthias Mader, »Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

25 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus. Strategie der Bundesregierung für eine starke, wehrhafte Demokratie und eine offene und vielfältige Gesellschaft*, Berlin 2024, S. 8; bereits im Koalitionsvertrag von 2021 hatte die Ampel-Koalition eine »Strategie für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Demokratieförderung sowie Extremismusprävention« angekündigt.

26 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 19.

27 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 46, 47.

die »offene und vielfältige Gesellschaft« sowie die »freie[], offene[] und vielfältige[] Gesellschaft«.[28] Auch in der Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus finden sich verschiedene Bezugspunkte. Zum einen steht dort »unsere[] Verfassungsordnung« im engeren, rechtlich-institutionellen Sinne. Zum anderen wird in der Präambel ein dem Grundgesetz vorgelagertes »Wertefundament« als »nicht verhandelbar« vorausgesetzt und eine weitergehende »demokratische Kultur« eingefordert.[29] Die Konzeption des Referenzobjektes schwankt somit zwischen einem traditionellen Fokus auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung und einem breiten Verständnis von Demokratie als »Gesellschafts-, Lebens- und Regierungsform«.[30]

Unter dem Oberbegriff der »Resilienz« soll diese demokratische Ordnung nicht nur wehrhaft, sondern auch widerstandsfähig werden, um sich im Angesicht aktueller Herausforderungen und Angriffe selbst behaupten zu können. Die »Sicherung unserer Werte durch innere Stärke« wird als vorrangiges Ziel benannt.[31] Diese angestrebte Widerstandfähigkeit wird eingebettet in das breitere Ziel gesellschaftlicher und politischer Stabilität. Freiheitsrechte und Demokratie sind in dieser Sicht die Basis für »die Stabilität von Gesellschaft und Staat«[32]. Die Demokratie lässt sich als Referenzobjekt so kaum von anderen Grundwerten und Ideen lösen. In ihrer Rede zur Vorstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie stellte Innenministerin Nancy Faeser fest: »Es geht ums Ganze – um die Art und Weise, wie wir leben«.[33] Außenministerin Annalena Baerbock verstärkte die Bedeutung dessen weiter, indem sie die Verteidigung der deutschen Demokratie in den Kontext einer globalen Systemkonfrontation zwischen Demokratie und Autokratie und insbesondere des Krieges in der Ukraine stellte. Sie verwies auf den «Mut der Männer und Frauen«, die Freiheit und Demokratie »im Zweifel auch mit ihrem Leben [verteidigen]«.[34] Der Schutz der Demokratie wird so in durchaus pathetischer Weise sowohl mit der Souveränität des Staates wie mit spezifischen Vorstellungen nationaler Identität und *Lebensweise* als grundlegenden Schutzgütern verknüpft. Es geht in dieser Perspektive um deutlich mehr als den Erhalt und die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen. Letztlich stehen die sozialen und kulturellen Grundfesten der Gesellschaft auf dem Spiel. Diese Tendenz zur »geistige[n] Mobilmachung« und »moralische[n] Aufrüstung« in Zeiten der Krise ist der Idee der

28 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 15, 23, 46, 47.
29 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 2.
30 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 5.
31 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 46.
32 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 29.
33 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Nationale Sicherheitsstrategie. Gemeinsam für mehr Sicherheit, Rede der Bundesministerin des Innern und für Heimat Nancy Faeser (15.11.2022), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2022/faeser-dgap-nat-sicherheitsstrategie.html (Zugegriffen am 29.07.2024).
34 Auswärtiges Amt, *Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie (18.03.2022)*, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738 (Zugegriffen am 06.08.2024).

wehrhaften Demokratie inhärent und ließ sich bereits in der Auseinandersetzung mit totalitären Ideologien während ihrer Entstehungszeit beobachten.[35]

3.2 Bedrohungen: »Entgrenzung« und »Unterwanderung«

Auch bei der Konstruktion dessen, wodurch die als schützenswert erachteten Güter und Werte konkret bedroht werden, zeigt sich ein weites Verständnis mit teilweise unklaren Grenzen. Die Nationale Sicherheitsstrategie erfasst weiterhin den klassischen Kern verschiedener Formen terroristischer Gewalttaten und aggressiv-extremistischer Bestrebungen. Im Zentrum stehen aber als feindlich markierte Ideologien als Gegenpol zum Referenzobjekt der eigenen liberal-demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung. Die Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus fasst dies zusammen als »politische und ideologische Ideen und Konzepte des Extremismus, Totalitarismus, der Unfreiheit und Ungleichwertigkeit, die unsere offene auf Freiheit und Gleichheit beruhende Gesellschaft kategorisch ablehnen, diskreditieren und bedrohen«.[36] Dieser Fokus erweitert sich allerdings in zwei Richtungen.

Erstens nimmt das Dokument Bezug auf aktuelle behördliche und wissenschaftliche Diagnosen, die auf einen Wandel in Teilen des Extremismus hinweisen. Demnach lassen sich Einstellungen und Handlungen in vielen Fällen nur schwer den klassischen extremistischen Phänomenbereichen wie Rechts- oder Linksextremismus zuordnen. Diese Diskussion verweist auf *hybride* Ideologien, die verschiedene ideologische Versatzstücke verbinden, sich insbesondere durch die Verbreitung von Verschwörungserzählungen in den sozialen Medien auszeichnen und das Vertrauen in staatliche Institutionen unterminieren.[37] Die Nationale Sicherheitsstrategie bezieht sich auf solch »neue Formen des Extremismus«, die die gesellschaftliche Polarisierung befördern und darauf abzielen »demokratische Entscheidungsprozesse und staatliche Institutionen zu unterminieren und zu delegitimieren«.[38] Auch die Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus nimmt explizit Bezug auf die »Entgrenzung klassischer Extremismusformen« und die dabei zu Tage tretenden »vereinfachenden, komplexe Sachverhalte unterminierenden Deutungsmuster[]« sowie »verschwörungsideologischen und populistischen Deutungsmuster[]«.[39] Besondere Bedeutung erlangten diese Phänomene im Kontext von Protesten gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte in seinen Berichten hierfür die neue Ka-

35 Jens Hacke, *Existenzkrise der Demokratie. Zur politischen Theorie des Liberalismus in der Zwischenkriegszeit*, Berlin 2018, S. 254–255.
36 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 6.
37 Vgl. etwa Alexander Maleagrou-Hitchens/Moustafa Ayad, *The Age of Incoherence? Understanding Mixed and Unclear Ideology Extremism,* Program on Extremism, George Washington University (2023), https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs5746/files/2023-06/the-age-of-incoherence-final.pdf. (Zugegriffen am 06.08.2024).
38 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 24.
39 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 8, 9.

tegorie der »verfassungsschutzrelevanten Delegitimierung des Staates« eingeführt.[40] Dies führte unter anderem zu Kritik an einer übermäßigen Ausweitung, nach der jegliche Grundsatzkritik am Staat, aber auch bereits die Verbreitung an sich nicht verbotener Verschwörungserzählungen zu einem Extremismusverdacht führen könnte. Der Verfassungsschutz bemühte sich um begriffliche Konkretisierung, konnte die Unklarheiten damit aber nicht völlig beseitigen.[41]

Zweitens legt die Nationale Sicherheitsstrategie einen besonderen Schwerpunkt auf die Einflussnahme externer Akteure auf innenpolitische Meinungsbildungsprozesse und Verfahren. Die Demokratie in Deutschland steht demnach nicht nur von innen unter Druck, sondern sieht sich auch direkten oder indirekten Angriffen von außen, vor allem aus autoritären Staaten und hier insbesondere Russland, ausgesetzt. Eine Priorität ist daher die Verhinderung von »Angriffen auf die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse und einer systematischen Unterwanderung unserer offenen Gesellschaften und liberalen Demokratien«[42]. Dies reflektiert Sorgen über die Beeinflussung von Wahlprozessen sowie das Streuen von Propaganda und Desinformation über soziale Medien oder die mittelbare Unterstützung von populistischen und autoritären Parteien und Bewegungen im Rahmen *hybrider Bedrohungen*. Diese Problemwahrnehmung wiederum ist oftmals verbunden mit der zuvor beschriebenen Sorge vor der Verbreitung von Verschwörungserzählungen und dem Befeuern gesellschaftlicher Polarisierung. Insbesondere die Aktivitäten Russlands und die Verbindungen des russischen Staates zu einzelnen autoritären und populistischen Gruppen und Personen verstärken zudem die Einbindung der wehrhaften Demokratie in die Konzeption eines globales Systemkonfliktes.

3.3 Konsequenzen: »Abwehrkräfte stärken«

Die Nationale Sicherheitsstrategie befasst sich nur kurz mit der Frage, wie die Verteidigung der Demokratie konkret aussehen soll, und geht nicht auf spezifische Maßnahmen ein. Zur näheren Ausgestaltung verweist sie vielmehr auf noch zu beschließende Einzelstrategien gegen Extremismus, Desinformation und hybride Bedrohungen. Die Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung wurde im Mai 2024 bereits vorgestellt. In ihr liegt der Fokus auf operativen behördlichen Einzelmaßnahmen sowie der Förderung einzelner Projekte und weniger auf der grundlegenden politischen Auseinandersetzung. Erklärtes Ziel ist ein »ganzheitlicher Ansatz«, bei dem »präventive Maßnahmen der politischen Bildung, Demokratieförderung und Extremismusprävention mit repressiven Maßnahmen der Strafverfolgungs- und Sicherheits-

40 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Verfassungsschutzbericht 2021,* Berlin 2022, S. 112–113.

41 Vgl. Oliver Drewes, Nach wie vor unterentwickelt. Zur trägen Evolution des jungen Extremismusphänomenbereichs der "Verfassungsschutzrelevanten Delegitimierung des Staates" (18.06.2023), https://verfassungsblog.de/nach-wie-vor-unterentwickelt/ (Zugegriffen 06.08.2024).

42 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 46.

behörden politisch-strategisch ineinandergreifen«.[43] Dazu sollen die verschiedenen Stellen auf Bundes- und Landesebene stärker zusammenarbeiten und auch zivilgesellschaftliche Stellen einbeziehen. Beide Strategiepapiere bedienen sich zwar der Sprache der wehrhaften Demokratie, schweigen sich jedoch aus zu in der Öffentlichkeit intensiv diskutierten und besonders kontroversen rechtlichen Instrumenten, wie einem Parteiverbot oder dem Entzug einzelner politischer Grundrechte. Dennoch lassen sich einige wesentliche Schwerpunkte und Perspektiven mit Blick auf praktische und politische Konsequenzen der spezifischen Behandlung des Themas als Sicherheitsproblem ausmachen.

Erstens lenkt die Strategie den Fokus vor allem auf Maßnahmen gegen die Verbreitung bestimmter Ideologien, die sich gegen die politische und gesellschaftliche Ordnung richten. Sie stellt dies in eine historische Reihe mit der Verteidigung der *offenen Gesellschaft* gegen ihre Feinde und dem Kampf gegen totalitäre Ideologien im 20. Jahrhundert, die es nun wieder aufzunehmen gelte. Die Bundesregierung spricht von einer »Zeitenwende, in der es einmal mehr um den Erhalt und die Zukunft unserer offenen, freiheitlichen Gesellschaften geht«.[44] Hier schließt sich der Kreis zu den Ursprüngen der wehrhaften Demokratie. Schon Karl Loewenstein diagnostizierte einen »war of doctrines«.[45] Vorgegangen werden soll vor allem gegen Desinformation, die Verbreitung von Verschwörungserzählungen und die Beeinflussung von Wahlen, insbesondere in den sozialen Medien und durch Akteure von außen. Zu den politischen, ökonomischen oder sozialen Ursachen und Hintergründen der beschriebenen Bedrohungen findet sich in der Nationalen Sicherheitsstrategie hingegen wenig. Lediglich in dem Abschnitt, der sich auf die europäische Ebene und auf den speziellen Bereich der Terrorismusbekämpfung bezieht, findet sich dieser Hinweis: »Neben der Gefahrenabwehr muss es darum gehen, den ideologischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Ursachen von Radikalisierung und Terrorismus zu begegnen.«[46]

Zweitens sticht neben der Sprache der Selbstverteidigung und Wehrhaftigkeit der ebenso allgegenwärtige wie oftmals unspezifische Begriff der *Resilienz* hervor.[47] Auch hier geht es vor allem darum, die Resilienz von Staat und Gesellschaft gegen Ideologien und externe Einflussnahme zu erhöhen. Als zentrale Ziele formuliert die Strategie, »unsere Abwehrkräfte gegen Desinformation und die Resilienz unserer Demokratie zu stärken«.[48] Diese Stärkung der »Abwehrkräfte« verbindet sich mit einem im öffentlichen Diskurs vermehrt zu vernehmenden, breiten und grundsätzlichen Aufruf zur *wehrhaften Demokratie*. Diese wird dabei verstanden als grundlegende Fähigkeit, sich als demokratische Gesellschaft nicht nur militärisch, sondern in diversen Bereichen

43 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 13.
44 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 3.
45 Karl Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, I«, *American Political Science Review* 31, Nr. 3 (1937), S. 417–432, S. 429.
46 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 38.
47 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).
48 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 46.

und auf verschiedenen Wegen gegen Russland und andere Akteure zu verteidigen.[49] Resilienz und Widerstandsfähigkeit scheinen sich hier, teilweise im Sinne allgemeiner Metaphern, auf grundlegende Eigenschaften demokratischer Gesellschaften zu beziehen, die in Krisenzeiten als notwendig erachtet werden. Neben eher *weichen* Maßnahmen, etwa in der politischen Bildung, sollen aber auch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zusätzliche Mittel und Möglichkeiten erhalten, um relevante Aktivitäten und Akteure entdecken und gegen diese vorgehen zu können. Sie werden im Sinne erhöhter Widerstandsfähigkeit als »ein unersetzlicher Teil unseres demokratischen Immunsystems« beschrieben.[50] Gerade vor dem Hintergrund des weiten Referenzobjekts und der breiten Bedrohungskonstruktion gewinnt die Frage, ab wann und gegen wen diese Instrumente zum Einsatz kommen, an Bedeutung.

4 Ausnahmezustand oder normale Politik? Politische Auswirkungen und demokratietheoretische Reflexionen

Die Auseinandersetzung mit Bedrohungen der (liberalen) Demokratie und der Notwendigkeit ihrer Verteidigung bezieht sich auf verschiedene Phänomene, Überzeugungen und Gruppen. Daher ist es kaum überraschend, dass die vorangegangene Analyse verschiedene politische Logiken und Rationalitäten identifiziert hat. Insbesondere bei den konkreten Vorgaben und Maßnahmen – gerade auch in der ergänzenden Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung – überwiegen etablierte und reguläre Instrumente in Feldern wie politischer Bildung und praktischer Extremismusprävention, während die schärfsten Schwerter der wehrhaften Demokratie – insbesondere die Möglichkeit eines Parteiverbots – nicht explizit diskutiert werden. Zudem finden sich immer wieder Differenzierungen zwischen populistischen, autoritären oder extremistischen Überzeugungen und Gruppen sowie Hinweise auf die Bedeutung kontroverser Diskussion und demokratischer Kritik. Die Bundesregierung erscheint erkennbar bemüht, nicht einfach einen konservativen, repressionsfokussierten Diskurs der wehrhaften Demokratie aus den Zeiten des Kalten Krieges zu reproduzieren und bezieht sich explizit auch auf den Schutz progressiver Werte. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass die Behandlung im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie – sowie vor allem der sie begleitende politische Diskurs – in eine stark krisen- und ereignisgetriebene sowie mitunter pathetische Rhetorik eingebettet ist. Das Thema wird im Sinne der nationalen Sicherheit direkt mit globalen Systemkonflikten und *hybriden* äußeren Bedrohungen verknüpft. Zudem wird der Kreis potenzieller Bedrohungen der Demokratie weit gefasst, die zugrundeliegende Demokratiekonzeption mit zahlreichen anderen Werten aufgeladen und die wehrhafte Demokratie mit dem breiteren Ziel gesellschaftlicher Stabilität und Widerstandsfähigkeit verbunden.

49 Vgl. etwa Jan Feddersen, »Ich will eine wehrhafte Demokratie«. Carlo Masala über die Bundeswehr (09.10.2022), https://taz.de/Carlo-Masala-ueber-die-Bundeswehr/!5884220/ (Zugegriffen: 14.11.2024).

50 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 46.

Die Nationale Sicherheitsstrategie schwankt insofern zwischen politischem Ausnahmezustand und *normaler* demokratischer Politik. Aus der Perspektive der Forschung zu Versicherheitlichung kann eine Handlungslogik jenseits des normalen Alltagsbetriebes im Angesicht grundlegender oder gar existenzieller Gefahren mitunter durchaus legitim oder gar notwendig sein. Allerdings gilt es auch dann, darauf zu achten, dass unter anderem die eingesetzten Mittel geeignet und verhältnismäßig sind, mildere Mittel in Erwägung gezogen und unerwünschte Nebenwirkungen möglichst vermieden werden. Zudem zielt eine solche Ausnahmekonstellation eher auf zeitlich begrenzte Krisen als auf langfristige, strukturelle Herausforderungen.[51] In Anbetracht der vorhandenen Gefährdungen demokratischer Institutionen und Verfahren sowie des Erstarkens autoritärer und extremistischer Kräfte in zahlreichen westlichen Demokratien erscheint eine Strategie, die über den politischen Alltagsbetrieb hinausgeht, nicht per se unangemessen. Viele der aufgeführten Ziele wie der Kampf gegen Desinformation in den sozialen Medien werden plausibel begründet und die Strategie verweist darauf, dass die kontroverse politische Auseinandersetzung geschützt bleiben muss.

Dennoch besteht die Gefahr, dass über den sicherheitsorientierten Fokus auf die Wehrhaftigkeit und Stabilität zentraler Institutionen und Werte die Dynamik und Kontingenz demokratischer Politik in den Hintergrund gedrängt wird. Eine oftmals eher kurzfristige, krisengetriebene Logik des Ausnahmezustandes steht zudem im Widerspruch zum empirischen Befund einer langfristigen und in vielen Ländern zu beobachtenden Konsolidierung und Normalisierung autoritärer und extremistischer Positionen und Parteien im politischen und gesellschaftlichen Mainstream.[52] Daraus leitet sich keine alternative Gesamtstrategie ab; für die im Übrigen auch die umfangreiche akademische Forschung kein universales Patentrezept hat. Es ergeben sich aber doch Reflexionen und Empfehlungen mit Blick auf die Frage, was passiert, wenn aktuelle Gefährdungen der (liberalen) Demokratie als Sicherheitsbedrohung betrachtet werden, und welche Fallstricke, Blindstellen und Alternativen es zu bedenken gilt. Diese Reflexionen und Empfehlungen beziehen sich zum Teil auf mögliche Änderungen und Ergänzungen für eine neue oder überarbeitete Sicherheitsstrategie. Sie weisen aber auch über diesen engeren Kontext hinaus darauf hin, dass die spezifische Betrachtung des Themas als Sicherheitsproblem den politischen und gesellschaftlichen Umgang insgesamt beeinflussen könnte und wie eine solche Perspektive durch andere Aspekte und Betrachtungsweisen angepasst und ergänzt werden sollte.

Erstens drängen die Fokussierung auf äußere Einflussnahmen und die Einbettung in einen globalen Ideologiekonflikt die politische Auseinandersetzung und die Selbstreflexion über mögliche Ursachen in den Hintergrund. Historische Analogien zum Kampf gegen totalitäre Ideologien und die unmittelbare Verknüpfung mit dem Krieg in der Ukraine mögen eine moralische Mobilisierung in Teilen der Gesellschaft bewir-

51 Vgl. Rita Floyd, *The Duty to Secure. From Just to Mandatory Securitization*, Cambridge 2024.

52 Vgl. Cas Mudde, »From the Margins to the Mainstream. A Personal Reflection on Three Decades of Studying and Teaching Far-Right Politics«, in: *Journal of Right-Wing Studies* 2, Nr. 1 (2024), S. 139–151.

ken. Darüber droht allerdings in Vergessenheit zu geraten, dass die Verteidigung der liberalen Demokratie Teil politischer Konflikte ist und auch die Suche nach möglichen Krisenursachen zentral bleibt. Die Idee der wehrhaften Demokratie fungiert hier insofern als »eine vergemeinschaftende und identitätsstiftende Form der Komplexitätsreduktion, die gesellschaftlich bedingte Konflikte in einen Konflikt zwischen normativen Anschauungen und Überzeugungen verwandelt«.[53] Aktuelle Krisendiagnosen sollten daher auch als Anlass zur Reflexion über vorhandene Probleme und Unzufriedenheiten in liberalen Demokratien dienen. Die ökonomischen, sozialen und politischen Ursachen des Aufstiegs autoritärer oder extremistischer Ideen und Bewegungen sind vielfältig. Sie beruhen sowohl auf strukturellen Veränderungen, etwa durch gesellschaftliche Desintegrationsprozesse, wachsende Ungleichheit und veränderte Kommunikationsformen, wie auf aktuellen Krisenerfahrungen, sozialen Abstiegsängsten, den Strategien politischer Parteien oder der Normalisierung bestimmter Einstellungen in größeren Teilen der Bevölkerung.[54]

Äußere Einflussnahme, Desinformation und demokratiefeindliche Ideologien sind wichtige Faktoren, denen es entschlossen zu begegnen gilt. Der einfache Verweis auf diese Faktoren wird der Komplexität der Situation aber nicht gerecht. Jenseits einer sicherheitspolitischen Betrachtung werden zu einem breit und langfristig angelegten Umgang mit Phänomenen, die nicht einfach verschwinden werden, auch politische Antworten auf konkrete Krisen, Herausforderungen und Erwartungen gehören müssen. Dies umfasst etwa verstärkte Anstrengungen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik oder eine erhöhte politische Responsivität gegenüber oftmals weniger beachteten gesellschaftlichen Gruppen und Anliegen. Das bedeutet keineswegs die Übernahme populistischer, autoritärer oder extremistischer Vereinfachungen, Schuldzuweisungen und Opfermythen, wohl aber die Einsicht, dass »der Ruf nach Wehrhaftigkeit stets demokratische Defekte und Versäumnisse anzeigt«.[55] Bei aller Notwendigkeit zur Betonung demokratischer Gemeinsamkeiten und der Abgrenzung von Extremist:innen bleibt es wichtig, in der öffentlichen Debatte alternative und innovative Vorschläge zur Bearbeitung konkreter Probleme zu erörtern. Gerade in einem Moment verbreiteter Krisendiagnosen ist »Vorsicht geboten, dass sich die Dauerpräsenz des Appells an alle Demokraten, sich ihrer Gegner:innen zu erwehren, nicht abnutzt oder zur Ausstellung der Hilflosigkeit wird«.[56]

Zweitens drohen begriffliche Präzision und praktische Differenzierung verlorenzugehen, wenn verschiedene Begriffe und Probleme vermischt und als Teil einer Gesamtbedrohung für die liberale Demokratie betrachtet werden. Die Übergänge zwischen Populismus, Autoritarismus und Extremismus sind nicht immer trennscharf. Gerade bestimmte ideologische Versatzstücke und Verschwörungserzählungen können als

53 Selk, *Demokratiedämmerung*, a.a.O. (Fn. 14), S. 277.
54 Vgl. etwa Wilhelm Heitmeyer, *Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung 1*, Berlin 2018; Cas Mudde, *The Far Right Today*, Cambridge 2019; Przeworski, *Krisen der Demokratie*, a.a.O. (Fn. 1); Schäfer/Zürn, *Demokratische Regression,* a.a.O. (Fn. 1).
55 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 26.
56 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.

Bindeglied dienen und in breite gesellschaftliche Milieus hineinwirken. Dennoch bleiben die Abgrenzungen zwischen diesen Phänomenen von zentraler Bedeutung. Der kritische Dialog mit populistischen und illiberalen Kritiker:innen sollte so lange wie möglich aufrechterhalten werden, allerdings unter der Voraussetzung der Akzeptanz grundlegender demokratischer Spielregeln sowie der Grund- und Menschenrechte. Eine pauschale, undifferenzierte Gegenpolarisierung kann hingegen kontraproduktiv wirken.[57] Insbesondere der Extremismusbegriff vermittelt das Bild einer klaren Frontstellung. Er sollte daher mit entsprechender Zurückhaltung verwendet werden. Die in der Nationalen Sicherheitsstrategie angesprochene »Entgrenzung« des Extremismus sollte nicht einer weiteren Ausdehnung und inhaltlichen Entleerung der Begriffsverwendung dienen, wie sie sich etwa in politischen Debatten um die Aktionen der *Letzten Generation* zeigte.

Ein politisches Strategiedokument ist nicht der Ort für demokratietheoretische Grundsatzfragen. Eine Sicherheitsstrategie sollte sich aber vor allem dort, wo sie direkten Bezug auf die wehrhafte Demokratie mit ihrem besonderen Instrumentenkasten nimmt, auf den Kern gewalttätiger oder aggressiver Bestrebungen gegen die Grundfesten der freiheitlich-demokratischen Grundordnung beschränken und den Demokratiebegriff nicht mit zu vielen, oftmals vagen Bezügen erweitern. Desto eher der Umgang mit populistischen, antiliberalen und autoritären Gruppen um Begriffe wie Wehrhaftigkeit und Widerstandsfähigkeit kreist und diese Akteure als Sicherheitsbedrohung markiert werden, umso mehr Präzision und Differenzierung sind geboten.[58] Dies spricht selbstverständlich in keiner Weise dagegen, liberale Werte und Errungenschaften aus guten Gründen im Rahmen der politischen Auseinandersetzung zu verteidigen und dabei insbesondere zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen sowie die von Diskriminierung und Hass direkt Betroffenen zu schützen und zu stärken. Gerade weil die Behandlung eines Themas in der Nationalen Sicherheitsstrategie mit einer besonderen Perspektive und Priorisierung einhergeht, sollte sie aber sowohl in der Definition des Referenzobjektes als auch bei der Identifikation der zentralen Bedrohungen möglichst präzise, differenziert und zurückhaltend agieren.

Drittens tendiert ein sicherheitspolitischer Diskurs der wehrhaften Demokratie zu einer staatszentrierten und stabilitätsfokussierten Perspektive. Besonders kontroverse und weitreichende rechtliche Instrumente wie ein Parteiverbot oder der Entzug bestimmter politischer Rechte werden in der Strategie nicht explizit behandelt. Stattdessen wird Wehrhaftigkeit insbesondere mit dem Konzept der Resilienz in Verbindung gebracht. Im Zusammenspiel mit der beobachteten Stabilitätsorientierung der Nationalen Sicherheitsstrategie verschränken sich Wehrhaftigkeit und Widerstandsfähigkeit damit zu einem breiten und oftmals wenig konkreten Aufruf zur robusten Absicherung des politischen und gesellschaftlichen Status quo. Demokratische Resilienz sollte

57 Vgl. etwa Jennifer McCoy/Murat Somer, »Overcoming Pernicious Polarization«, in: *Journal of Democracy* 32, Nr. 1 (2021), S. 6–21; Anthoula Malkopoulou/Benjamin Moffitt, »How Not to Respond to Populism«, in: *Comparative European Politics* 21, Nr. 6 (2023), S. 848–865.

58 Vgl. Müller, *Militant Democracy*, a.a.O. (Fn. 10), S. 263.

sich aber auf möglichst konkrete Ziele beziehen sowie auch als Anpassung an neue Situationen und Krisen inklusive der Suche nach innovativen Lösungen und Ansätzen verstanden werden.[59] Sie ist dabei nicht auf den Staat und seine formalen Institutionen begrenzt. Demokratische Resilienz verlangt gerade eine aktive demokratische Opposition und eine starke Zivilgesellschaft, die attraktive politische Alternativen bieten sowie gesellschaftliche Beteiligung und Teilhabe ermöglichen.[60] Eine solche gesellschaftsfokussierte Strategie ist langwierig und ihr Ausgang ist unsicher. Sie lässt sich auch nur bedingt von staatlicher Seite initiieren. Die aufgeladene, ereignisgetriebene Rhetorik und Symbolik sicherheitsorientierter Wehrhaftigkeit sollte daher stärker durch konkretes und langfristiges Engagement sowie ausreichend finanzierte Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der überwiegend zivilgesellschaftlich getragenen Demokratieförderung und Extremismusprävention, ergänzt werden.

Die Versicherheitlichung des politischen Sektors wurde klassischerweise von der Sorge begleitet, dass die Konstruktion eines ideologisch aufgeladenen äußeren Feindbildes auch nach innen die Unterdrückung bestimmter Überzeugungen und Gesinnungen bewirken könnte, wie in den Vereinigten Staaten während der McCarthy-Ära.[61] Diese Befürchtung erscheint im vorliegenden Fall unbegründet. Philip Manows Warnung vor »autoritären Fantasien«, die sich im Namen der Verteidigung der liberalen Demokratien zunehmend entwickelten, scheint jedenfalls für den vorliegenden Fall deutlich übertrieben.[62] Die vorliegende Analyse verweist aber dennoch auf Ambivalenzen einer auf Sicherheit und Wehrhaftigkeit ausgerichteten Perspektive im Umgang mit aktuellen Herausforderungen. Das bedeutet nicht, dass die (liberale) Demokratie machtlos ist und – wie Hans Kelsen in Anbetracht der faschistischen Bedrohung der 1930er Jahre formulierte – letztlich dazu verdammt sei, dass sie »auch ihren ärgsten Feind an ihrer eigenen Brust nähren muß«.[63] Es heißt aber, dass die Antwort auf die attestierte Krise demokratischer Politik vor allem in einer langfristig und breit angelegten, entschlossenen, lösungsorientierten, selbstkritischen und lernfähigen demokratischen Politik liegt, die über die sicherheitsfokussierte und staatszentrierte Stabilität formaler Institutionen sowie einen symbolischen, normativ aufgeladenen und ereignisgetriebenen Ausnahmezustand hinausgeht. Die spezifische Behandlung des Themas in einer Sicherheitsstrategie sollte daher besonders differenziert, zurückhaltend und präzise erfolgen. Gleichzeitig sollte eine sicherheitspolitisch geprägte Perspektive der Wehrhaftigkeit bestenfalls ein Bestandteil des Gesamtumgangs mit aktuellen Herausforderungen der (liberalen) Demokratie darstellen und andere politische und gesellschaftliche Aspekte und Blickwinkel nicht in den Hintergrund drängen.

---

59 Vgl. Holloway/Manwaring, Resilience, a.a.O. (Fn. 12), S. 82–83.

60 Vgl. Anna Lührmann, »Disrupting the Autocratization Sequence. Towards Democratic Resilience«, in: *Democratization* 28, Nr. 5 (2021), S. 1017–1039, S. 1030.

61 Buzan, *People, States and Fear*, a.a.O. (Fn. 19), S. 109.

62 Manow, *Unter Beobachtung*, a.a.O. (Fn. 16), S. 46.

63 Hans Kelsen, »Verteidigung der Demokratie« [1932], in: ders. *Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*. Herausgegeben von Matthias Jestaedt/Oliver Lipsius, Tübingen 2006, S. 229–237, S. 237.

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 Prioritätensetzung 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 einzuordnen.

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 resilienteren 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 Haesebrouck (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-angela-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 substanzielle 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, unbestrittener 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 Löfflmann (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 außenpolitisches 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 Zivilmachtskonzepts: 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 Venutians: 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 Löfflmann (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 geliefert 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 unaufrichtig 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 Kharitinov, 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-2054514 (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-grundsaetze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsguetern.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, »Einleitung: 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 Amts, 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 »Einflusssphären« 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 Einflusssphären 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 Kriegführung 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 resilienteren 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 Primat 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 vonstatten. 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 Contestation: 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. Angesichts wachsender Unsicherheit in Wirtschaft und Politik wird diese Aufgabe nicht leichter werden. Dies gilt insbesondere für die langfristige Finanzierung sicherheitspolitischer Maßnahmen. Ohne kontinuierliche politische Unterstützung und die nötigen Ressourcen läuft die Nationale Sicherheitsstrategie Gefahr, bloß ein symbolisches Bekenntnis zu bleiben.

Politikfelder der Nationalen Sicherheitsstrategie

Ina Kraft

Im Spannungsfeld von Bürokratie und Innovation: Verteidigungspolitik in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Das Bundesministerium der Verteidigung und die Bundeswehr setzen viele Politikvorhaben der Nationalen Sicherheitsstrategie treu um. Einige Projekte befanden sich jedoch bereits vor der Veröffentlichung der Strategie in Planung oder Umsetzung. Der Beitrag argumentiert, dass das Ministerium im Rahmen der Zuarbeit zur Sicherheitsstrategie viele bereits laufende Projekte als Aufträge eingebracht hat. Aus organisationstheoretischer Perspektive ist das problematisch: Werden bestehende Projekte unter einem neuen strategischen Rahmen präsentiert, ohne tatsächliche Neuerungen einzuführen, wirft das die Frage nach der Innovationskraft der Vorhaben auf. Der Beitrag identifiziert die Einbeziehung der ministeriellen Fachebene bei der Erstellung der Strategie als Ursache für die Innovationsarmut. Er empfiehlt, die Fachebene des Ministeriums weniger direkt in die inhaltliche Zuarbeit zu einer zukünftigen Strategie einzubinden, um somit deren Innovationspotenzial zu erhöhen. Zwei Vorschläge werden diskutiert: eine ressortinterne Leitungslösung und eine externe Kommissionslösung.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Deutsche Verteidigungspolitik, Bundeswehr, Verteidigungsministerium, Wehrhaftigkeit, Kriegstüchtigkeit

Ina Kraft, Implementation Faithfulness and the Issue of Innovation: Defence in the German National Security Strategy

Summary: This article examines the defence policy initiatives in the National Security Strategy. It finds that the Federal Ministry of Defence and the Bundeswehr are faithfully implementing the strategy's initiatives. However, during the drafting process, the Ministry included many ongoing projects in the Strategy. Presenting existing policies under a new strategic framework raises questions about the Strategy's capacity for innovation. The root cause of the issue was the inclusion of ministerial departments in the drafting process. To enhance the innovative potential of future security strategies, the article proposes either centralizing formulating policy goals at the ministry's executive level, or having an external commission provide recommendations for formulating defence policy goals.

Keywords: Germany, German National Security Strategy, German Defence Policy, Bundeswehr, German Ministry of Defence

Ina Kraft, Dr., leitet den Projektbereich Multinationalität und internationale Streitkräfte am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr.

Korrespondenzanschrift: inakraft@bundeswehr.org

1 Einleitung

Sicherheitspolitische Leitliniendokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie definieren die sicherheitspolitischen Interessen eines Landes. Sie dienen als Rahmenwerk, das die Ziele, Prioritäten und Maßnahmen festlegt, die erforderlich sind, um die nationale Sicherheit zu gewährleisten. Dabei umfassen sie eine Analyse des Sicherheitsumfelds, identifizieren Bedrohungen und Herausforderungen, entwickeln Strategien, um diesen zu begegnen und formulieren konkrete Selbstverpflichtungen und somit Ziele, Aufgaben und Aufträge für Teile des exekutiven Bereichs.[1] Anders als Berichte, die einen zurückschauenden Charakter haben, enthalten sicherheitspolitische Strategien vorausschauende und innovative Elemente. Sie dienen dazu, die aktuelle Politik an ein sich veränderndes sicherheitspolitisches Umfeld anzupassen.

Der Innovationsaspekt ist seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine für die deutsche Strategiefindung von besonderer Bedeutung. Der Krieg hat nicht nur die europäische Sicherheitsordnung massiv erschüttert, sondern zeigt tagtäglich, dass technische Innovationen wie Drohnen sowie konzeptionelle Neuerungen wie hybride Kriegsführung die strategische und die operativ-taktische Bedrohungslage für Deutschland verändern. Um diesen Veränderungen gerecht zu werden, muss eine Sicherheitsstrategie innovativ und anpassungsfähig sein.

Dieser Beitrag untersucht zunächst die aktuellen Politikvorhaben im Verteidigungsbereich. Ohne eine Bewertung hinsichtlich ihrer Eignung in der gegenwärtigen strategischen Situation vorzunehmen, fragt der Beitrag, ob das Bundesverteidigungsministerium und die Bundeswehr, gut zwei Jahre nach der Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie im Juni 2023, deren Ziele und Vorhaben im Bereich Verteidigung verwirklichen. Die Analyse zeigt, dass das Verteidigungsressort die in der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierten Vorhaben treu umsetzt. Es wird jedoch deutlich, dass sich einige dieser Vorhaben bereits vor der Formulierung der Strategie in Planung oder Umsetzung befanden. Dies wirft die Fragen auf, wie innovativ die Vorhaben und Anpassungen tatsächlich sind und ob es sich nicht lediglich um eine Neuverpackung bereits bestehender Projekte und Maßnahmen handelt.

Welche Ursachen zu dieser Situation geführt haben, will dieser Beitrag unter Zuhilfenahme dreier sozialwissenschaftlicher Erklärungsansätze – der *Garbage-can*-Theorie, des Konzepts des Sinnmachens sowie des *Principal-agent*-Ansatzes – in einem zweiten Schritt klären. Die drei Ansätze problematisieren auf unterschiedliche Weise, wie die administrativen Umstände der Programmformulierung auf die inhaltlichen Ergebnisse einwirken. Während die *Garbage-can*-Theorie und das Konzept des Sinnmachens unbeabsichtigte Auswirkungen betonen, stellt der *Principal-agent*-Ansatz die Eigeninteressen der an der Strategieentwicklung beteiligten Akteure in den Vordergrund. Darauf basierend, argumentiert der Beitrag, dass durch die ressortinterne Formulierung der Sicherheitsstrategie die ministerielle Fachebene im Verteidigungsministerium ihren eigenen Auftrag in das Strategiedokument eingebracht hat. Um eine aktualisierte Sicherheitsstrategie zukunftsorientierter zu gestalten, spricht sich der Bei-

1 Der Inhalt dieses Beitrags spiegelt ausschließlich die Meinung der Autorin wider.

trag dafür aus, die Fachebene zukünftig weniger direkt in die Formulierung der verteidigungspolitischen Anteile einzubinden. Stattdessen könnte die Vorhabenformulierung entweder auf der Leitungsebene des Verteidigungsministeriums angesiedelt oder aber an eine Kommission von Expertinnen und Experten delegiert werden.

Die folgenden Ausführungen basieren auf veröffentlichten Dokumenten der Bundesregierung und des Parlaments, Pressemitteilungen sowie Veröffentlichungen aus der verteidigungspolitischen Fachpresse. Im Rahmen von Hintergrundgesprächen und Schriftwechseln mit Angehörigen des Bundesverteidigungsministeriums wurden die dargelegten Aspekte zudem trianguliert und Schlussfolgerungen des Beitrags zur kritischen Diskussion gestellt.

2 Verteidigungspolitische Vorgaben und ihre Umsetzung

Dass dem Bereich Verteidigung ein gewichtiger Anteil in der Nationalen Sicherheitsstrategie zukommt, zeigt sich bereits im Titel, dem die drei Schlagworte »Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig.« vorangestellt wurden.[2] Die Sicherheitsstrategie bietet eine Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds und der Bedrohungen, denen sich Deutschland im Jahr 2023 und in näherer Zukunft ausgesetzt sieht. Neben der Bedrohungsanalyse wird auch aufgezeigt, welche Maßnahmen die Bundesregierung ergreifen will, um Deutschland vor diesen Bedrohungen zu schützen. Aussagen zu den verteidigungspolitischen Vorhaben und der Bundeswehr finden sich insbesondere im Kapitel zur Wehrhaftigkeit und hier im Unterkapitel zur Landes- und Bündnisverteidigung. Darüber hinaus werden mit den Unterkapiteln Zivilverteidigung und Rüstungskontrolle weitere Themen angesprochen, welche die Aufgabenbereiche der Bundeswehr berühren.

Die Vorgaben, Vorhaben und Aufgaben der Sicherheitsstrategie lassen sich analytisch in drei Ebenen aufteilen: Auf der ersten, gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Ebene formuliert das Dokument einen zivile und militärische, staatliche und nicht-staatliche Akteure umfassenden »integrierten Ansatz«. Zudem werden die Bevölkerung und ihre Rolle bei der Erzeugung einer Wehrhaftigkeit adressiert. Auf der zweiten, verteidigungspolitischen Ebene werden etwa die dauerhafte Erhöhung des Verteidigungsbudgets, eine verbesserte europäische Beschaffungspolitik sowie neue Exportkontrollregelungen avisiert. Auf der dritten Ebene der Organisation Bundeswehr werden vielfältige Vorhaben aufgeführt, etwa die dauerhafte militärische Präsenz im NATO-Bündnisgebiet und der Ausbau der Fähigkeit zur militärischen Mobilität in Deutschland.

2 Bundesregierung, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023. Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: 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).

Die Nationale Sicherheitsstrategie sieht den gesamtstaatlichen Ansatz der »integrierten Sicherheit« vor. Sicherheit solle nicht mehr nur als klassische Gefahrenabwehr verstanden werden, sondern sei auch bei anderen Fragen, wie etwa der Verlässlichkeit von Lieferketten, mitzudenken. Zudem bedeute integrierte Sicherheit auch die Zusammenarbeit »aller relevanten Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit unseres Landes umfassend erhalten und gegen Bedrohungen von außen gestärkt wird«[3]. Gemeint ist hiermit konkret die Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteuren, sowohl national als auch international, wobei der ressortübergreifende Gedanke – in der Komplementierung zum verfassungsrechtlich festgelegten Ressortprinzip – besonders betont wird.

Für den Verteidigungsbereich bedeutet der integrierte Ansatz eine Verzahnung von militärischen und zivilen Akteuren. Diese »zivil-militärische Zusammenarbeit« ist jedoch keinesfalls neu: Bereits während des Ost-West-Konflikts waren die Bundeswehr und zivile Einrichtungen miteinander verbunden. Während der Ära der Auslandseinsätze der Bundeswehr von den 1990er bis Ende der 2010er Jahre prägten Konzepte wie »ressortübergreifender Ansatz« und »vernetzte Sicherheit« die Arbeit der Ressorts. Im Inland hat sich seit den 1990er Jahren zudem die Amts- und Katastrophenhilfe der Bundeswehr ausgeweitet. Infolge der russischen Aggressionen gegen die Ukraine im Jahr 2014 gewann zunächst die Unterstützung von NATO-Streitkräften in Deutschland auch durch zivile Stellen an Aktualität; und seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine 2022 ist letztlich auch die Verteidigung des deutschen Territoriums unter Einbindung ziviler Einrichtungen wieder in den Fokus gerückt.

Ein zweiter, gesamtgesellschaftlicher Ansatz in der Nationalen Sicherheitsstrategie ist die explizite Einbeziehung der Bevölkerung in die staatlichen Verteidigungsanstrengungen. Zwar spricht auch schon das Weißbuch 2016 von gesamtgesellschaftlicher Resilienz.[4] Menschen in Deutschland wurden im Weißbuch jedoch lediglich als passive Schutzobjekte konzeptualisiert. In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird der Bevölkerung nun jedoch eine aktive Rolle zugesprochen: »Unverzichtbare Grundlage unserer Wehrhaftigkeit sind Bürgerinnen und Bürger, die bereit sind, ihren Beitrag hierzu zu leisten«.[5] An anderer Stelle spricht das Dokument davon, Zivilverteidigung und Bevölkerungsschutz zu stärken, indem auch die Bürgerinnen und Bürger Verantwortung übernehmen.[6] Diese für den deutschen sicherheitspolitischen Diskurs seit den 1990er Jahren ungewohnte Einbeziehung der Einzelnen schlägt sich auch in einer rhetorischen Strategie nieder, die die Führungsspitze des Verteidigungsministeriums mit der Nutzung des Begriffs der »Kriegstüchtigkeit« seit Herbst 2023 verfolgt.[7] Zudem

3 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 11.
4 Bundesregierung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bonn/Berlin 2016.
5 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 35.
6 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 13.
7 Interview von Verteidigungsminister Pistorius bei Berlin direkt im ZDF vom 29. Oktober 2023, abrufbar unter: https://www.zdf.de/politik/berlin-direkt/pistorius-wir-muessen-kriegstuechtig-werden-berlin-direkt-100.html (Zugriff am 21. Juni 2024); Carsten Breuer, Thorsten Jungholt, und Jacques Schuster, »In FÜNF Jahren kriegstüchtig sein. Interview mit

griff der Minister auch die seit dem russischen Angriffskrieg entfachte Debatte um die Wiedereinführung der Wehrpflicht auf und stellte dazu im Juni 2024 einen Vorschlag für einen neuen Wehrdienst vor.[8]

Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags, die Ziele und Vorgaben der Nationalen Sicherheitsstrategie mit den im Verteidigungsbereich umgesetzten Maßnahmen abzugleichen, lässt sich feststellen, dass die in der Strategie erwähnte Einbeziehung der Bevölkerung in die Verteidigung seit der Veröffentlichung des Dokuments aktiv durch militärisches und verteidigungspolitisches Spitzenpersonal kommuniziert wird. Der postulierte integrierte Ansatz ist hingegen keineswegs neu und wird in verschiedenen Ausprägungen bereits seit langem verfolgt.

Bei den verteidigungspolitischen Aspekten war ein wesentlicher Erfolg des Bundesverteidigungsministeriums in den Abstimmungsprozessen zur Nationalen Sicherheitsstrategie eine im Dokument formulierte deutsche Selbstbindung der Höhe des Verteidigungshaushaltes.[9] Seit Jahrzehnten kritisieren NATO-Partner, allen voran die USA, dass einige europäische Verbündete zu wenig für Verteidigung ausgeben.[10] Bereits im Jahr 2014, als nach dem russischen Überfall auf die Krim klar wurde, dass sich die Sicherheits- und Stabilitätserwartungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wohl nicht dauerhaft erfüllen würden, vereinbarten die NATO-Mitgliedstaaten eine Anhebung ihrer Verteidigungshaushalte auf zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes bis 2024. Noch im Jahr 2023 investierte Deutschland lediglich 1,5 Prozent in die Verteidigung.[11] Im Jahr 2024 hingegen hat sich dieser Anteil auf 2,12 Prozent erhöht.[12] Diese Anhebung wurde durch die Mittelabschöpfung des 100 Milliarden Euro schweren Sondervermögens erreicht, das kurz nach Beginn des russischen Angriffskrieges eingerichtet wurde, um Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr zu finanzieren. Dieses Sondervermögen wird 2027 aufgebraucht sein.

Zwar ist es als Erfolg zu werten, dass das in der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierte Ziel, den Verteidigungsetat auf 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzuheben, 2024 erreicht wurde. Allerdings war das Zwei-Prozent-Ziel weder eine neu

---

dem Generalinspekteur der Bundeswehr, Carsten Breuer« in: *WELT am Sonntag 11. Februar 2024*, Nr. 6 (2024), 8; Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023*, Bonn 2023.

8 Bundesminister der Verteidigung und Generalinspekteur der Bundeswehr, *Tagesbefehl Neuer Wehrdienst (12. Juni 2024)*, Berlin 2024.

9 Karl-Heinz Kamp, »The Zeitenwende at Work: Germany's National Security Strategy« in: *Survival 65*, Nr. 3 (2023), 73–80; Griephan-Briefe, »Was will Berlin« in: *griephan-Briefe: Wöchentliche Informationen zum Geschäftsfeld gesamtstaatliche Sicherheit & Verteidigung 59*, Nr. 5 (2023), 1, S. 1.

10 Tommi Koivula und Heljä Ossa, *NATO's Burden-Sharing Disputes*, London 2022. Karl-Heinz Kamp, »Mythen der Zwei-Prozent-Debatte. Zur Diskussion um die NATO-Verteidigungsausgaben« in: *Arbeitspapier Sicherheitspolitik der Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2019*, Nr. 9 (2019).

11 Siehe https://milex.sipri.org/sipri.

12 Henry-Laur Allik, »Record number of NATO allies to hit 2 % defense spending goal« in: *Deutsche Welle 19. Juni 2024*, Nr. https://www.dw.com/en/record-number-of-nato-allies-to-hit-2-defense-spending-goal/a-69401037 (2024).

gedachte, innovative Selbstverpflichtung, noch wurde es »aus eigener Kraft«, sondern mithilfe der Mittelabschöpfung aus dem Sondervermögen erreicht.[13]

Die in der Sicherheitsstrategie angekündigten Vorhaben betreffen auch die Funktionszusammenhänge der militärischen Organisation Bundeswehr.[14] Das sind erstens ihre Organisationsstrukturen, zweitens ihre Prozesse zur Bereitstellung von Fähigkeiten sowie drittens ihre Aufgaben und Aktivitäten.[15]

Mit Bezug auf die Organisationsstrukturen spricht die Nationale Sicherheitsstrategie davon, die »militärische Präsenz gezielt im Bündnisgebiet im Einklang mit den NATO-Planungen aus(zu)bauen und (zu) verstetigen«[16]. Bereits seit 2017 führt Deutschland eine *Battlegroup* der NATO in Litauen. Diese *Battlegroup* ist eine von ursprünglich vier multinationalen Bataillonen, deren Aufstellung die NATO auf dem Warschauer Gipfel 2016 im Rahmen der Beistandsinitiative *enhanced Forward Presence* (eFP) beschlossen hat. Sie sollen die Präsenz der Allianz an den östlichen Grenzen des Bündnisgebiets demonstrieren und dienen der Abschreckung. Bei ihrer Aufstellung wiesen die *Battlegroups* eine organisationsstrukturelle Besonderheit auf, denn die in Estland, Litauen, Lettland und Polen stationierten NATO-Truppen wurden samt ihrem militärischen Gerät kontinuierlich nach einem kurzen Zeitraum ausgewechselt. So waren die Verbände mit den vertraglichen Bedingungen der NATO-Russland-Grundakte aus dem Jahr 1997 vereinbar, in der die NATO zugesagt hatte, von einer dauerhaften Stationierung substanzieller Kampftruppen in Osteuropa abzusehen. Vor diesem Hintergrund ist die in der Sicherheitsstrategie gewählte Formulierung einer auszubauenden und zu verstetigenden militärischen Präsenz durchaus beachtenswert.

Auf dem Madrider NATO-Gipfel im Juni 2022 kündigten die Staats- und Regierungschefs an, nunmehr acht *Battlegroups* zu Einheiten in Brigadegröße auszubauen.[17] Zum Vergleich: Eine *Battlegroup* umfasst in der Regel zwischen 500 und 1.000, eine Brigade etwa 4.000 bis 5.000 Soldatinnen und Soldaten. Die deutsche Außenministerin Annalena Baerbock signalisierte bereits im April 2022, wenige Wochen nach Beginn des russischen Angriffskrieges, die Bereitschaft Deutschlands, eine Brigade für die

13 Die Idee, ein Sondervermögen für Beschaffungen der Bundeswehr einzurichten, ist zudem noch älter und wurde bereits in den Koalitionsverhandlungen 2021 diskutiert. Siehe Griephan-Briefe, »›Wovon träumen Sie nachts? ‹« in: *griephan-Briefe: Wöchentliche Informationen zum Geschäftsfeld gesamtstaatliche Sicherheit & Verteidigung 57*, Nr. 42 (2021), 1–2, S. 1.

14 Die Bundeswehr besteht aus den Streitkräften und drei zivilen Bereichen Bundeswehrverwaltung, Rechtspflege und Militärseelsorge. Diese zivil-militärische Trennung ist verfassungsrechtlich in Art 87b GG vorgegeben. Aus diesem Grund spricht der Beitrag nicht pauschal von Streitkräften, wenn die Gesamtorganisation Bundeswehr gemeint ist. Aus pragmatischer Erwägung wird die Bundeswehr hier als militärische Organisation bezeichnet.

15 Zur Dreiteilung von Strukturen, Prozessen, und Aktivitäten als distinkte Funktionszusammenhänge in militärischen Organisationen siehe Ina Kraft, *Militärische Multinationalität in Europa*, München 2024.

16 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 32.

17 NATO, *Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022*, 2022.

Verteidigung des östlichen Bündnisgebiets zu stellen.[18] Im Juni 2023 verkündete Verteidigungsminister Pistorius offiziell die Aufstellung einer Brigade in Litauen.[19] Im Dezember 2023 unterzeichneten Pistorius und sein litauischer Amtskollege Arvydas Anušauskas ein entsprechendes Abkommen.[20] 2025 soll diese Brigade in Dienst gestellt werden.

Nicht nur werden, wie mit der Brigade in Litauen, neue Bundeswehrstrukturen geschaffen; seit seinem Amtsantritt im Januar 2023 hat Verteidigungsminister Pistorius zudem die bestehenden Strukturen im Ministerium und in der Bundeswehr reformiert: Im April 2023 verkündete Pistorius die Einrichtung eines Planungs- und Führungsstabs auf der Leitungsebene des Ministeriums. Im Januar 2024 erfolgte eine Reorganisation innerhalb des Ministeriums, im April 2024 kündigte Pistorius die Umstrukturierung der Bundeswehr bis 2025 an. Hierbei soll beispielsweise der bisherige militärische Organisationsbereich »Cyber- und Informationsraum« zu einer Teilstreitkraft aufgewertet werden, die gleichberechtigt neben den »klassischen« Teilstreitkräften Heer, Luftwaffe und Marine stehen wird. Das Thema Cyberverteidigung spielt auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie eine wichtige Rolle und diese Strukturentscheidung trägt diesem Umstand Rechnung.

Auch die Prozesse zur Herstellung militärischer Fähigkeiten werden in der Nationalen Sicherheitsstrategie erwähnt. Es gilt, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr zu stärken. Dabei richte die Bundesregierung einen Fokus auf Fähigkeitsziele der NATO und das zügige Schließen von Fähigkeitslücken. »Strukturelle Defizite, die diesem Ziel entgegenstehen«, heißt es, »werden wir beseitigen«.[21] Zwar werden jene »strukturellen Defizite« in der Strategie nicht weiter ausgeführt, mit Blick auf die Fähigkeitsentwicklung wurden jedoch Maßnahmen getroffen, um die Beschaffung militärischen Geräts zu beschleunigen. So trat bereits im Juli 2022 das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz in Kraft, das darauf abzielt, die Flexibilität und Effizienz der Beschaffungsprozesse zu erhöhen, um schneller auf sicherheitspolitische Anforderungen reagieren zu können und zugleich die europäische Kooperation zu stärken; jene Ziele also, die die Nationale Sicherheitsstrategie auch benennt. Auf Grundlage des Gesetzes muss zunächst das Vorhandensein marktverfügbarer Produkte geprüft werden, bevor Neuentwicklungen beauftragt werden. Das Ministerium selbst bilanziert einen Erfolg bei der Beschaffungsbeschleunigung: Neben Einzelentscheidungen, wie der Bewaffnung der »Heron TP-Drohnen«, seien nun vermehrt sogenannte Direktvergaben unter jeweils 5.000 Euro vorgenommen worden.[22]

18 Paul-Anton Krüger, »Baerbock: Wir werden im Baltikum vorangehen« *Süddeutsche Zeitung, 22.04.2022, abrufbar unter:* https://www.sueddeutsche.de/politik/baerbock-baltikum-nato-1.5571253 *(Zugriff am 24. Juni 2024).* (München) 2022.

19 Bundesminister der Verteidigung und Generalinspekteur der Bundeswehr, *Tagesbefehl Dauerhafte Stationierung einer Brigade in Litauen (28. Juni 2023)*, Berlin 2023.

20 Georg Ismar, »Unterschrift in Vilnius« *Süddeutsche Zeitung, 19.12.2023* (München) 2023.

21 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 30.

22 Jörg Fleischer, »Bei der Bundeswehr stand 2023 im Zeichen der Beschleunigung der Beschaffung« *BMVG.de vom 15.12.2023, siehe* https://www.bmvg.de/de/aktuelles/beschaffung-die-bundeswehr-hat-den-turbo-eingelegt-5718690 *(Zugriff am 24. Juni 2024).* 2023.

Auch sei die von Deutschland in die NATO eingebrachte »European Sky Shield Initiative«, die ebenfalls in der Sicherheitsstrategie genannt wird, ein Beispiel für die Stärkung europäischer Beschaffungsprozesse durch den gemeinschaftlichen Kauf von Lenkflugkörpern.[23]

Explizit bekennt sich die Sicherheitsstrategie zur nuklearen Teilhabe der NATO. Deutschland stellt hierfür bisher das Kampfflugzeug Tornado bereit. Allerdings stammt die Tornado-Flotte aus den 1980er Jahren. Mit der Nachfolgeentscheidung taten sich die deutschen Bundesregierungen jahrelang schwer.[24] Im März 2022 und unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges hat die damalige Verteidigungsministerin Christine Lambrecht die Entscheidung verkündet, die alternde Tornado-Flotte durch US-amerikanische F-35-Kampfjets zu ersetzen.[25] Auch dem in der Sicherheitsstrategie formulierten Anspruch Deutschlands, im Rahmen der nuklearen Teilhabe einen Beitrag zur Abschreckung zu leisten und »die hierfür notwendigen Trägerflugzeuge ohne Unterbrechung bereit(zu)stellen«[26], kommt das Ministerium also nach.

Letztlich ist mit einem Blick auf die Aktivitäten und Aufgaben der Organisation Bundeswehr in der Sicherheitsstrategie der Wandel von einer »Armee im Einsatz« hin zu einer Bündnis- und Landesverteidigungsarmee sichtbar. Bezüge zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr finden sich lediglich an zwei Stellen, während der Verteidigungsbezug weit mehr als 30 Mal hergestellt wird. Bereits 2014 zeichnete sich ab, dass die Ära der Auslandseinsätze, die die Bundeswehr seit den 1990er Jahren geprägt hatten, ihrem Ende entgegenging. In jenem Jahr wurde die große NATO-Mission in Afghanistan in die kleinere Operation Resolute Support überführt. Gleichzeitig sahen sich die europäischen Staaten mit den aggressiven Handlungen Russlands konfrontiert, das im Frühjahr 2014 die Krim annektierte und kriegsähnliche Handlungen in der Ostukraine unternahm. NATO und Bundeswehr passten ihren strategischen Fokus an und richteten sich wieder auf die territoriale Verteidigung des Bündnisgebiets aus. Hinweise auf den alten-neuen Schwerpunkt Verteidigung finden sich in vielen Verlautbarungen des Ministeriums, besonders auch in den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2023. Das wird besonders deutlich, wenn man sie mit dem Vorgängerdokument von 2011 vergleicht.[27] Zwei Punkte treten besonders hervor. Zum einen wird in den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 die unmittelbare territoriale Bedrohung Deutschlands mit konventionellen militärischen Mitteln als derart unwahrscheinlich angesehen, dass Landesverteidigung lediglich *als* Bündnisverteidigung konzeptualisiert wird. Das hat sich 12 Jahre später deutlich geändert. In den neuen Richtlinien aus

23 Fleischer, Bei der Bundeswehr stand 2023 im Zeichen der Beschleunigung der Beschaffung, aaO. (FN 22).

24 Christian Mölling und Heinrich Brauß, »Der Tornado-Komplex. Zielkonflikte & Lösungsoptionen für den neuen deutschen Jagdbomber« in: *DGAP POLICY BRIEF 2020*, Nr. 2 (2020).

25 Torben Arnold, »Die Entscheidung zum Kauf von F-35-Kampfjets für die Luftwaffe« in: *SWP-Aktuell 2023*, Nr. 23 (2023).

26 Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 2), S. 32.

27 Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien 2023, aaO. (FN 7); Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien 2011*, Berlin 2011.

dem Jahr 2023 wird der Kernauftrag der Bundeswehr wieder als Landes- *und* Bündnisverteidigung formuliert. Eine zweite Beobachtung ist der Umgang mit internationalen Krisen. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 weisen der Bundeswehr die Aufgabe der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus zu. 2023 ist dieser Punkt viel zurückhaltender formuliert. Das Dokument sieht den Beitrag der Bundeswehr am internationalen Krisenmanagement lediglich noch in der Förderung von Stabilität und dem Aufbau resilienter Partner. Dies widerspiegelt einen Trend, der bereits seit Mitte der 2010er Jahre erkennbar ist, als die Bundeswehr ihr Einsatzspektrum um Missionen erweiterte, die auf Ausrüstung, Training, Beratung und Unterstützung der regulären Streitkräfte des Einsatzlandes abzielten, statt dass die Bundeswehr selbst gegnerische Kräfte im Einsatzland bekämpft.[28]

Auch auf der Ebene der Organisation Bundeswehr zeigt sich also, dass die Bundeswehr und das Verteidigungsministerium die Vorgaben der Nationalen Sicherheitsstrategie in den Funktionszusammenhängen militärische Strukturen, Prozesse und Aktivitäten erfüllt haben oder derzeit dabei sind, sie umzusetzen.

3 Hohe Umsetzungstreue: Auftragsformulierung als Problem?

Bereits kurz nach der Veröffentlichung der Sicherheitsstrategie war im Bereich Verteidigung eine hohe Umsetzungstreue festzustellen. Das heißt, bereits bei der Verabschiedung wurden die formulierten Vorhaben durch das Verteidigungsressort und die Bundeswehr fast alle auch umgesetzt. Allerdings hat der im vorangegangenen Abschnitt vorgenommene Soll-Ist-Vergleich mehr als einmal gezeigt, dass viele Vorhaben bereits vor der Verabschiedung des Dokuments initiiert wurden. Die Nationale Sicherheitsstrategie stellt somit eine Bestandsaufnahme laufender Projekte dar, die nachträglich in einen neuen strategischen Gesamtzusammenhang eingebunden wurden, anstatt eine visionäre Anpassung an ein verändertes strategisches Umfeld zu bieten.

Die hohe Umsetzungstreue lässt sich durch die Betrachtung des Zustandekommens des Dokuments erklären: Das Verteidigungsministerium wurde, wie weitere Ressorts auch, durch das Auswärtige Amt, das die Formulierung der Nationale Sicherheitsstrategie verantwortete, in deren Erstellung eingebunden. Es lieferte dem »Schreibteam« im Auswärtigen Amt, dem auch ein Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums angehörte, Textbeiträge zu und bekam wiederum Textteile zur Mitprüfung übersandt. Die hausinterne Koordinierung der Zuarbeiten und Mitprüfungen im Verteidigungsministerium erfolgte durch eine im Frühjahr 2022 ad-hoc gebildete Arbeitsgruppe in der Abteilung Politik. Parallel zur Arbeitsgruppe stimmten sich auch Fachabteilungen verschiedener Ministerien untereinander ab. Regelmäßige Abstimmungsrunden auf der Ebene der Unterabteilungsleiterinnen und -leiter sowie der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der Ressorts komplementierten die Textarbeit. Strittige Themen wur-

28 Ina Kraft, »Germany« in *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Hugo Meijer und Marco Wyss (Hg.), Oxford, 2018, 52–70, S. 60.

den in drei Koalitionstreffen, etwa bei der Kabinettsklausur in Meseberg im August 2022 verhandelt.[29]

Der Zuarbeits- und Mitprüfungsprozess kann erklären, warum die Vorhaben so gut umgesetzt wurden: Die Fachabteilungen im Ministerium haben im Rahmen ihrer Beteiligung die Vorgaben der Nationalen Sicherheitsstrategie im Bereich Verteidigung mitformuliert und dabei jene Projekte eingebracht, die sich bereits in Planung oder Umsetzung befanden. Überspitzt formuliert, kreierten also die Abteilungen des Bundesverteidigungsministeriums ihre eigenen zukünftigen Aufträge, indem sie ihre aktuellen Projekte als Vorhaben in die Nationale Sicherheitsstrategie einbrachten, was wiederum die spätere hohe Umsetzungstreue erklärt.

Ein solches Vorgehen hat durchaus positive Effekte: Verteidigungspolitische Vorhaben werden öffentlich dokumentiert und ihr sicherheitspolitischer Nutzen erklärt. Versteht man die Vorhaben als politische Selbstverpflichtung, können diese zudem zu späteren Zeitpunkten bei Haushaltsverhandlungen nützlich sein. Die hohe Umsetzungstreue bietet darüber hinaus eine Gelegenheit für Erfolgskommunikation.

Gleichwohl wirft eine so umfangreiche Zielerreichung die Frage nach dem Innovationsgehalt der Zielformulierung auf. Einige Antworten hält die sozialwissenschaftliche Forschung bereit, die den Zusammenhang zwischen bürokratischer Programmentwicklung und dem resultierenden Output, also den tatsächlich formulierten Programmen, untersucht hat.

Bereits in den 1970er Jahren wurde die Nutzung von bereits bestehenden Lösungen für neuartige Probleme in der organisationswissenschaftlichen Fachliteratur unter dem Stichwort der *Garbage-can*-Theorie diskutiert.[30] Demnach wandern in Organisationen Probleme, Lösungen, Akteure und Entscheidungsmomente in einen sinnbildlichen Eimer. Zu einem bestimmten Entscheidungszeitpunkt entstehen zufällige Verknüpfungen zwischen diesen Elementen, wodurch Entscheidungen in Organisationen immer auch einen zufälligen Charakter aufweisen. Dies trifft selbst auf die Formulierung nationaler Strategiedokumente zu, die eigentlich den Charakter innovativer und durchdachter Antworten auf strategische Fragen haben sollen. Für den Fall der deutschen Sicherheitsstrategie heißt das, das der konkrete Zeitraum, in dem die Arbeitsgruppe im Ministerium tätig war, ihre Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die aktuellen Projekte der Fachabteilungen und die Perzeption der innen- und außenpolitischen Situation beeinflusst haben, welche Mitprüfungsergebnisse die Arbeitsgruppe hervorbrachte. Aus Sicht der *Garbage-can*-Theorie hätte ein anderer Beteiligungszeitpunkt oder eine andere Zusammensetzung der Arbeitsgruppe auch zu einer anderen Vorhabenformulierung in der Sicherheitsstrategie führen können. Das bedeutet auch, dass die durch das Verteidigungsministerium formulierten Vorhaben nicht nachweislich die besten Lösungen darstellen, um den aktuellen Bedrohungen zu begegnen. Stattdessen sind es zunächst einmal lediglich jene Lösungen, die verfügbar waren, die durch die Beteilig-

29 Siehe: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinettklausur-meseberg-2079404 (Zugriff am 25. Oktober 2024).

30 Michael D. Cohen, James G. March, und Johan P. Olsen, »A Garbage Can Model of Organizational Choice« in: *Administrative Science Quarterly 17*, Nr. 1–25 (1972).

ten bereits gedacht wurden und die den bürokratischen Mitprüfungsprozess der anderen Ressorts überstanden hatten. Eine wichtige Erkenntnis der *Garbage-can*-Theorie ist also, dass neue Programme, die innerhalb einer Organisation entwickelt werden, nicht immer das effektivste Mittel zur Anpassung an neue Herausforderungen darstellen.

Eine etwas andere Perspektive nehmen in der betriebswirtschaftlichen Managementforschung die Konzepte des »Sinnmachens« sowie des »nachträglichen Rationalisierens« ein.[31] Sinnmachen und Rationalisieren geschieht, wenn einzelne Organisationsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt in einen Zusammenhang gebracht oder mit einem neuartigen Problem gekoppelt werden. Anders als die *Garbage-can*-Theorie ist nicht der Entscheidungszeitpunkt relevant, sondern wie bürokratische Programme nachträglich verstanden werden. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, wurden bei der Formulierung der Sicherheitsstrategie laufende Vorhaben und Projekte im Verteidigungsressort unter dem übergeordneten Ziel subsummiert: die Sicherheit Deutschlands angesichts der russischen Bedrohung als größte sicherheitspolitische Bedrohung für Europa. Unter diesem Gesichtspunkt spielt es keine Rolle mehr, dass einige Vorhaben, wie etwa die Ersetzung der Tornado-Flotte, auch ohne den russischen Angriffskrieg durchgeführt worden wären. Stattdessen wird die Entscheidung für ein neues Trägersystem im Kontext der aktuellen sicherheitspolitischen Lage interpretiert und rationalisiert. Durch Sinnmachen und Rationalisierung werden Maßnahmen und Entscheidungen in einen kohärenten Rahmen gestellt, selbst wenn diese ursprünglich unabhängig von den aktuellen Ereignissen geplant waren. Ähnlich wie für die *Garbage-can*-Theorie, weist die Forschung auch für das Sinnmachen und Rationalisieren ineffektives Verhalten und »organisationale Trägheit« nach.[32] Anders ausgedrückt, sind also Vorhaben im Bereich der Verteidigung nicht unbedingt effektiv, nur weil sie nachträglich einem aktuellen Problem zugewiesen werden.

Ein dritter Forschungsansatz ist der akteursorientierte *Principal-agent*-Ansatz, der die Beziehungen zwischen Auftraggebern (*principals*) und Auftragnehmern (*agents*) in Organisationszusammenhängen untersucht.[33] Dieser Ansatz problematisiert, dass Auftragnehmer opportunistisches Verhalten zeigen und beispielsweise ihre eigenen Interessen verfolgen, statt die Aufträge, die sie vom Auftraggeber erhalten, treu zu erfüllen. Auftraggeber wiederum erfüllen zuweilen ihre Aufsichtspflichten nicht ausreichend oder sanktionieren abweichendes Verhalten der Auftragnehmer nicht angemessen.

Im verteidigungspolitischen Kontext wurde mit Hilfe des *Principal-agent*-Ansatzes untersucht, ob das Militär (*agent*) die Vorgaben der zivilen Ebene (*principal*) treu umsetzt und ob die zivile Führung die Handlungen des Militärs ausreichend über-

31 Martijn van der Steen, »Inertia and management accounting change« in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal 22*, Nr. 5 (2009), 736–61, S. 741; Karl E. Weick, *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks 1995.

32 Van der Steen, Inertia and management accounting change, aaO. (FN 31), S. 741.

33 John Pratt und Richard Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press 1985; Stephen A. Ross, »The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem« in: *The American Economic Review 63*, Nr. 2 (1973), 134–39.

wacht.[34] Viele Studien nehmen ihren Ausgangspunkt zwar in der Divergenz zwischen dem Soll und dem Ist und erforschen, warum neue Konzepte nicht treu eingeführt werden. Aber auch die Einflussnahme des Auftragnehmers auf die Zielformulierung des Prinzipals wird thematisiert.[35] Basierend auf der großen Kongruenz zwischen der Zielformulierung und den bereits in Umsetzung befindlichen Vorhaben im Verteidigungsbereich, scheint das Vorliegen einer derartigen Einflussnahme im Fall der Nationalen Sicherheitsstrategie plausibel. Durch das Verfahren der ministeriellen Mitprüfung, so die These dieses Beitrags, formulierte der Auftragnehmer (je nach Sachverhalt die Fachabteilungen oder das Bundesverteidigungsministerium insgesamt) seinen eigenen Auftrag. Der *Principal-agent*-Ansatz problematisiert im Gegensatz zu den organisationstheoretischen Ansätzen wie dem *Garbage-can*-Modell und dem Konzept des Sinnmachens nicht nur die fehlende Effektivität derartiger Entscheidungen. Wenn eine militärische Einflussnahme auf die verteidigungspolitische Zielformulierung angenommen wird, liegt möglicherweise zusätzlich ein Legitimitätsproblem vor.[36]

Es ist nicht Ziel dieses Beitrags, theoriebasiert zu klären, welcher der drei vorgestellten Ansätze die Übereinstimmung zwischen den formulierten Vorhaben und den tatsächlichen Politiken am besten erklärt. Alle drei Ansätze – oder eine Kombination davon – erscheinen plausibel. Während die *Garbage-can*-Theorie und die Konzepte des Sinnmachens und der Rationalisierung unbeabsichtigte Effekte bürokratischen Handelns betonen, richtet der *Principal-agent*-Ansatz den Fokus auf die Interessen der Akteure. Alle Ansätze stellen jedoch fest, dass in Bürokratien die strukturellen Gegebenheiten der Problemlösungsfindung sowie Akteursinteressen zu suboptimalen Lösungen führen.

Überträgt man die Erkenntnisse aus der Forschung auf die Nationale Sicherheitsstrategie, lässt sich schlussfolgern, dass das Verteidigungsressort durch die Einbringung bereits laufender Projekte das Innovationspotenzial der Strategie nicht voll ausgeschöpft hat. Gestützt wird diese Annahme durch den Eindruck, dass die Sicherheitsstrategie zahlreiche Mittel und Maßnahmen ohne direkten Bezug zu den strategischen

34 Peter Feaver, *Armed servants : agency, oversight, and civil-military relations*, Cambridge, 2003.

35 Ryan C. Hendrickson, »NATO's Secretary General and the Use of Force: Willy Claes and the Air Strikes in Bosnia« in: *Armed Forces & Society 31*, Nr. 1 (2004), 95–117; Hylke Dijkstra, *Policy-making in EU security and defense: an institutional perspective*, Houndmills, 2013; Sarah Percy, »Counter-Piracy in the Indian Ocean. Networks and Multinational Militay Cooperation« in *The new power politics : networks and transnational security governance*, Deborah D. Avant und Oliver Westerwinter (Hg.), New York, 2016, 245–67.

36 Der Einfluss des Militärs auf die Formulierung von Verteidigungspolitik wird ausführlich in der Literatur der zivil-militärischen Beziehungen thematisiert. Siehe etwa James Burk, »Theories of Democratic Civil-Military Relations« in: *Armed Forces & Society 29*, Nr. 1 (2002), 7–29, S. 8; Jeffrey D. McCausland, »Revolt of the Generals« in *Routledge handbook of military ethics*, George R. Lucas (Hg.), London, 2015, S. 222; Richard K. Betts, *Soldiers, statesmen, and cold war crises*, New York 1991; Peter D. Feaver und Christopher Gelpi, *Choosing your battles : American civil-military relations and the use of force*, Princeton 2004, 1–3,6; Deborah D. Avant, »Are the reluctant warriors out of control? Why the U.S. military is averse to responding to post-cold war low-level threats« in: *Security Studies 6*, Nr. 2 (1996), 51–90.

Herausforderungen auflistet; ein Eindruck, den auch Marina Henke in ihrem Beitrag zu diesem Sonderheft teilt.[37] Die drei Erklärungsansätze problematisieren – wenn auch zu unterschiedlichen Graden – die Einbeziehung der ausführenden Ebene in den Prozess der Zielformulierung. Aus diesem Grund setzt die Handlungsempfehlung, mit der dieser Beitrag endet, an dieser Stelle an.

4 Empfehlung: Entkoppelung von Auftraggeber und Auftragnehmer

Die Ausarbeitung der Vorhaben und Aufgaben in der Nationalen Sicherheitsstrategie in einem *Bottom-up*-Ansatz durch die mitprüfenden Fachabteilungen des Verteidigungsministeriums ist eine Ursache für die mangelnde Innovationsfreude im Strategiedokument. Um die Innovationskraft einer zukünftigen Sicherheitsstrategie zu erhöhen, könnte eine teilweise Trennung von Auftraggebern und Auftragnehmern vorgenommen werden, sodass die ausführende Ebene nicht direkt in die Zielformulierung involviert ist. Zwei Ansätze sind hierbei denkbar: einerseits eine interne Lösung innerhalb des Ressorts, die die Verantwortung für die Formulierung der Vorhaben konsequent auf der Leitungsebene des Ministeriums ansiedelt (»Leitungslösung«) und andererseits eine externe Lösung in Form einer Expertinnen- und Expertenkommission (»Kommissionslösung«).

Eine ressortinterne Lösung verlagert die Federführung für die Aktualisierung der Sicherheitsstrategie von den Fachabteilungen auf die ministerielle Leitungsebene. Dies ermöglicht der Leitung, eine stärkere Kontrolle auszuüben und als Bindeglied zwischen der Bundeswehr und der Regierung zu agieren. Die Kontrollfunktion entspricht der traditionellen Rolle eines Verteidigungsministeriums, das im Auftrag der Regierung die Streitkräfte überwacht. Im deutschen Fall wird diese Kontrollfunktion dadurch verdeutlicht, dass sowohl die Verteidigungsministerin oder der Verteidigungsminister als auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zwingend Zivilistinnen oder Zivilisten sein müssen. Zudem ist das Verteidigungsministerium als Oberste Bundesbehörde nicht Teil der Bundeswehr.

Die zweite hier vorgeschlagene Lösung setzt außerhalb des Verteidigungsministeriums an. Eine Kommission unabhängiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Politikexpertinnen und Politikexperten könnte Vorschläge für die in einer aktualisierten Sicherheitsstrategie formulierten sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele und Vorhaben unterbreiten. Dabei sind eine große und eine kleine Variante denkbar; also entweder eine Kommission der Bundesregierung, die ressortübergreifende Vorschläge für die strategischen Leitlinien, Ziele und Leitbilder einer zukünftigen Sicherheitsstrategie formuliert, oder eine Kommission, die das Verteidigungsministerium einsetzt, um Vorschläge für die verteidigungspolitischen Anteile der Strategie zu erarbeiten.

37 Siehe in diesem Band: Marina E. Henke, »Kann Deutschland strategisch denken? Eine vergleichende Analyse der ersten deutschen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

Bereits in der Vergangenheit hat das Verteidigungsressort auf die Expertise von Kommissionen zurückgegriffen (z.B. Weizsäcker-Kommission, 1999; Weise-Kommission, 2010).[38] Auch andere Formen der Einbindung von Expertinnen und Experten, wie durch stehende Beiräte, Bürgerdialoge, Strategieforen oder regelmäßige Konferenzen mit nationalen und internationalen Forschungseinrichtungen und Think Tanks, finden im Verteidigungsministerium sowie in anderen Ressorts Anwendung. Bei diesen fungiert die exekutive Ebene als Veranstalter, und die Formate dienen häufig der Legitimation bürokratischer Prozesse und der Ressortkommunikation nach außen, anstatt einen eigenständigen Input für die Politikformulierung bereitzustellen. Eine Kommission arbeitet hingegen unabhängiger und die Ergebnisse ihrer Arbeit werden nicht einfach im bürokratischen Prozess gefiltert.

Das Einsetzen einer Kommission beugt der Anpassung zukünftiger Zielvorgaben an bereits bestehende Programme und Projekte vor. Anders als Angehörige des Ministeriums stehen externe Expertinnen und Experten außerhalb der institutionellen Hierarchie, sind also weder weisungsgebunden, noch im ministeriellen Geschäftsbereich sozialisiert. Diese Faktoren unterscheiden sie auch von Beratungsunternehmen, die teilweise über Jahre in ministerielle Arbeitsprozesse eingebunden sind und zudem in wirtschaftlicher Abhängigkeit vom Ministerium stehen. Zudem bringen externe Expertinnen und Experten unterschiedliche Erfahrungen und Perspektiven ein. Mehr noch als Ministeriumsangehörige sowie Beraterinnen und Berater haben sie daher zumindest die Möglichkeit, *outside the box* zu denken. Werden sie darüber hinaus im Rahmen einer Kommission beauftragt, innovative Ziele zu formulieren, treten sie in einen deliberativen Prozess der Aushandlung von Empfehlungen mit ihren Kommissionskolleginnen und -kollegen ein, was die Innovationsfähigkeit und die Umsetzbarkeit der Empfehlungen erhöhen kann. Die Überzeugung, dass Zielformulierungen mit hoher Tragweite für die deutsche Sicherheitspolitik nicht *ad hoc* und allein formuliert (und somit auch kritisiert) werden sollten, begründet auch die in diesem Beitrag explizit nicht vorgenommene Kritik an den inhaltlichen Aussagen der Sicherheitsstrategie.

Beide Lösungsvorschläge haben Vor- und Nachteile. Die ressortinterne Leitungslösung hat auf den ersten Blick den Vorteil, dass sie administrativ leicht abzubilden ist und kaum finanzielle Ressourcen bindet. Allerdings kann es durch einen langwierigen und arbeitsaufwändigen Formulierungsprozess zu einer Überlastung des Leitungsbereiches kommen. Dieses Problem könnte jedoch durch die Einsetzung eines durch die Fachabteilungen personell alimentierten, temporären Arbeitsstabs auf Leitungsebene

38 »The Steinmeier Review of German Foreign Policy«, 2015, https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2015/03/the-steinmeier-review-of-german-foreign-policy?lang=en&center=europe (Zugriff am 07. Juni 2024). Strukturkommission der Bundeswehr, *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz.*, Berlin 2010. Kommission »Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr«, *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung*, Berlin 2000. Für einen Überblick und eine Einordnung deutscher Expertinnen- und Expertenkommissionen siehe Sven T. Siefken, »Expertenkommissionen der Bundesregierung« in *Handbuch Politikberatung (Living reference work)*, Svenja Falk et al. (Hg.), 2016, 1–17.

angegangen werden. Dies wurde bereits bei der Erstellung des Weißbuchs 2016 praktiziert.

Aus Sicht des *Principal-agent*-Ansatzes könnte eine Leitungslösung die Kontrollfunktion des Ministeriums gegenüber den Streitkräften stärken. Allerdings zeigt die jüngste Forschung zu den zivil-militärischen Beziehungen, das Verteidigungsministerien nicht ausschließlich die Rolle einer Kontrollinstanz einnehmen.[39] Zuweilen schützen Verteidigungsministerien die Streitkräfte auch vor unerwünschter ziviler Einmischung oder agieren gegenüber anderen staatlichen Institutionen als Unterstützer der Streitkräfte. Einiges weist darauf hin, dass auch das Bundesverteidigungsministerium nicht nur eine Kontrollfunktion ausübt, sondern eine zusätzliche Unterstützerrolle innehat. Dafür spricht zum einen der relativ hohe Anteil von fast 38 Prozent militärischen Personals im Ministerium sowie die kontinuierliche Fluktuation zwischen Ministerium und Bundeswehr auf der Ebene der Stabsoffiziere.[40] Hinzu kommt, dass seit dem Dresdener Erlass 2012 der ranghöchste deutsche Soldat, der Generalinspekteur, Teil der Leitung des Ministeriums ist. Zudem wird der durch Verteidigungsminister Pistorius auf der Leitungsebene eingerichtete Planungs- und Führungsstab durch einen Soldaten und nicht etwa durch eine zivile Mitarbeiterin oder einen zivilen Mitarbeiter geleitet.[41] Dies wird als Schwächung der politischen Leitung interpretiert.[42] Vor diesem Hintergrund ist nicht garantiert, dass die Aktualisierung der Sicherheitsstrategie durch den Leitungsbereich tatsächlich den gewünschten Innovationsschub bringen kann.

Die Kommissionslösung hingegen hat den Vorteil, dass die Kommissionsmitglieder weder im Verteidigungsressort sozialisiert sind, noch in einer Abhängigkeit stehen. So wäre die Formulierung verteidigungspolitischer Anteile in der Sicherheitsstrategie der zivil-militärischen *Principal-agent*-Problematik entzogen. Hinzu kommen politische Vorteile: Ein externes Expertinnen- und Expertenvotum kann im Aushandlungspro-

39 Stephen Saideman »Overseer or protector: Understanding the roles of defense agencies«, präsentiert auf dem Hertie School Research Event, 14.03.2024, Berlin.

40 Mit Stand April 2024 verrichten 1.110 Soldatinnen und Soldaten und 1.829 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Dienst im Verteidigungsministerium. Siehe https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr (Zugriff am 22. Juli 2024).

41 Dem Leitungsbereich gehören an der Leitungsstab, der Stab Informationsarbeit, der Stellvertreter bzw. die Stellvertreterin des Generalinspekteurs der Bundeswehr, der Planungs- und Führungsstab sowie die Büros der Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsekretärinnen, die Büros der Staatssekretäre bzw. Staatssekretärinnen und das Büro des Generalinspekteurs der Bundeswehr Bundesministerium der Verteidigung, *Ergänzende Geschäftsordnung des Bundesministeriums der Verteidigung*, Berlin 2024. Griephan-Briefe, »Der Planungsstab« in: *griephan-Briefe: Wöchentliche Informationen zum Geschäftsfeld gesamtstaatliche Sicherheit & Verteidigung 59*, Nr. 17 (2023), 1; Griephan-Briefe, »Nicht unumstritten« in: *griephan-Briefe: Wöchentliche Informationen zum Geschäftsfeld gesamtstaatliche Sicherheit & Verteidigung 59*, Nr. 23 (2023), 5–6, S. 5; Georg Ismar, »So will Pistorius sein Haus umbauen« *Süddeutsche Zeitung* (München), 05.04.2023 2023, https://www.sueddeutsche.de/politik/pistorius-verteidigungsministerium-umbau-planungsstab-1.5782553 (Zugriff am 22. Mai 2024).

42 https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/bundesminister-pistorius-entmachtet-die-staatssekretaere-zu-gunsten-eines-militaerischen-planungs-und-fuehrungsstabes (Zugriff am 02. Februar 2024).

zess zwischen politischen Akteurinnen und Akteuren die Suche nach Kompromissen erleichtern. Bei widerstreitenden Positionen, etwa zwischen den Ressorts oder den Koalitionspartnern, kann der Verweis auf ein Expertinnen- und Expertenvotum ein Mittel sein, unterschiedliche Interessensgruppen (Fraktion, Partei, Ressortbereich) an einen Kompromiss zu binden.

Die Forschung hat jedoch auch gezeigt, dass Kommissionsempfehlungen durch die politische Ebene instrumentalisiert werden können, etwa um bestehende Politikpräferenzen zu bestätigen.[43] Die Arbeit und Ergebnisse einer Kommission sind zudem abhängig von ihrem Mandat, wie der Möglichkeit, auf Dokumente und Gesprächspartnerinnen und -partner zuzugreifen, sowie ihrer Zusammensetzung. Kurzum: Auch eine externe Expertinnen- und Expertenkommission agiert nicht fernab des politischen Tagesgeschäfts.[44] Auf der anderen Seite erhöhen Kommissionen die Transparenz des Politikprozesses, da ihre Berichte oftmals veröffentlicht werden. Weicht die politische Lösung von den Vorschlägen der Kommission ab, kann zumindest eine öffentliche Debatte darüber erfolgen. In der Abwägung der Vor- und Nachteile beider hier diskutierter Optionen spricht sich dieser Beitrag daher für die Kommissionslösung aus.

Trotz einer Einbindung von Expertinnen und Experten muss die eigentliche Formulierung der Nationalen Sicherheitsstrategie in den Händen der Regierung verbleiben. Schließlich handelt es sich bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik um einen Kernbereich der Regierungsverantwortung. Eine Expertinnen- und Expertenkommission auf der Ebene des Kanzleramts oder des Verteidigungsministeriums arbeitet als Impulsgeber also nur ergänzend zu den politischen Aushandlungsprozessen. Auch kann es bei den Vorschlägen einer Kommission nicht darum gehen, um jeden Preis innovativ sein zu müssen. Angedachte, geplante oder laufende Projekte der Fachebene einzubinden, ist an sich kein Makel. Die Formulierung der Sicherheitsstrategie ist auf die ausführende Ebene angewiesen, die berät und umsetzt. Eine Sequenzialität von Zielen und abgeleiteten Vorhaben kann jedoch hilfreich sein, die Sicherheitsstrategie an die sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen.

Soll die Nationale Sicherheitsstrategie mehr sein als ein Dokument der verteidigungspolitischen Selbstvergewisserung, wird für etwaige Folgedokumente ein Prozess empfohlen, bei dem die Zielformulierung ein Stück weit von der ministeriellen Fachebene entkoppelt wäre, etwa, wie in diesem Beitrag vorgeschlagen, durch das Einsetzen einer externen Expertinnen- und Expertenkommission. Möglicherweise könnte auf diese Weise das Innovationspotential einer zukünftigen Strategie erhöht werden.

---

43 Dovile Rimkute und Markus Haverland, »How does the European Commission use scientific expertise? Results from a survey of scientific members of the Commission's expert committees« in: *Comparative European Politics 13*, Nr. 4 (2015), 430–49; Sylvia Veit, Thurid Hustedt, und Tobias Bach, »Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany« in: *Policy Sciences 50*, Nr. 1 (2017), 85–103.

44 Für eine Diskussion des Glaubwürdigkeitsproblems in Bezug auf stehende Expertenkommissionen wie dem Deutschen Ethikrat siehe Claudia Landwehr und Matthew Wood, »Reconciling credibility and accountability: how expert bodies achieve credibility through accountability processes« in: *European Politics and Society 20*, Nr. 1 (2018), 66–82.

Sophia Hoffmann

Zu geheim für die Integrierte Sicherheit? Die widersprüchliche Position der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: In der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie kommen Nachrichtendienste nur wenig vor. Historisch belegt jedoch ist, dass die Bundesregierung sowohl das Bundesamt für Verfassungsschutz als auch den Bundesnachrichtendienst regelmäßig für sicherheitspolitische, strategische Ziele eingesetzt hat. Die Nachrichtendienstforschung bietet zwei Deutungen für die paradoxe Position: erstens, die Theorie der Arcana Imperii, nach der die Geheimhaltung der Nachrichtendienste dem Schutz des Staates dient; zweitens, soziologische Theorien, die erklären, warum Wissen von und über Nachrichtendienste nur schwer über eingefahrene, institutionelle Grenzen hinweg zirkuliert. Die Nationale Sicherheitsstrategie formuliert als Ziel die Integrierte Sicherheit, in welcher alle sicherheitsrelevanten Akteure zusammenarbeiten. Um Nachrichtendienste in dieses Konstrukt einzubinden, bräuchte es ein hohes Maß an Selbstreflexion und deutlich verstärkter Kommunikation zwischen Diensten, anderen Regierungsbehörden und Öffentlichkeit.

Schlüsselwörter: Bundesnachrichtendienst, Nachrichtendienstforschung, Nationale Sicherheitsstrategie, Integrierte Sicherheit, Bundesamt für Verfassungsschutz

Sophia Hoffmann, Too Secret for Integrated Security? The Contradictory Position of the Intelligence Services in the National Security Strategy

Summary: The National Security Strategy published in June 2023 barely mentions intelligence services. However, there is historical evidence that the Federal Government has regularly deployed both the Federal Office for the Protection of the Constitution and the Federal Intelligence Service for strategic security policy objectives. Intelligence service research offers two interpretations for the paradoxical gap: firstly, the theory of the Arcana Imperii, according to which the secrecy of the intelligence service serves to protect the state; secondly, sociological theories that explain why knowledge from and about intelligence services circulates only with difficulty across entrenched, institutional boundaries. The National Security Strategy formulates the goal of integrated security, in which all security-relevant actors work together. In order to integrate intelligence services in this form, a high degree of self-reflection and significantly increased communication between services, other government agencies and the public would be required.

Keywords: German Federal Intelligence Service, Intelligence Service Research, National Security Strategy, Integrated Security, Federal Office for the Protection of the Constitution

Sophia Hoffmann, Prof. Dr., ist Juniorprofessorin für Internationale Politik und Konfliktforschung an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

Korrespondenzanschrift: sophia.hoffmann@uni-erfurt.de

1 Einleitung

In der im Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung kommen Nachrichtendienste kaum vor. Der deutsche Auslandsnachrichtendienst, der Bundesnachrichtendienst (BND), wird sogar nur ein einziges Mal explizit erwähnt: überraschenderweise im Zusammenhang mit der Klimakrise und deren Untersuchung durch die Wissenschaft.[1]

Diese Positionierung von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie wirft Fragen auf: erstens hinsichtlich der Rolle, die *geheime* Nachrichtendienste in einer *öffentlich* erarbeiteten und kommunizierten Sicherheitsstrategie überhaupt spielen können, und zweitens hinsichtlich des Ansatzes der *integrierten* Sicherheit, welchen die Nationale Sicherheitsstrategie in den Vordergrund stellt.

Bezüglich des ersten Punkts erscheint es auf der einen Seite offensichtlich, dass es weder im Interesse der Dienste selbst noch im Interesse der Bundesregierung ist, über die Existenz und Arbeitsweise der Dienste öffentlich mehr zu kommunizieren als nötig. Zwar zeichnen sich sowohl der Bundesnachrichtendienst als auch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) durch eine zunehmende Öffentlichkeitsarbeit und professionelle Außendarstellung aus, jedoch bleiben konkrete Aspekte ihrer Arbeit weiterhin geheim.[2] Für diese Geheimhaltung werden sogar erhebliche Ressourcen aufgewandt. Wieso sollte nun öffentlich über Existenz und Arbeit der Dienste kommuniziert werden? Aus dieser Perspektive erscheint es eher erstaunlich, dass die Nachrichtendienste überhaupt in der Nationalen Sicherheitsstrategie vorkommen. Doch auf der anderen Seite scheint es unerlässlich, dass im Sinne von Transparenz und gesellschaftlichem Zusammenhalt, die Nachrichtendienste ehrlich und offen in die Nationale Sicherheitsstrategie einbezogen werden. Alle Nachrichtendienste des Bundes – Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst – sind seit ihrer Gründung in den 1950er Jahren aus Regierungsperspektive wichtige Pfeiler der inneren und äußeren Sicherheitspolitik. Hierfür gibt die Bundesregierung diesen Diensten weitreichende Mandate, Befugnisse und Ressourcen, mittels derer die Dienste Maßstäbe für Definition und Bearbeitung der nationalen Sicherheit in der BRD setzen. Deren Existenz und Arbeit gänzlich aus der Nationalen Sicherheitsstrategie

1 Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V. (GKND), »Die Nachrichtendienste in der Ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Stellungnahme des Gesprächskreises Nachrichtendienste in Deutschland e.V.« (2023), S.7 [https://www.gknd.org/uploads/1/3/8/1/138195092/230717_gknd_stellungnahme_nationale_sicherheitsstrategie.pdf].

2 Sophia Hoffmann, »The Bundesnachrichtendienst's 'public intelligence' and the limits of transparency«, in: *Études françaises de renseignement et de cyber,* n° 3(2), (2024) S.23 – 38.

auszuklammern wäre eine offensichtliche und beklagenswerte Intransparenz, die den Zielen der Nationalen Sicherheitsstrategie widerspräche.[3] Ist die etwas merkwürdige Verortung der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheit also Ausdruck dieser Widersprüche?

Bezüglich des zweiten Punkts, scheint auch das für die Nationale Sicherheit gewählte Ziel der *integrierten* Sicherheit als eine besondere Herausforderung für die Nachrichtendienste. Denn wie stark können Institutionen wie der BND oder das BfV, deren Informationsbeschaffung, Kommunikationsformen und Behördenkultur sich deutlich von anderen Institutionen des Bundes abheben, in eine tatsächlich *integrierte*, sicherheitspolitische Arbeit eingebunden werden? Widerspricht dies nicht zentralen Aufgabenstellungen und Arbeitsweisen von Diensten, deren Ausrichtung, wie z. B. beim BND, durch ein als geheim eingestuftes Auftragsprofil, welches die regionalen und thematischen Schwerpunkte der Arbeit des BND bestimmt, festgelegt werden? Denn Ziel der integrierten Sicherheit ist es ja, dass sich alle relevanten Akteure auf geteilte Vorstellungen von Sicherheit, und damit auf geteilte Vorstellungen von Feindbildern und zu ergreifenden Maßnahmen einlassen. Hierfür, so scheint es zumindest auf den ersten Blick, müssten Nachrichtendienste in einen offenen Austausch mit einer großen Reihe von auch zivilgesellschaftlichen Akteuren treten, welche die Nationale Sicherheitsstrategie ausdrücklich als Partner benennt. Unter den derzeit vorherrschenden Bedingungen, scheint dies weder realistisch noch wirklich im Sinne dieser unterschiedlichen Akteure. Zu unterschiedlich scheinen organisatorische, aber auch politische Ausrichtungen, um dieses Ziel zu erreichen.

Aus Sicht der Nachrichtendienstforschung[4] bieten sich für die Positionierung von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie vor allem zwei Deutungen an. Die erste Deutung betrifft das vieldiskutierte Thema der Geheimhaltung. Laut dieser Deutung wäre die Erklärung dafür, dass die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum vorkommen, das Interesse von Regierung und den Diensten selbst, ihre Existenz und Arbeit möglichst geheim zu halten. Aus dieser Perspektive würde es der nationalen Sicherheit sogar schaden, offen darüber zu sprechen, in welchen Themenbereichen die deutschen Geheimdienste besonders aktiv eingesetzt werden sollen. Für diese Deutung spricht, dass z. B. das oben genannte Auftragsprofil der Bundesregierung, welches regelmäßig angepasst wird, streng von der Öffentlichkeit abgeschirmt wird (formelle Geheimhaltungsstufe ist «geheim»). Daher wäre es ein Widerspruch, wenn konkrete Aspekte dieses Auftrags nun in der breit diskutierten Nationalen Sicherheitsstrategie erwähnt werden. Bis in die 90er Jahre hinein war diese

3 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

4 Sophia Hoffmann, »Einleitung zum Forum«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29, Nr. 2 (2022), S. 66–81.

Form der strikten Geheimhaltung bei den großen europäischen Nachrichtendiensten tatsächlich Standard.[5]

Die zweite Deutung nutzt Theorien der Organisations- und politischen Soziologie, und erklärt die widersprüchliche Position von Nachrichtendiensten in der Nationalen Sicherheitsstrategie anhand gravierender institutioneller und soziologischer Unterschiede zwischen den Institutionen, welche die Nationale Sicherheitsstrategie erarbeitet haben.[6] Hier lautet die Erklärung, dass diese Unterschiede und Abgrenzungen in letztlich inkompatiblen Haltungen zu Nachrichtendiensten und deren Arbeit an sich münden, die dazu führen, dass im ausgehandelten Kompromiss, den die Nationale Sicherheitsstrategie darstellt, Nachrichtendienste nur wenig und zum Teil auf eher merkwürdige Art vorkommen. Diese Erklärung nutzt neuere Befunde aus der soziologisch orientierten Nachrichtendienstforschung, welche sich z. B. der Bourdieuschen Feldtheorie, als auch Ansätzen aus der Wissensgeschichte bedient.

Über diese beiden Deutungsvorschläge hinaus gäbe es selbstverständlich noch andere Paradigmen, aus denen sich Erklärungen entwickeln ließen, wie z.B. ein interessengeleitetes, oder mikro-soziologisches Paradigma. Nichtdestotrotz halte ich die beiden hier diskutierten Deutungen für überzeugendere Ansätze, die auch in der Nachrichtendienstforschung verankert sind. Weiterführende Forschung könnte sich gewinnbringend und komparativ den nationalen Sicherheitsstrategien anderer Länder widmen und untersuchen, wie in diesen die jeweiligen Nachrichtendienste verankert sind.

Aufbauend auf diesen theoretischen Überlegungen formuliert der Beitrag auch Handlungsempfehlungen. Die erste Handlungsempfehlung bezieht sich auf die öffentliche Kommunikation der Nachrichtendienste, welche sowohl beim BND als auch beim BfV in den letzten fünf Jahren eine sehr dynamische Entwicklung erfahren hat. Der Beitrag empfiehlt erstens, diese öffentliche Kommunikation thematisch dahingehend zu erweitern, dass das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Geheimhaltung, in welchem sich Nachrichtendienste bewegen, offensiv benannt und diskutiert wird. Hiermit könnte den ernstzunehmenden Sorgen der demokratischen Öffentlichkeit Rechnung getragen und das Vertrauensverhältnis zwischen Gesellschaft und Nachrichtendiensten gestärkt werden. Die derzeitige Kommunikation der Dienste lässt eher den vorsichtigen Schluss zu, dass innerhalb der Dienste wenig Verständnis oder gar Empathie für die Sorgen der Öffentlichkeit besteht; Vertrauen wird eher pauschal eingefordert. So verständlich diese Haltung ist, ist sie vermutlich nicht zielführend.

Die zweite Handlungsempfehlung betrifft die Integration und Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den behördlichen und institutionellen Stakeholdern der Nationalen Sicherheitsstrategie. Hier lautet die Empfehlung, durch noch engeren Austausch

5 Ein formelles BND-Gesetz, welches die Existenz des BND öffentlich anerkennt, gibt es z. B. erst seit 1990; lange wurde auch die ehemalige Zentrale des BND in Pullach getarnt und vor der Öffentlichkeit geheim gehalten. Die britische Regierung hat die Existenz ihres Auslandsnachrichtendienstes MI6 erst 1994 öffentlich anerkannt.

6 Sophia Hoffmann / Noura Chalati / Ali Dogan, »Rethinking intelligence practices and processes: three sociological concepts for the study of intelligence« in: *Intelligence and National Security* 38, Nr. 3 (2022), S. 319–338.

eine größere gegenseitige Kenntnis der verschiedenen, hausinternen Logiken und des savoir faire zu erlangen, um eine bessere Integration der Arbeitsergebnisse zu erzielen.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: der erste Abschnitt zeigt, wie und warum nachrichtendienstliche Arbeit seit 1945 ein zentrales Element bundesrepublikanischer Sicherheitspolitik und -strategie ist.[7] Abschnitte zwei und drei stellen dann die beiden Exkurse in die Nachrichtendienstforschung dar und fassen zusammen, wie diese die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären. Im vierten Abschnitt präsentiere ich einige Ideen und Vorschläge, die, im Bezug auf Nachrichtendienste, zur Strategie der integrierten Sicherheit, wie es in der Nationalen Sicherheitsstrategie formuliert wird, beitragen könnten.

2 Die Nachrichtendienste des Bundes in der Sicherheits- und Außenpolitik

Die historische Forschung zu Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst zeigt, dass beide sowohl an der Schaffung als auch der Umsetzung von Sicherheitsstrategien der BRD mitwirken. Denn beide Diensten sammeln nicht nur Informationen, sondern fungieren auch als Ideenschmieden, in denen sich normative Ansichten und strategische Ausrichtungen bilden und verfestigen. Zudem setzen beide Dienste anhand ihrer internationalen Vernetzung, ihrer internen Ausbildungsprogramme und zum Teil auch in spektakulären, internationalen Aktionen, strategische Ziele der BRD um. Diese Erkenntnis verstärkt das Puzzle der Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie: wie kommt es, dass sie diese aktive Rolle der Dienste nicht reflektiert?

2.1 Die strategische Rolle des Verfassungsschutzes

Das BfV war und ist, gemäß seinem Auftrag als Inlandsnachrichtendienst des Bundes, erstens tätig in der Verfolgung von politischen Gruppen und Individuen im Inland, welche gewalttätig oder radikal die herrschende gesellschaftliche Ordnung bedrohen. Zweitens betätigt sich das BfV in der Spionageabwehr, d.h. in der Verfolgung von feindlichen Spionagetätigkeiten im Bundesgebiet. Aktuell erhält der Arbeitsbereich Spionageabwehr, welchen Regierung und Dienste nach 1990 zurückfuhren und vernachlässigten, insbesondere gegen Russland und China wieder vermehrte Aufmerksamkeit. So benennt die Nationale Sicherheitsstrategie diesen Aufgabenbereich ausdrücklich, jedoch ohne den Verfassungsschutz, oder dessen Befähigung und Unterstützung in diesen Bereichen, explizit zu benennen.[8]

Zwei weniger bekannte, wichtige Tätigkeiten des BfV im Bereich Sicherheits- und Außenpolitik, welche sich durch Akten belegen lassen, sind 1) der Bereich Schulung

7 Da die Nachrichtendienste der DDR nach der Wende komplett abgewickelt wurden, wird auf diesen Teil der deutschen Nachrichtendienstgeschichte an dieser Stelle nicht eingegangen, obwohl diese Dienste selbstverständlich vor der Wende eine wesentliche Rolle für die Entwicklung bundesrepublikanischer ND-Arbeit spielten.

8 GKND-Papier 2023 (FN 1).

und Ausbildung und 2) der Bereich der internationalen Kontaktpflege. Die Schule des BfV (seit 2014 «Akademie für Verfassungsschutz») besteht seit den 1950er Jahren als wichtige nachrichtendienstliche Ausbildungsstätte für alle deutschen Nachrichtendienste. Damit dient sie auch als zentrale Ideenschmiede und als ein Ort, an dem Bedeutung, Inhalt und Umsetzung von Sicherheitspolitik und -strategie, und von sicherheitspolitischen Maßnahmen verhandelt und entwickelt werden.[9] Weniger bekannt ist, dass mindestens seit den 1970er Jahren an der Schule auch ND- und Polizeikader befreundeter Regierungen, teilweise mit wenig demokratischer Ausrichtung, ausgebildet werden. Aktenmäßig belegt sind z. B. Lehrgänge für tunesische und türkische Kollegen und Kolleginnen in den Jahren 1977/78.[10] Seit 2019 gibt es auf europäischer Ebene das *Intelligence College in Europe*, welches zum Ziel hat, die nationalen, nachrichtendienstlichen communities zu vernetzen, gemeinsame Ausbildungsformate zu entwickeln und eine gemeinsame strategische Kultur zu fördern.[11] Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, welche für die wissenschaftliche, nachrichtendienstliche Ausbildung in Deutschland firmiert, ist aktiv an der Ausgestaltung des College beteiligt.[12]

Der Empfang und die Ausbildung von Sicherheitskadern ausländischer Regierungen erfüllt verschiedene, sicherheitspolitische Zwecke: 1) gilt dieser Empfang als eine Form der Ehrerbietung und Zuwendung für das eingeladene Land (meistens, aber nicht immer, findet die Ausbildung, Unterbringung und das Gästeprogramm auf Kosten des Gastgebers statt); 2) wird die Ausbildung manchmal als quid-pro-quo für anderweitige Unterstützung der deutschen Dienste im Ausland erbracht, 3) erwirkt die Ausbildung einen gewissen Einfluss auf die Arbeitsweise der ausländischen Kollegen und Kolleginnen und 4) bilden sich wichtige, internationale Netzwerke für die deutschen Dienste, auf die später zurückgegriffen werden kann. Innerhalb Europas ist das BfV durch die Mitgliedschaft im Berner Club vernetzt, zu dem die Inlandsnachrichtendienste der EU-Länder, der USA, Israels und der Schweiz zählen.[13] Die Zentralität dieser internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung der Ziele des BfV lässt sich gar nicht überbewerten; jüngstes Beispiel hierfür war die 2024 erfolgte Verhaftung von mehreren, mutmaßlich für Russland tätigen Agenten, welche auf Hinweise von verbündeten Nachrichtendiensten an das BfV zurückging. In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird die internationale, nachrichtendienstliche Vernetzung, die maßgeblich zur Sicher-

9 Armin Pfahl-Traughber / Monika Rose-Stahl (Hg.), *Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Schule für Verfassungsschutz und für Andreas Hübsch*, Brühl 2007.

10 Bundesarchiv, Akten B 443/2583 und B 443/2584, Unterlagen der Schulkommission der Schule für den Verfassungsschutz 1977 und 1978.

11 Weitere Informationen zum Intelligence College in Europe findet sich auf der Webseite: https://www.intelligence-college-europe.org/.

12 Siehe den Jahresbericht der Hochschule des Bundes, im Abschnitt zum Fachbereich Nachrichtendienste, einsehbar hier: https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2_Zentralbereich/15_Referat_H/Jahresbericht_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

13 Aviva Guttmann, »Secret Wires Across the Mediterranean: The Club de Berne, Euro-Israeli Counterterrorism, and Swiss Neutrality« in: *The International History Review* 40, Nr. 4 (2018), S. 814–33.

heit Deutschlands beiträgt, jedoch nicht erwähnt, obwohl gerade diese als Beispiel einer integrierten Arbeit dienen könnte.

2.2 Die strategische Rolle des Bundesnachrichtendienstes

Für die Erfüllung ihrer Arbeit gesteht der Gesetzgeber dem BND und dem BfV umfassende Befugnisse in der geheimen Datengewinnung und -speicherung zu. Zwar ist diese Arbeit einerseits in einem derzeit weiterhin umstrittenen, und vor Änderungen stehenden Gesetz äußerst detailliert geregelt. Hinzu kommt eine aufwendige und umfangreiche Bürokratie der Geheimdienstkontrolle, zu der u.a. das Parlamentarische Kontrollgremium, die G10-Kommission, der Unabhängige Kontrollrat, und das Instrument des Untersuchungsausschusses zählen. Andererseits steht neben fast jeder gesetzlichen Restriktion ein Gummiparagraph, der festhält, dass der BND im Falle von nicht näher spezifizierter Gefahr oder Bedrohung, die jeweilige Regelung umgehen darf.[14] Diese Tatsache muss ganz neutral festgehalten werden, um den Umfang der Möglichkeiten des BND, als auch seine schwierige Position gegenüber Teilen der Regierung wie auch der Öffentlichkeit, zu verstehen. Denn ein geheimer Nachrichtendienst gehört zu den mächtigsten Institutionen des Staates und ein Missbrauch dieser Macht ist immer eine Möglichkeit. Hierzu passt, im Guten wie im Schlechten, dass der BND als einzige nachgeordnete Behörde direkt dem Kanzleramt untersteht.

Ein Blick in historische Akten aus dem Kalten Krieg verdeutlicht, dass neben reiner Informationsbeschaffung, der BND auch als ein Instrument der strategischen Analyse und der Abgabe von Prognosen fungiert.[15] Die hier dargestellten Akten betreffen die BND-Berichterstattung über das Ägypten der 1960er und 70er Jahre.[16] In vielen Berichten geht es darum Einfallstore für westlichen Einfluss zu identifizieren. So heißt es 1960 z. B. über den ägyptischen Präsidenten Nasser: «Daneben steht die wirtschaftspolitische Ankündigung von Reprivatisierungsmaßnahmen, mit denen Nasser dem Westen neuen [*sic*] Chancen in seinem Lande einräumen möchte» und «weitere neue Chancen bietet dem Westen die Anordnung Nassers, in allen nicht zufriedenstellend arbeitenden größeren Betrieben des Landes Ausländer als Leiter und Verantwortliche einzusetzen».[17] Der Bericht identifiziert u.a. neu geplanten Assuan-Staudamm als ein für die strategische Ausrichtung Ägyptens zentrales Projekt; denn, so heißt es:

14 Der gesamte Text des aktuellen BND-Gesetzes ist hier einsehbar: https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html.

15 Ob die in den Akten vorliegenden BND-Analyse und Prognosen jemals von politischen Entscheidungsträgern und policy maker gelesen oder genutzt wurden, ist nicht bekannt. Sie zeigen daher lediglich, dass der BND zu diesen Aktivitäten fähig war, bzw. ist.

16 Diese Auswahl an spezifischen Akten ergibt sich aus dem früheren Forschungsprojekt der Autorin, für das im BND-Archiv Akten zum Thema Ägypten angefragt und erhalten wurden. Aufgrund der schwierigen Zugänglichkeit von BND-Akten, welche nicht dem allgemeinen Archivgesetz unterliegen, lässt sich die Arbeit des BND historisch nur sehr bedingt nachvollziehen.

17 BND Archiv, 1208_OT, »Politische und wirtschaftliche Aspekte zur 2. Baustufe des neuen Assuan Damms«, 5. Januar 1960.

> Der Verwirklichung der bekannten These Lenins, die gerade durch Chruschtow wieder aufgegriffen worden ist, dass Europa auf dem Weg über Afrika zu Fall gebracht werden müsse, kann durch die Ausschaltung der Sowjetunion von den weiteren Bauphasen des Sadd-el-Ali[18] Projekts wirksam entgegengetreten werden. Hierfür ergeben sich (…) erfolgversprechende Ansätze.[19]

In diesem Kommentar zeigen sich zwei Dinge: erstens, dass die BND-Auswerter und -Auswerterinnen auch die von ihnen wahrgenommenen Strategien des Gegners in ihre Analyse einbinden und zweitens, dass der BND nicht nur passiver Empfänger von strategischen Überlegungen anderer Ressorts war, sondern selbst mittelbar an der Ausgestaltung der Strategie und deren Umsetzung beteiligt war. Hier zeigt sich, dass der BND, wo immerhin mehrere tausend mit Sicherheitsfragen befasste Regierungsbeamte und -beamtinnen arbeiten, als eine wichtige Stätte der Wissensproduktion fungiert, an der sicherheitspolitische Erkenntnisse und Strategien ihre Bestätigung, Verbreitung und Umsetzung finden. Allein aus diesem Grund wäre jede Bundesregierung klug beraten, den BND in Überlegungen und Formulierungen zum Thema nationale Sicherheit miteinzubeziehen.

Ein weiterer, interessanter Bereich, in welchem Regierungen den BND zur Erreichung strategischer Ziele nutz(t)en sind Operationen, die salopp als Leuchtturmprojekte bezeichnet werden können. Als Leuchtturmprojekte können verdeckte Operationen und/oder Kooperationen benannt werden, die unter Einsatz hohen Risikos mehrere wichtige strategische Ziele erreichen. Ein solches Projekt war z. B. die Operation Rubikon, welche durch eine Kooperation mit US-Nachrichtendiensten zustande kam.[20] Über zwei Jahrzehnte steuerten der BND und die CIA gemeinsam eine führende Schweizer Firma, welche Chiffriermaschinen an Regierungen in aller Welt verkaufte. Diese Maschinen waren so manipuliert, dass die deutschen und amerikanischen Drahtzieher die vermeintlich geheimen Nachrichten dekodieren und lesen konnten: damit hatten sie Einblicke in die Geheimnisse von mindestens einem Dutzend fremder Regierungen. Operation Rubikon erzielte mehrere, teils strategische Ziele in einem Rutsch: die Beziehung zur zentralen Schutzmacht USA wurde gestärkt, der BND blieb hinsichtlich der neuesten *signals intelligence*-Technologie auf dem Laufenden und die Gewinnung geheimer Informationen versprach einen außenpolitischen Vorsprung in vielen Bereichen.

Diese Beispiele zeigen, wenn auch anekdotenhaft, dass der BND über die reine Informationsbeschaffung hinaus auf die Schaffung und Umsetzung von Sicherheitsstrategien der BRD wirkt. Nichtsdestotrotz haben im Verlauf der Jahrzehnte unterschiedliche Regierungen die sicherheitspolitische Rolle der Dienste sehr wechselhaft interpretiert. Seitens der Dienste trugen immer wieder problematische Individuen, parteipolitische Intrigen, mangelnde Professionalität und handfeste Skandale, welche

18 Sadd-el-Ali Projekt = Assuanstaudamm.

19 BND Archiv, »Politische und wirtschaftliche Aspekte«.

20 Richard J. Aldrich / Peter F. Müller / David Ridd / Erich Schmidt-Eenboom, »Operation Rubicon: sixty years of German-American success in signals intelligence« in: *Intelligence and National Security* 35, Nr. 5 (2020), S. 603–607.

schwierige Untersuchungsausschüsse nach sich zogen, zu dieser Wechselhaftigkeit bei.[21] Seitens der Regierung begünstigten fehlendes Vertrauen und Ernsthaftigkeit gegenüber den vermeintlichen Schlapphüten, dass sowohl Ministerien, Kanzleramt als auch Parlament oft nicht fähig waren, nachrichtendienstliche Arbeit und deren Resultate in Sicherheits- und außenpolitische Aktivitäten und Entscheidungen zu integrieren:[22] von einer wirklich partnerschaftlichen oder gar integrierten Zusammenarbeit mit anderen sicherheitspolitischen Ressorts in Ministerien und Behörden würden vermutlich selbst die optimistischsten Beobachter nicht sprechen.[23] Daher könnten auch für die Interpretation der aktuellen, nationalen Sicherheitsstrategie mikro-soziologische Faktoren, wie das persönliche Verhältnis zwischen einflussreicher Personen wichtig sein, oder auch Fragen von Parteizugehörigkeit und politische Sympathien. Ein Blick in die Nachrichtendienstforschung bietet jedoch auch zwei strukturellere Erklärungen für die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie an. Diese werden in den folgenden Abschnitten überblicksartig dargestellt.

3 Die Geheimhaltungsthese

Die erste, aus der Forschung geschöpfte Erklärung für die Leerstelle betrifft die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten: Regierung und Dienste möchten, können und dürfen die Existenz und den Inhalt nachrichtendienstlicher Arbeit vor der Öffentlichkeit geheim halten. Aus diesem Grund tauchen sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum auf, und auch ihr Beitrag zur Entwicklung und Formulierung von Sicherheitsstrategien bleibt – absichtlich – unsichtbar. Für diese, vor allem in Demokratien paradoxe Situation, dass der Volkssouverän keinen Einblick in die eigenen Staatsgeheimnisse nehmen kann, liefert die Nachrichtendienstforschung, mit Rückgriff auf die politische Theorie, Erklärungen.[24] In Deutschland ist das Paradox

21 Siehe z.B.: Stefanie Waske, *Nach Lektüre Vernichten! Der geheime Nachrichtendienst von CDU und CSU im Kalten Krieg*, München 2013; Stefanie Waske, *Mehr Liaison als Kontrolle: Die Kontrolle des BND durch Parlament und Regierung 1955–1978*, Wiesbaden 2009; Rolf-Dieter Müller, *Reinhard Gehlen. Geheimdienstchef im Hintergrund der Bonner Republik*. Berlin 2018; Claudia Hillebrand, »Placebo Scrutiny? Far-right extremism and intelligence accountability in Germany« in: *Intelligence and National Security* 34, Nr. 1 (2018), S. 38–61. ; Dorothea Schmidt, »Gibt es in Deutschland einen militärisch-industriellen Komplex?« in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 50, Nr. 201 (2020). S. 617–41.

22 Ein gutes, jüngstes Beispiel hierfür bieten die Ereignisse im Vorfeld des Taliban Vormarsch in Afghanistan: https://www.zeit.de/2024/02/bundeswehr-einsatz-afghanistan-abzug-untersuchung.

23 Wolfgang Krieger, »LÉtat de droit et la politique de renseignement en Allemagne« in: *Études françaises de renseignement et de cyber*, 1 (2023), S. 73–87.

24 Siehe z.B. das 2019 erschiene Sonderheft der Zeitschrift *Intelligence and National Security* mit dem Titel »Bringing in the Public. Intelligence on the Frontier Between State and Civil Society« (2023).

des staatlichen Geheimnisprivilegs von den oben bereits erwähnten, demokratischen Kontrollgremien eingeschränkt, bleibt aber dennoch nicht vollständig aufgelöst.[25]

Die politische Theorie beobachtet schon lange, dass Nachrichtendienste zu den Arcanaa Imperii, den Privilegien der staatlichen Geheimhaltung zählen.[26] Darüber hinaus beschäftigen sich auch Rechts- und Politikwissenschaftler und -wissenschaftlerinnen immer wieder mit dem Thema.[27] Die Untersuchungen reichen von rein theoretischen Essays bis hin zu kleinteiligen, empirischen oral history-Studien über spezifische Geheimhaltungspraktiken, z. B. in der geheimen Waffenentwicklung. Nachrichtendienste und ihre Befugnisse setzen in Demokratien den zentralen Wert der Transparenz unter Druck und schüren Ängste vor der öffentlich unkontrollierbaren Seite der Staatsmacht. Auch die deutschen Dienste dürfen laut Gesetz nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch andere staatliche Institutionen täuschen, wenn es ihrer Arbeit dient, z. B. in der Erschaffung von Tarnfirmen und -behörden, der Nutzung von gefälschten Dokumenten und Identitäten. Über diese Aktivitäten berichten die Dienste erfahrungsgemäß nur unter Zwang und niemals routinemäßig oder gar spezifisch.[28]

Die politische Theorie kann dieses Phänomen mit Hilfe der Idee der Staatsräson erklären. Die Existenz von Nachrichtendiensten zeigt, dass auch in Demokratien dieses aus der Renaissance stammende Konzept unser Politikverständnis weiterhin bestimmt.[29] Laut der Idee der Staatsräson ist der Staat der wichtigste politische Akteur, sowohl in seiner abstrakten als auch materiellen Existenz. *Sein* Überleben – nicht das des Volks – gilt es mit allen Mitteln zu sichern. Daraus ergibt sich das von dem Soziologen und Ideenhistoriker Michel Foucault beschriebene Paradox, dass die

25 Claudia Hillebrand, «Placebo scrutiny? Far-right extremism and intelligence accountability in Germany», *Intelligence and National Security* 34, Nr. 1 (2. Januar 2019): 38–61.

26 Didier Bigo, »Shared Secrecy in a digital age and a transnational world« in: *Intelligence and National Security 34, Nr.* 3 (2019), S. 379–394; Sophia Hoffmann, »Why is there no IR scholarship on intelligence agencies? Some ideas for a new approach«, ZMO Arbeitspapier, Berlin 2019; Michael Warner, »Fragile and Provocative. Notes on Secrecy and Intelligence« in: *Intelligence and National Security 27, Nr.* 2 (2012), S. 223–240; Ronja Kniep, »Eine nicht mehr ganz so geheime Welt« in: *WZB-Mitteilungen* 155 (2017), S. 22–25; Arthur S. Hulnick, »Openness. Being Public About Secret Intelligence« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 12, Nr. 4 (1999), S. 463–483; Thomas Patrick Carroll, »The Case Against Intelligence Openness« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14, Nr. 4 (2001), S. 559–574.

27 William Walters / Alex Luscombe, »Hannah Arendt and the Art of Secrecy; Or, the Fog of Cobra Mist« in: *International Political Sociology* 11, Nr. 1 (2017), S. 5–20; William Walters, *State Secrecy and Security. Refiguring the Covert Imaginary*, London 2021; Felicity Ruby / Gerard Goggin / John Keane, »Comparative Silence Still? Journalism, academia, and the Five Eyes of Edward Snowden« in: *Digital Journalism* 5, Nr. 3 (2017), S. 353–67; Louis Fisher, »The State Secrets Privilege: From Bush II to Obama« in: *Presidential Studies Quarterly* 46, Nr. 1 (2016), S. 173–93.

28 Siehe z.B. Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. André Hahn, Doris Achelwilm, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*, Drucksache 19/9147, Berlin 2019.

29 Im aktuellen deutschen Sprachgebrauch ist der Ausdruck Staatsräson mit verschiedenen Bedeutungen besetzt; hier ist die ursprünglich von Macchiavelli genutzte, und in der politischen Theorie gängige Bezeichnung einer spezifischen Herrschaftstheorie gemeint.

Staatsräson einerseits die Verfassung begründet – in der Verfassung residiert der Staat.[30] Doch andererseits kann der Staat im Fall akuter Bedrohung genau diese Verfassung außer Kraft setzen und sich per Notfallgesetzen gegen Angriffe (auch aus dem Volk) verteidigen. In so einem Krisenfall darf der Staat also die von der Verfassung geschützten Rechte der Bürger und Bürgerinnen aufheben. Nachrichtendienste, denen genau diese Form der Aufhebung der Verfassung (in Teilen) gestattet ist, um den Staat vor interner und externer Bedrohung zu schützen, verkörpern dieses Paradox der Staatsräson. Daraus, so diese Theorie, ergeben sich das umstrittene, aber sehr beständige Geheimhaltungsprivileg und die Geheimhaltungspraxis, wie sie sich nun in der nachrichtendienstlichen Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie spiegeln könnte. Mit den geheimen Nachrichtendiensten schützt der Staat seine Arcana Imperii, sein geheimes Herrschaftswissen; auch vor dem Volk, von dem in der Krise eine Gefahr für den Staat ausgehen kann.

Die politische Soziologie findet eine zusätzliche Erklärung für die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten. So argumentieren z. B. Didier Bigo oder Ronja Kniep, dass die allen Nachrichtendiensten gemeine Praxis der Geheimhaltung eine gemeinsame, berufliche Identität und ein gemeinsames Ethos schafft. Hier würde sich die Verschleierung von nachrichtendienstlicher Existenz und Arbeit in der Nationalen Sicherheitsstrategie etwas simpler damit begründen, dass sie zum pragmatischen savoir fair des BND und BfV gehört. Soziologisch gesprochen schafft Geheimhaltung als berufliche Alltagspraxis einen von Kollegen und Kolleginnen geteilten Habitus, der eine wichtige Identifikation und Abgrenzung zu anderen Berufsfeldern erzielt. Durch hierarchisch organisierten Zugang zu geheimen Dokumenten und Informationen stabilisiert Geheimhaltung auch die institutionelle Struktur innerhalb der Behörde. Geheimhaltung, und ihre Begründung durch Quellenschutz und Fragen der nationalen Sicherheit, kreiert zudem Loyalität im nachrichtendienstlichen Berufsfeld und wirkt in diesem Feld als eine zentrale Spielregel, um lose mit Pierre Bourdieu zu sprechen. Zudem hat die Wissenschaft auch erkannt, dass eine gemeinsame Praxis der Geheimhaltung auch über nationale Grenzen hinweg als identitätsstiftend für Nachrichtendienstprofis wirkt: sie fördert die Entstehung des internationalen Nachrichtendienstwesens. So spricht Didier Bigo von einer Architektur der shared secrecy zwischen alliierten Nachrichtendiensten, welche auch dazu beiträgt, dass sich transnationale Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten der Kontrolle durch nationale Parlamente entziehen kann. Jedoch führt shared secrecy auch zu einer Angleichung von verfeindeten Nachrichtendiensten: durch die permanente, verdeckte und gegenseitige Beobachtung lernen auch nicht-alliierte Nachrichtendienste beständig voneinander und richten ihre Arbeit aneinander aus.[31] Die Aufgabe von Geheimhaltungsprivilegien ist für Nachrichtendienste daher auch aus soziologischen Gründen nicht möglich, denn sie würde nicht

30 Michel Foucault, *Security, Territory, Population (Lectures at the College de France 1977–1976)*. Basingstoke 2007, Kapitel 12.

31 Sophia Hoffmann, »Arab Students and the Stasi: Agents and Objects of Intelligence« in: *Security Dialogue* 52, Nr. 1 (2020), S. 62–78; Hoffmann / Chalati / Dogan, »Rethinking intelligence practices and processes: three sociological concepts for the study of intelligence«, aaO. (FN 6).

nur die eigene Identität negieren, sondern auch zum Ausschluss aus dem professionellen Feld führen.

Aus Sicht der Praxis sind die Gründe für Geheimhaltung allerdings taktischer Natur: Quellen und Arbeitstechniken müssen geheim bleiben, weil sie sonst dem Feind in die Hände fallen könnten. Ähnlich verhält es sich mit Partnerdienstbeziehungen, bei denen die sogenannte Third-Party-Rule, als «Geschäftsgrundlage für die vertrauensvolle Kooperation zwischen Nachrichtendiensten in der internationalen Zusammenarbeit» bezeichnet wird.[32] Die Third-Party-Rule besagt, dass die Weitergabe von Informationen an Dritte strengstens untersagt ist. Vertrauensvolle Kooperation wäre demnach nicht möglich, wenn Partnerdienste befürchten müssten, dass die eigenen Quellen und Methoden durch Weitergabe an einen befreundeten Dienst gefährdet würden, weil dieser Dienst geheime Informationen öffentlich macht. Tatsächlich wurde beispielsweise der österreichische Verfassungsschutz nach internen Problemen mit Geheimnisschutz zeitweise vom Berner Club ausgeschlossen.[33] Aus dieser Sicht ist Geheimhaltung einfach eine Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Arbeit, welche ohne Quellenschutz, heimliche Beobachtung und Legendierung keine Ergebnisse erzielen könnte. Auch die Geheimhaltung des Auftragsprofils der Bundesregierung, welches die regionalen und thematischen Schwerpunkte der Arbeit des BND festlegt, wird pragmatisch begründet. Die Ziele von Ausspähung sollen nicht wissen, dass sie im Auftragsprofil stehen, um die Informationsbeschaffung nicht zu erschweren.

Empirisch lässt sich diese Argumentation jedoch nur sehr bedingt halten, denn nicht nur geht die Geheimhaltungspraxis auch demokratischer Dienste oft weit über die strikte Notwendigkeit hinaus. Zudem lässt sich ebenfalls beobachten, dass Lücken in der Geheimhaltung, die sich durch investigativen Journalismus, Whistleblower oder manchmal auch die Dienste selbst ergeben, keinesfalls zu einem Zusammenbruch des Nachrichtendienstwesen führen. Die mächtigsten Dienste der Welt, die der USA, sind gleichzeitig die parlamentarisch am stärksten kontrollierten.

Es lässt sich festhalten, dass die Geheimhaltungspraxis von Nachrichtendiensten in der Forschung als ein zentrales Element dieser Institutionen erfasst und unterschiedlich erklärt wird. Die Leerstelle, welche die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie umgibt, lässt sich also durchaus mit dieser Geheimhaltungspraxis erklären. Denn es liefe der für Nachrichtendienste geradezu identitätsstiftenden Praxis zuwider, wenn in diesem breit diskutierten Dokument ihre Arbeit in mehr als nur Andeutungen vorkäme. Wenn das Auftragsprofil der Bundesregierung geheim ist, wie und vor allem wieso sollte es dann in eine gemeinsame und öffentliche Sicherheitsstrategie integriert werden?

32 Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten, «*Third-Party-Rule» und parlamentarische Informationsrechte,* (27.02.2023), abrufbar unter: https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-935666.

33 Matthias Monroy, *Geheimes Dokument. Europäischer Geheimdienstclub kritisiert Mitglied in Österreich*, netzpolitik.org (2.12.2019), abrufbar unter: https://netzpolitik.org/2019/europaeischer-geheimdienstclub-kritisiert-mitglied-in-oesterreich/.

4 Die organisationssoziologische These

Der zweite Strang der Nachrichtendienstforschung, der die schwierige Situation der Nachrichtendienste innerhalb des Projekts der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären kann, vertieft die These, dass Nachrichtendienste ein eigenes, durch spezifische Regeln und Normen abgegrenztes (Berufs)feld darstellen. Dieses Feld hebt sich von der allgemeinen Gesellschaft, aber auch innerhalb der Landschaft des Sicherheitsapparats ab. Aus diesem Grund steht die Kommunikation zwischen Nachrichtendiensten, anderen Behörden und der Öffentlichkeit vor besonderen Schwierigkeiten, die sich nicht allein durch Geheimhaltungspraktiken erklären lassen. Tatsächlich stellt schon einer der Begründer der Intelligence Studies und ebenfalls ehemaliger Nachrichtendienstmitarbeiter, Michael Herman, fest, dass Nachrichtendienste oft besser und mehr mit ihren internationalen Kollegen und Kolleginnen kommunizieren können, als mit Nicht-Nachrichtendienstlern und- dienstlerinnen des eigenen Landes.[34] Aus dieser Perspektive begründen komplexe, soziale Hürden zwischen den Nachrichtendiensten und den anderen an der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie beteiligten Behörden, die in der Strategie seltene Nennung von BND und BfV.

Ein eindrückliches Beispiel für eine institutionelle Grenze stellen Sicherheitsüberprüfungen dar. Weltweit unterziehen Nachrichtendienste ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Sicherheitsüberprüfungen. Je strenger die Prüfung, desto mehr Zugang erhält die Person zu sensiblem, geheimem Wissen, und desto mehr Befugnisse erhält sie in der Regel auch. Eine bestandene Sicherheitsüberprüfung ist ein essenzielles Merkmal dafür, dass der Dienst der betroffenen Person als Mitarbeiter, Mitarbeiterin und Kollegen, Kollegin vertrauen kann. Ebenfalls weltweit lässt sich das Phänomen beobachten, dass Nachrichtendienste diese Sicherheitsüberprüfungen einerseits anhand formeller Kriterien und Algorithmen vollziehen, andererseits, und insbesondere im Zeitverlauf, auch andere, soziale Kriterien nutzen, um das nötige Vertrauen zu schaffen. So konnten wir in einer Forschungsgruppe zeigen, dass in Nachrichtendiensten unterschiedlichster Art informelle familiäre und soziale Netzwerke entstehen, die für die Schaffung von internem Vertrauen, und die Rekrutierung und Besetzung von Posten eine wichtige Rolle spielen.[35] Soziologisch betrachtet entstehen durch diese Aktivitäten einerseits wichtige Verbindungen für die Stabilisierung der nachrichtendienstlichen Arbeit. Andererseits entstehen aber auch soziale und bürokratische Hürden bezüglich der externen Kommunikation, welche die Integration des Dienstes in den breiteren, sicherheitspolitischen Austausch erschweren können.

Bürokratie ist in diesem Zusammenhang ein weiteres, wichtiges Stichwort der Organisationssoziologie. Im allgemeinen Sprachgebrauch steht Bürokratie vor allem für

34 Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge 1996, S. 200–3.

35 Siehe auch Christoph Rass, *Das Sozialprofil des Bundesnachrichtendienst. Von den Anfängen bis 1968*, Berlin 2016; Jens Gieseke, *Die Stasi 1945–1990*, München 2011; Jens Gieseke, Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Staatssicherheit. Personalstruktur und Lebenswelt 1950–1989/90, Berlin 2000; Ibrahim Al-Marashi, »The Family, Clan, and Tribal Dynamics of Saddams Security and Intelligence Network« in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16, Nr. 2 (2003), S. 202–11.

Ineffizienz und Überregulierung. Die Sozial- und Politikwissenschaften jedoch haben (zunehmende) Bürokratie schon lange als einen unvermeidbaren Prozess größerer Organisationen erkannt, der sich zwingend aus den unterschiedlichen Interessen der dort arbeitenden Gruppen ergibt.[36] In allen modernen Nachrichtendiensten spielt Bürokratie eine zentrale Rolle für interne Arbeitsprozesse. Zu dieser Bürokratie zählt auch das Aufteilen der Belegschaft in unterschiedliche Arbeitsbereiche und Managementhierarchien. Auch aus der praxisnahen Nachrichtendienstforschung ist bekannt, dass sich diese strukturellen Merkmale stark auf den Arbeitsalltag innerhalb von Nachrichtendiensten auswirken.[37] So kann Bürokratie einerseits zu Effizienzverlusten führen, andererseits ermöglicht sie zentrale Kontrolle und Steuerung. Für die in diesem Beitrag verhandelte Frage ist wichtig, dass Bürokratie einen weiteren Hemmschuh für die Integration von Nachrichtendiensten in sicherheitspolitische Aushandlungsprozesse darstellt; nicht wegen Effizienzverlusten, sondern weil Unterschiede in der bürokratischen Organisation die Kommunikation und Zusammenarbeit mit externen Akteuren erschweren. Solche Schwierigkeiten können an unterschiedlichen IT-Systemen, Sicherheitsvorkehrungen, internen Umgangsformen und Formaten hängen, oder auch an Kleinigkeiten wie den Schwierigkeiten für die Belegschaft einiger Dienste, überhaupt eine namensbezogene E-Mail-Adresse zu erhalten, um sich den Kommunikationskonventionen, die außerhalb des Dienstes herrschen, anpassen zu können.

Dies bringt uns zum letzten hier aufzuführenden Konzept, dem der Wissenszirkulation.[38] Dieser im Grunde simple Begriff fokussiert die Tatsache, dass Wissen einerseits schwer einzudämmen ist, aber andererseits auch nicht unkontrolliert in alle Welt diffundiert. Stattdessen hängt die Zirkulation von Wissen von materiellen und immateriellen Bedingungen ab. Zu den materiellen Bedingungen zählen zum Beispiel finanzielle Ressourcen, Medien, wie auch einfach Menschen, welche das Wissen verbreiten können. Zu den immateriellen Bedingungen zählen Ideen darüber, wie Wissen bewertet wird: gilt es als relevant oder nicht, öffentlich oder geheim, tabu oder akzeptiert? Wer ist ein akzeptabler Wissensträger oder -partner? Anhand einer so differenzierten Betrachtung öffnet sich die Frage der Wissenszirkulation als ein empirischer Forschungsgegenstand: welche Bedingungen befördern oder hindern die Zirkulation von Wissen in einer bestimmten Situation? Sofort wird ersichtlich, dass Nachrichtendienste im Bezug auf Wissenszirkulation in einer besonderen Situation sind, denn (geheimes) Wissen

36 Michael Barnett / Martha Finnemore, »The Politics, Power and Pathologies of International Organizations« in: *International Organization* 53, Nr. 4 (1999), S. 699–732; Paul Chertkow, »The Nature of Bureaucratic Control in Soviet Intelligence Agencies« in: *Millennium. Journal of International Studies* 1, Nr. 3 (1972), S. 2–14.

37 Amy B. Zegart, »An Empirical Analysis of Failed Intelligence Reforms Before September 11« in: *Political Science Quarterly* 121, Nr. 1 (2006), S. 33–60; John A. Gentry, »The Intelligence of Fear« in: *Intelligence and National Security* 32, Nr. 1 (2017), S. 9–25.

38 David Gugerli / Michael Hagner / Philipp Sarasin / Jakob Tanner (Hg.), *Nach Feierabend 2011. Zirkulationen*, Zürich 2011; Johan Östling / Erling Sandmo / David L. Heidenblad / Anna N. Hammar / Kari H. Nordberg (Hg.), *The Circulation of Knowledge: Explorations into the History of Knowledge*, Lund 2018.

ist die zentrale Währung, in der sich der Wert eines Nachrichtendienstes bemisst.[39] Einerseits gelten Nachrichtendienste in vielen (und durchaus auch den eigenen) Augen als privilegierte Wissensträger, die einen besonders guten, vielleicht den besten, Überblick über sicherheitspolitische Herausforderungen haben. Auf der anderen Seite betrachten externe Akteure das von Nachrichtendiensten geschaffene Wissen oft mit Skepsis, entweder weil sie den Methoden der Dienste misstrauen, oder weil sie die Analysefähigkeiten der Dienste nicht schätzen. Auch Stereotypen wie das Image der Schlapphüte oder der Gurkentruppe wirken hier fort.[40] Aus verschiedenen Gründen gilt das Wissen von Nachrichtendiensten als belastet und nicht zirkulationswürdig. Aufgrund der besonderen Bedingungen, unter denen Wissen über Sicherheitspolitik zwischen Nachrichtendiensten und anderen mit dieser Politik befassten Institutionen (nicht) zirkuliert, könnte sich die nachrichtendienstliche Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklären.

5 Handlungsempfehlungen für die Praxis

Aus den beiden oben vorgestellten Thesen lassen sich zwei Handlungsempfehlungen ableiten. Die erste lautet, stark verkürzt: nachrichtendienstliche Geheimhaltung und deren Effekte abbauen, bzw. abmildern. Die zweite lautet: eine einheitlichere Behördenkultur fördern, insbesondere in den mit Außen- und Sicherheitspolitik befassten Institutionen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie benennt Integrierte Sicherheit als zentrale (auch: einzige) Strategie, um die innere und äußere Sicherheit in der Bundesrepublik zu erhöhen. Die Strategie definiert Integrierte Sicherheit sehr breit und hat als Ziel, dass alle mit Sicherheit befassten staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure eine gemeinsam definierte Sicherheitspolitik umsetzen. In der Tat gibt es historisch zu beobachtende Momente, in denen Gesellschaften es schafften auf so eine integrierte Vision gemeinsamer Sicherheit zu rekurrieren, und damit große Visionen und Veränderungen umzusetzen. Als Beispiel kann das in Großbritannien auch heute noch häufig beschworene Gemeinschaftsgefühl während des zweiten Weltkriegs dienen, anhand dessen es gelang, ungeheure Leistungen zu erzielen (man denke nur an die Entschlüsselung der Enigma-Maschine). Auch die integrierte Vision, welche viele unterschiedliche Akteure dazu brachte, Israel als einen modernen Nationalstaat zu erfinden und zu erschaffen – allerdings unter Einsatz brutalster Gewalt und Verdrängung -, mag als ein Beispiel dafür gelten, wie erfolgreich eine Strategie der integrierten Sicherheit sein kann. In Deutschland ist aus zahlreichen Gründen eine Integrierte Sicherheit derzeit ein hehres Ziel. Welche praktischen Maßnahmen könnten im Bereich der Nachrichtendienste dazu führen, dass diese in eine Politik der integrierten Sicherheit einbezogen würden?

39 Sophia Hoffmann, »Circulation, not cooperation: towards a new understanding of intelligence agencies as transnationally constituted knowledge providers« in: *Intelligence and National Security 36*, Nr. 6 (2021), S. 807–826.

40 Krieger, LÉtat de droit et la politique de renseignement en Allemagne, aaO. (FN 23).

Der erste Punkt bezieht sich auf die oben diskutierten Geheimnisprivilegien der Dienste. Um dieser Hürde konstruktiv zu begegnen, müssten die Leitungen der Nachrichtendienste das Spannungsverhältnis, das zwischen den Befugnissen ihrer Institutionen und demokratischem Anspruch besteht, verstehen und kommunizieren, intern und extern. Sie müssen den Widerspruch zwischen Freiheit, Transparenz und Sicherheit den Nachrichtendiensten besonders sichtbar verkörpern, reflektieren und innerhalb der Behörde ein nuanciertes Verständnis durchsetzen. Ohne diese interne Kommunikation und Schulung bleiben den Diensten die Ängste der Öffentlichkeit und das Misstrauen in Teilen der Regierung unverständlich; eine substanzielle, gar integrierte Verständigung mit externen Akteuren bleibt schwierig. (Ehemalige) Nachrichtendienstler und -dienstlerinnen äußern regelmäßig Enttäuschung über das mangelnde Vertrauen der Öffentlichkeit; jedoch reflektiert diese Abwehrhaltung auch mangelnde Kommunikation seitens der Dienste und mangelnde Reflexion der eigenen Macht im Staat (die vom einzelnen Mitarbeiter, einzelner Mitarbeiterin meistens auch nicht persönlich wahrgenommen wird). Das BfV setzt in den letzten Jahren in diesem Bereich neue Maßstäbe, u.a. mit der Gründung des Zentrums für Analyse und Forschung, der Ausrichtung der Wissenschaftskonferenz und deutlich verstärkter Außenkommunikation. Der Bundesnachrichtendienst besitzt seit einigen Jahren ein öffentliches Besucherzentrum und sticht mit stark sichtbaren Rekrutierungskampagnen hervor, entzieht sich jedoch weiterhin der breiteren, öffentlichen Diskussion. Diese wäre für eine Integration der Nachrichtendienste in ein gemeinschaftliches Verständnis von Sicherheit jedoch unumgänglich, auch wenn dies einen Abschied von strikter Geheimhaltung in einigen Bereichen bedeuten könnte.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die institutionellen Grenzen zwischen unterschiedlichen Sicherheitsakteuren in Deutschland, welche die Organisationssoziologie erklären, aber nicht verhindern kann. Für eine Integration des Sicherheitsverständnisses und gar der Überzeugungen davon, welche Politik aus diesem erwachsen sollte, bedarf es einer viel engeren, stetigen Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern, welche die Nationale Sicherheitsstrategie benennt. Auf der Arbeitsebene gibt es viele Foren der Zusammenarbeit, als Beispiel sei das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum GTAZ genannt, wo seit zwanzig Jahren über vierzig Behörden der Polizei und Nachrichtendienste zusammenarbeiten. Jedoch dienen diese nicht explizit der Entwicklung einer integrierten Sicherheitsstrategie oder -kultur.

Bezüglich der Nachrichtendienste würde eine Integrierte Sicherheit zunächst eine enge Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Dienstherren: dem Bundeskanzleramt und dem Bundesinnenministerium, benötigen. Die Nationale Sicherheitsstrategie jedoch ist ein Dokument der Bundesregierung, das unter Federführung des Außenministeriums erarbeitet wurde. Einige systemimmanente Strukturen stehen der Integration von Behördenkulturen im Wege; z. B. die Parteipolitik, der Föderalismus und die historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Identitäten, Stäbe und ways of doing der unterschiedlichen Häuser im Außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Auf der Arbeitsebene gibt es bereits Ansätze, diesen Fliehkräften zu begegnen, z. B. durch gemeinsame Arbeitsgruppen oder die Abordnung einzelner Beamter und Beamtinnen an fremde Häuser. Hier könnten im Sinne der Nationalen Sicherheitsstra-

tegie dezidierte Integrationsprogramme für den Bereich Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden, in welchen Beamte und Beamtinnen durch die relevanten Ministerien und Ämter rotieren, um deren Sicht- und Arbeitsweisen kennenzulernen. Auf der Leitungsebene könnten, neben den üblichen Besprechungsrunden, gemeinsame, öffentliche Termine absolviert werden, welche erfahrungsgemäß zu einer vertieften Erkenntnis der gegenseitigen Positionen führen. Ebenso könnten für Führungskräfte der mit Sicherheitspolitik befassten Häuser gemeinsame Klausurtagungen veranstaltet werden, auf denen offener Austausch gefördert und gemeinsame Ziele erörtert werden.

Wer die Strategie der integrierten Sicherheit umsetzen möchte, muss auch der Frage nachgehen, ob diese Art von Zusammenarbeit auch zwischen Nachrichtendiensten und zivilgesellschaftlichen Organisationen möglich wäre, ohne in Denunziantentum und Misstrauen zu verfallen. Denn mit dem Erreichen einer integrierten Sicherheit, wie sie in der Nationalen Sicherheitsstrategie skizziert ist, sollte eine derart vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Öffentlichkeit und Nachrichtendiensten möglich sein. Die erste Handlungsempfehlung hinsichtlich der Geheimhaltungspraxis und Selbstreflexion der Dienste dient zwar diesem Ziel. Nichtsdestotrotz zeigen auch die verhärteten Positionen in der Debatte um die Reform des BND-Gesetzes wie unterschiedlich die gesellschaftlichen Positionen zu Überwachung und Sicherheit sind. Die Fragen, z. B. wann Überwachung legitim ist, und wer zum Ziel von Überwachung werden darf und soll, bleiben kontrovers und entspringen sehr unterschiedlichen Erfahrungen und Interpretationen. Die Tatsache, dass wir allein von der positiven Vorstellung einer gesellschaftlichen Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten sehr weit entfernt sind, verdeutlicht das Ausmaß der Herausforderung, welche die Strategie der integrierten Sicherheit formuliert.

Kerstin Zettl-Schabath und Sebastian Harnisch

Eine »operative digitale Zeitenwende«: Cybersicherheit im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands

Zusammenfassung: In der Cyber-Außen- und Sicherheitspolitik ist die Nationale Sicherheitsstrategie in eine Vielzahl nationaler und internationaler Strategiedokumente eingebettet. Seit Anfang der 2000er-Jahre versuchen die Bundesrepublik und ihre Verbündeten sich durch mehr Kooperation vor einer wachsenden Anzahl krimineller, bösartiger ökonomisch-, politisch- und militärisch-relevanter Cybervorfälle zu schützen. Der Beitrag untersucht zunächst, welche Ziele, Mittel und Instrumente die Nationale Sicherheitsstrategie aus diesen Dokumenten aufnimmt und weiterentwickelt. Sodann werden die internationale Cyberdiplomatie der Bundesregierung, ihr Attributionsverhalten sowie Maßnahmen zur »aktiven Cyberabwehr« daraufhin analysiert, ob und inwiefern die Ziele der Sicherheitsstrategie bereits umgesetzt worden sind. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung der Sicherheitsstrategie erkennbare Lücken aufweist. Wir empfehlen zum einen die verstärkte Nutzung europäischer Instrumente, gemeinsame Attribuierungen von Angriffen sowie die umfassendere Umsetzung von EU-Regulierung, insbesondere NIS-2. Zum anderen muss die deutsche Cyber-Außen- und Sicherheitspolitik institutionell gestärkt werden, etwa durch eine verfassungsrechtliche Befähigung des Bundeskriminalamtes (BKA) und eine verbesserte Ressortabstimmung bei der Umsetzung des KRITIS-Dachgesetzes.

Schlüsselwörter: Cybersicherheit, Attribution, Abschreckung, Resilienz, Normen, Sanktionen, Cyberkriminalität, Proxies, Cyberabwehr

Kerstin Zettl-Schabath and Sebastian Harnisch, A Digital »Zeitenwende«: Small and Operational. Cybersecurity in Germany`s National Security Strategy

Summary: In cyber foreign and security policy, the National Security Strategy is embedded in a large number of national and international strategy documents that have sought to protect Germany and its allies from a growing number of criminal malicious economic, political and militarily relevant cyber incidents since the early 2000s. The article first examines which goals, means and instruments the national security strategy takes from these documents and develops them further. It then analyses the German government's international cyber diplomacy, its attribution behavior and measures for ‘active cyber defence’ and whether and as to how far the explicit goals of the Security Strategy have been achieved. By naming specific instruments, in particular the increased attribution of attacks and constitutional authorization of the Federal Criminal Police Office (BKA) as well as the comprehensive implementation of EU regulation (NIS-2), there is justified hope that the Federal Republic's protection, which has been patchy to date, can be gradually

improved. However, this will require more efficient ministerial coordination, as the sluggish implementation of the KRITIS umbrella law shows, as well as more active involvement of business and civil society in the short and medium term, so that they can also take better responsibility for their own protection.

Keywords: cybersecurity, attribution, deterrence, resilience, norms, sanctions, cybercrime, proxies

Kerstin Zettl-Schabath, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Heidelberg und forscht im Rahmen des Projekts »European Repository of Cyber Incidents« (EuRepoC) zu Cyberkonflikten.

Korrespondenzanschrift: kerstin.zettl@ipw.uni-heidelberg.de

Sebastian Harnisch, Prof. Dr., ist Professor für Internationale Beziehungen und Außenpolitikforschung an der Universität Heidelberg und lehrt und forscht unter anderem zu Cybersicherheit, Internet Governance und Netzpolitik.

Korrespondenzanschrift: sebastian.harnisch@ipw.uni-heidelberg.de

1 Einleitung

Die Nationale Sicherheitsstrategie von 2023 ist keine »strategische Zeitenwende« im digitalen Raum, denn die Bundesrepublik wird kriminelle und staatlich-unterstützte Cyberangriffe weiterhin gemeinsam mit internationalen Verbündeten sowie Wirtschaft und Gesellschaft abwehren. Sie kann aber als »operative Zeitenwende« betrachtet werden: So haben bundesdeutsche Akteure die Ukraine seit dem russischen Angriffskrieg aktiv befähigt, ihre digitale Selbstverteidigung weiter zu verbessern. Sodann haben das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als auch das Auswärtige Amt und weitere Institutionen aktiver von öffentlichen Attributionen, das heißt der Zuweisung von Verantwortlichkeiten für Cyberoperationen, Gebrauch gemacht. Und schließlich sind die rechtlichen Grundlagen für eine erweiterte Gefahrenabwehr durch das BKA von der scheidenden Bundesregierung noch auf den Weg gebracht worden. Daneben bleibt der Gestaltungsanspruch der Strategie in der Cybersicherheitspolitik bemerkenswert schwach: Auf europäischer Ebene wird die *Cyber Diplomacy Toolbox (CDT)* als gemeinsamer *EU*-Instrumentenkasten nicht erwähnt und im deutschen Attributionsverhalten wird die Normbildung auf globaler Ebene vernachlässigt.

Mit der Nationalen Sicherheitsstrategie wurde erstmals ein Dokument vorgelegt, das im Bereich der Cyber-Außen- und Sicherheitspolitik und weiteren Politikfeldern Strategiedokumente wie das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und das Weißbuch Multilatera-

lismus[1] ergänzt und bündelt. Den beteiligten Ministerien kam dabei der Auftrag zu, die bisherigen Cyberstrategien von 2011, 2016, und 2021 weiterzuentwickeln und die Rolle Deutschlands als Cyberakteur gegenüber der analogen und digitalen Umwelt zu definieren. Die Strategie sollte konkrete Ziele benennen sowie Strategien und Instrumente zu deren Umsetzung festlegen sowie notwendige rechtliche Anpassungen identifizieren.[2]

All dies ist vor dem Hintergrund eines sicherheitspolitischen Umfelds zu sehen, das sich angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und zunehmender Übergriffe Chinas gegenüber Taiwan und im Südchinesischen Meer zusehends verschlechterte. In der Cybersicherheitspolitik zeigte sich dies etwa anhand vermehrter Angriffe russischer Cyberakteure gegen die Ukraine und ihre Unterstützerstaaten, adressiert unter anderem durch den Aufbau der *NATO Virtual Cyber Incident Support Capability* (VCISC) und des *EU Cybersecurity Emergency Mechanism* 2023.[3]

Der Beitrag untersucht zunächst, welche Ziele und Strategien die Nationale Sicherheitsstrategie aus früheren Strategiedokumenten übernommen und wie sich die Veränderung des sicherheitspolitischen Umfeldes auf diese ausgewirkt hat. Im dritten Abschnitt werden die Kernelemente der Strategie mit Bezug zum Thema Cybersicherheit vorgestellt und im Lichte der Cyberkonfliktforschung diskutiert. Abschnitt 4 analysiert Deutschlands bisherige Cybersicherheitspolitik, auf diplomatischer und operativer Ebene. Hierbei stehen die Formalisierung des nationalen Attributionsprozesses, die Nutzung der *CDT*, als auch operative Strafverfolgungsmaßnahmen gegen *Ransomware*-Gruppierungen im Rahmen einer aktiven Cyberabwehr im Fokus. Abschließend werden die Befunde erörtert und konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die mehr europäische Zusammenarbeit sowie eine Stärkung des innerstaatlichen Politikprozesses vorsehen.

2 Deutschlands Cybersicherheitsstrategien vor 2023: Was bisher geschah

In diesem Abschnitt werden die bislang in Deutschland verabschiedeten Cybersicherheitsstrategien behandelt, die cyberdomänenspezifisch der nationalen Sicherheitsstrategie 2023 den Weg ebneten. Neben stetig steigendem institutionellem Aufwuchs auf nationaler Ebene stehen zudem die EU und NATO als Koordinationsrahmen deutscher Cybersicherheitspolitik im Fokus.

Die Sicherheitsstrategie von 2023 greift die wichtigsten Elemente der bisherigen Cyberstrategien auf und entwickelt diese erkennbar fort. Während die Bekämpfung von Computerkriminalität und der Schutz kritischer Infrastrukturen bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren Aufmerksamkeit erlangten, führte die Bundesregierung, nach der

1 Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* 2016; Auswärtiges Amt, *Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung – Gemeinsam für die Menschen. Drucksache 19/30294* 2021.

2 Münchner Sicherheitskonferenz (Hg.), *Zeitenwende | Wendezeiten – Sonderausgabe des MSR zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik | Münchner Sicherheitskonferenz* 2020, S. 151ff.

3 Eugenia Lostri, *What Will Mechanisms for Cybersecurity Aid Look Like?,* https://www.lawfaremedia.org/article/what-will-mechanisms-for-cybersecurity-aid-look-like, (Zugriff am 27.08.2024).

Gründung des BSI 1991, im Jahr 2011 eine erste Cybersicherheitsstrategie für Deutschland ein. Diese Strategie reagierte, ebenso wie Strategiedokumente in anderen westlichen (*EU*-)Staaten (u.a. Großbritannien, Frankreich, Tschechien), auf die rasche Zunahme bösartiger Cyberangriffe (Estland 2007, Georgien 2008) sowie die Kompromittierung von industrieller Steuerungssoftware im Rahmen der *Stuxnet*-Attacke, welche die wachsende Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen offenlegte.[4] Zentrales Ziel war die Etablierung eines grundlegenden Schutzniveaus für die vernetzten Informationsstrukturen auf deutschem Territorium bei gleichzeitiger Wahrung der umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzung des Cyberraums. Im Vergleich zu den genannten Partnerstaaten verwies die Cybersicherheitsstrategie aber bereits auf die 2010 erschienene *Digital Agenda for Europe* der EU; sie unterließ es aber noch Cybersicherheit als potenzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit zu adressieren.[5]

Die Cybersicherheitsstrategien von 2016 und 2021 differenzierten stärker zwischen kriminellen, staatlichen und hybriden Bedrohungen und führten zu einem raschen Ausbau der institutionellen Cybersicherheitsarchitektur. Zu den neuen Institutionen gehörten zuvorderst das BSI als *National Cyber Defense Authority* und das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ). Zudem wurde ein nationaler Cyber-Sicherheitsrat ins Leben gerufen, um Ministerien, Bundesländer und Wirtschaftsvertreter zusammenzubringen. In der Cybersicherheitsforschung ist diese Institutionenzunahme und deren wachsende Kompetenzüberschneidung weitgehend kritisch rezipiert worden, indem etwa auf die (technische) Engführung des Cybersicherheitsbegriffs, die Fokussierung des BSI auf technische Grundlagen des Cyberschutzes und die stärkere (verantwortliche) Einbindung der Betreiber von kritischer Infrastruktur hingewiesen wurde.[6]

Die Verabschiedung der dritten Cybersicherheitsstrategie im September 2021 sorgte erstmalig für erheblichen zivilgesellschaftlichen Widerstand, insbesondere wegen der geplanten Ausweitung staatlicher Überwachungsbefugnisse. In einem offenen Brief forderten zahlreiche Unterzeichner Änderungen und kritisierten die Strategie als »Vertrag zu Lasten Dritter«, da sie unter anderem kurz vor der anstehenden Bundestags-

4 Eric Luiijf / Kim Besseling / Patrick de Graaf, »Nineteen national cyber security strategies« in: *International Journal of Critical Infrastructures*, Nr. 9 (2013); Tillmann Schulze, *Bedingt abwehrbereit. Schutz kritischer Informations-Infrastrukturen in Deutschland und den USA,* Wiesbaden 2007; Stefan Steiger, *Cybersicherheit in Innen- und Außenpolitik: Deutsche und britische Policies im Vergleich. Deutsche und britische Policies im Vergleich,* Bielefeld 2022, S. 100ff.

5 Luiijf / Besseling / Graaf, Nineteen national cyber security strategies, aaO. (FN 4).

6 Die Stiftung Neue Verantwortung veröffentlicht regelmäßig grafische Aufarbeitungen der institutionellen Verflechtungen auf nationaler und internationaler Ebene, vgl. Sven Herpig / Frederic Dutke, *Deutschlands staatliche Cybersicherheitsarchitektur* 2023; Eric Luiijf / Kim Besseling / Patrick de Graaf, »Nineteen national cyber security strategies« in: *International Journal of Critical Infrastructures*, Nr. 9 (2013); Dennis Kipker, *Stellungnahme Cybersicherheit Digitalausschuss,* https://www.bundestag.de/resource/blob/929758/9725e00cad76feaa54527f0130050b14/Stellungnahme-Kipker.pdf, (Zugriff am 28.08.2024); Dennis-Kenji Kipker / Sebastian Mayr, »Zur Unabhängigkeit des BSI« in: *Datenschutz und Datensicherheit – DuD* 47, Nr. 12 (2023), S. 790–795.

wahl verabschiedet werden würde.[7] Besonders beanstandet wurden im Rahmen des Konzepts der »aktiven Cyberabwehr« die erweiterten Strafverfolgungsmaßnahmen bei Computerdelikten, die Stärkung der Zentralstellenaufgabe des BKA, operative Lösungen für den Zugriff auf verschlüsselte Kommunikation, der Ausbau der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) sowie die Ausweitung der nachrichtendienstlichen Befugnisse. Besonders umstritten war der geplante Einbau von »Hintertüren« in verschlüsselte Kommunikation, da diese Sicherheitslücken auch von ausländischen Akteuren für Angriffe genutzt werden könnten. Konkret verdeutlichte die weltweite *WannaCry*-Kampagne nordkoreanischer Hacker (2017) diese Gefahr: Die Schadsoftware nutzte einen von der *NSA* entwickelten und später gestohlenen *Exploit* (Befehlsfolge zur Ausnutzung von Sicherheitslücken, in diesem Fall mit dem Namen *Eternalblue),* der auch in (späteren) russischen und chinesischen Cyberoperationen wiederverwendet wurde.[8] Kritiker argumentierten, dass selbst Länder mit umfassenden Cyberfähigkeiten, wie die *USA*, ihre Hintertüren nicht ausreichend schützen können, und somit auch nicht deutsche Sicherheitsbehörden.[9]

Die Enthüllungen von Edward Snowden über die *NSA*-Überwachungsprogramme im Jahr 2013 hatten die deutsche Cybersicherheitsdebatte noch auf die Zielkonflikte zwischen persönlicher Freiheit und nationaler Sicherheit fokussiert. Im Vergleich arbeitete sich der deutsche Diskurs über die Cybersicherheitsstrategie 2021 dann stärker an der Frage ab, ob Cybersicherheit primär mittels institutioneller Reformen oder durch technische Lösungen erlangt werden könne. Ein Zielkonflikt, der zwei Jahre später im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie wieder aufgegriffen wurde.

Die Formulierung und Umsetzung der Cyber-Sicherheits-, Außen- und Verteidigungspolitik obliegt prinzipiell den Mitgliedstaaten internationaler Organisationen. Seit Anfang der 2000er koordinieren diese aber zunehmend ihre Politiken, sodass nationale Strategien durch multilaterale Institutionen zunehmend geformt und in diese eingebettet sind.[10]

In der *EU* kamen die Mitgliedstaaten und die Kommission erstmals 2002 überein, mit Vertretern der IT-Industrie Informationssicherheit zu stärken. 2004 wurde die *European Network and Information Security Agency* (*ENISA*) gegründet, welche heute als *European Union Agency for Cybersecurity* fungiert. Nach zahlreichen Angriffen veröffentlichte die Hohe Repräsentantin 2013 die erste *EU-Cybersecurity*-Strategie »An Open, Safe and Secure Cyberspace«, die infolge des Bundestagshacks 2015 zur ersten Richtlinie

7 O. A., »Offener Brief an die Deutsche Bundesregierung« (2021), https://www.interface-eu.org/storage/archive/files/offener_brief_-_cybersicherheitsstrategie2021.pdf, (Zugriff am 13.08.2024).

8 Gordon Corera, *Cyber-attack: US and UK blame North Korea for WannaCry,* https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42407488, (Zugriff am 06.10.2021).

9 Annegret Bendiek / Matthias Schulze, *Attribution als Herausforderung für EU-Cybersanktionen* 2021, S. 20.

10 Darius Štitilis / Paulius Pakutinskas / Inga Malinauskaitė, »EU and NATO cybersecurity strategies and national cyber security strategies: a comparative analysis« in: *Security Journal* 30, Nr. 4 (2017), https://link.springer.com/article/10.1057/s41284-016-0083-9, S. 1151–1168.

zur Netzwerk- und Informationssicherheit (NIS-1) führte.[11] Seither hat die EU eine Vielzahl legislativer und operativer Initiativen gestartet, darunter die erweiterte Richtlinie zur Netzwerk- und Informationssicherheit (NIS-2), die Richtlinie zur Resilienz kritischer Einrichtungen (*CER 2023*), die Richtlinie zur digitalen operativen Resilienz von Finanzinstitutionen (*DORA, 2023*), der *Cybersecurity Act* (2019) und das EU-Gesetz zur Cyberfähigkeitsakademie (2023).[12] Für diesen Abschnitt ist besonders die NIS-2, als zweite EU-Richtlinie zur Netz- und Informationssicherheit von Bedeutung. Sie wurde im Amtsblatt der Europäischen Union L333 veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten müssten die Richtlinie bis Oktober 2024 in nationales Recht umsetzen, jedoch hinken viele Staaten, so auch Deutschland, diesem Zeitplan weit hinterher. Die aktuelle NIS-2-Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung der (ersten) NIS-Richtlinie aus dem Jahr 2016 dar. In der *EU*-Cybersicherheitsstrategie von 2020 verpflichteten sich die Union und ihre Mitgliedstaaten zudem, ihre operativen Fähigkeiten, Krisenreaktionsteams und die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und gesellschaftlichen Akteuren zu verbessern. Dazu baute die EU unter anderem eine *Joint Cyber Unit* (2021–24) und ein Zentrum für die Analyse hybrider Bedrohungen mit der *NATO* auf (2017).[13]

Nach den Cyberangriffen auf Estland (2007) formulierten die *NATO* und ihre Mitgliedstaaten 2008 zunächst eine »Politik zur Cyberverteidigung«, die sodann 2014 auf dem Gipfel in Wales revidiert wurde. Cyberangriffe, die in Ausmaß und Wirkung kinetischen Angriffen gleichen, können danach den Bündnisfall auslösen.[14] In Warschau (2016) verpflichteten sich die Mitgliedstaaten durch einen *Cyber Defense Pledge,* ihre Abwehrfähigkeiten auszubauen und mithilfe von »best practices« den Schutz der Truppen und des Bündnisterritoriums zu stärken. Auf den *NATO*-Gipfeln von Brüssel (2021) und Vilnius (2023) wurden umfassende Cyberverteidigungspolitiken beschlossen, welche die Fähigkeiten zur Abschreckung, Verteidigung und Gegenwehr stärkten und eine gemeinsame Lagebewertung hervorhoben. Zusätzlich einigten sich die Mitglieder auf eine *Virtual Cyber Incident Support Capability* (VCISC) und eine *NATO Cyber Defence Conference* (2023) in Berlin. Ein *NATO Integrated Cyber Defense Center (NiCC)* wurde beim *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) in Mons eingerichtet, um Schwachstellen in der Verteidigungsfähigkeit aufzudecken.[15]

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Bundesrepublik wesentliche Elemente der Strategieentwicklung von *NATO* und *EU* mitgestaltet und teilweise auch selbst initiiert hat. Dies betrifft die Anwendbarkeit des Völkerrechts im Cyberraum, das Recht auf Selbstverteidigung nach einem schweren Cyberangriff, den Ausbau der eigenen

11 Bendiek / Schulze, Attribution als Herausforderung für EU-Cybersanktionen, aaO. (FN 9).

12 Christina Rupp, *Navigating the EU Cybersecurity Policy Ecosystem,* https://www.stiftung-nv.de/publications/navigating-the-eu-cybersecurity-policy-ecosystem, (Zugriff am 28.08.2024); André Barrinha / G. Christou, »Speaking sovereignty: the EU in the cyber domain« in: *European Security* 31, Nr. 3 (2022), S. 356–376.

13 Annegret Bendiek / Jakob Bund, »Hardening Norms and Networks: Europe's Cyber Defence Posture« in: *Intereconomics* 59, Nr. 4 (2024), S. 198–203.

14 NATO, *The Secretary General's Annual Report 2014, 30-Jan.-2015,* https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm, (Zugriff am 28.08.2024).

15 Suzanne Spaulding / Mark Montgomery, *NATO and Cyber: Outrunning the Bear,* https://www.csis.org/analysis/nato-and-cyber-outrunning-bear, (Zugriff am 28.08.2024).

Lagebild- und Abwehrfähigkeiten sowie die engere Verzahnung staatlicher Einheiten mit privatwirtschaftlichen Fähigkeiten. Die operative Erkennung und Abwehr in den eigenen Systemen werden dabei priorisiert. Erhebliche Schwächen zeigt die Bundesrepublik allerdings in der Umsetzung internationaler Regelwerke, insbesondere der NIS-2-Richtlinie für den Schutz kritischer Infrastruktur, weil bei der nationalen Umsetzung zahlreiche Ausnahmetatbestände zugelassen wurden (siehe Abschnitt 3.1).

3 Cyber in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Der »integrierte Sicherheitsbegriff« der Sicherheitsstrategie betont zunächst den Schutz der physischen Integrität öffentlicher Netzinfrastrukturen und Systeme sowie privatwirtschaftlicher Unternehmen und Bürger. Weiterhin fordert die Strategie den Schutz der Freiheit zur unabhängigen Entscheidung über politische Ziele ohne Zwang, etwa durch Sabotage, Erpressung oder hybride Bedrohungen, und bekräftigt die Bedeutung der Abstimmung mit Partnern und multilateralen Institutionen. Schließlich hebt sie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere den Klimaschutz, hervor, mit besonderem Fokus auf marginalisierte Gruppen, wie Frauen und Kinder.[16]

Vor der Veröffentlichung standen Expertenanhörungen im Fokus, welche die veränderte internationale Lage, vor allem den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, die zunehmende EU-Regulierung des Cyberraums und die veränderten Angriffsmethoden von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren thematisierten.[17] Im Digitalausschuss des Bundestags wurden Ende Januar 2023 Strategien zur Stärkung der Cybersicherheitsarchitektur in Deutschland erörtert.[18] Diese umfassten primär innerstaatliche Maßnahmen, wie die Stärkung des BSI, verbesserte Kontrollrechte und Prozessoptimierungen sowie die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Bürgern. Ein Vorschlag betraf die Einberufung einer Expertenkommission zur Reform der Sicherheitsarchitektur. Viele dieser Vorschläge basierten auf der 2022 vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) vorgestellten Cybersicherheitsagenda für die 20. Legislaturperiode, die unter anderem die Weiterentwicklung der Cyberfähigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und den Ausbau der ZITiS zur Stärkung der digitalen Ermittlungswerkzeuge für Sicherheitsbehörden vorsah.[19]

16 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland,* https://www.bmvg.de/resource/blob/5636374/38287252c5442b786ac5d0036ebb237b/nationale-sicherheitsstrategie-data.pdf, (Zugriff am 30.11.2023), S. 6f.

17 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

18 Deutscher Bundestag, *Anhörung zur Cybersicherheit – Zuständigkeiten und Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland,* https://www.bundestag.de/ausschuesse/a23_digitales/Anhoerungen/928388-928388, (Zugriff am 28.08.2024).

19 Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Cybersicherheitsagenda des Bundesministeriums des Innern und für Heimat,* https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/cybersicherheitsagenda-20-legislatur.pdf?__blob=publicationFile&v=5, (Zugriff am 28.08.2024).

3.1 Stärkung nationaler Cyberabwehrfähigkeiten, jedoch lückenhafte europäische Einbettung

Die Sicherheitsstrategie beschreibt Deutschland als Gemeinwesen, das digitale Netze und Technologien für gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Zwecke nutzt, aber zunehmend Bedrohungen vonseiten staatlicher und nicht-staatlicher Akteure ausgesetzt ist.[20] Im Zentrum der Bedrohungsanalyse stehen öffentliche Infrastrukturen und *Ransomware*-Angriffe gegen Unternehmen und Verwaltungen, während die Risiken durch digitale Lieferketten, Drittparteien und Clouddienste nicht explizit thematisiert werden. Diese Risiken hätten eine differenziertere Analyse nahegelegt, da den Vorteilen ihrer Nutzung, auch erhebliche Nachteile, wie eine erhöhte Anfälligkeit aufgrund erweiterter Zugriffsmöglichkeiten gegenüberstehen. Auffällig ist ferner, dass die Strategie undifferenziert von wachsenden Bedrohungen durch »Kriminalität, Terrorismus, Spionage und Sabotage« spricht, ohne deren unterschiedliche Prävalenz in Deutschland und der EU zu berücksichtigen. Eine mögliche Priorisierung der Maßnahmen anhand der evidenzbasierten Cybersicherheitsforschung wird nicht vorgenommen. In Anbetracht der stetigen Warnungen vor böswilligen Aktivitäten in IT-Sicherheitssystemen und angesichts knapper menschlicher, zeitlicher und finanzieller Ressourcen wäre dies jedoch zwingend notwendig. Hierfür hätte zunächst eine Risikoeinschätzung der unterschiedlichen Cyberoperationstypen vorgenommen werden müssen, d.h. konkret die Eintrittswahrscheinlichkeit muss in Bezug zum vermuteten Schaden modelliert werden. Der Fokus auf technische Vorfallstypen (Spionage, *DDoS, Wiper, Hack-and-Leak, Ransomware*) im Gegensatz zur generischen Differenzierung zwischen »Kriminalität, Terrorismus, Spionage und Sabotage« wäre hierbei zielführender gewesen, da laut Forschung nicht nur Kriminelle erpresserische Operationen wie *Ransomware* vornehmen und umgekehrt nicht nur staatlich assoziierte Akteure Datendiebstahl oder disruptive Operationen durchführen.[21]

Die Sicherheitsstrategie betont zudem die Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Resilienz zur Abwehr von Cyberbedrohungen. Es bleibt jedoch konzeptionell unklar, ob dies die Wiederherstellung des Status quo oder eine dynamische Anpassung an neue Technologien und Bedrohungen bezweckt.[22] Zwar fehlt es an einer klaren Priorisierung der Maßnahmen zur Eindämmung und Bekämpfung von Cybergefahren. Aber aus der Strategie selbst kann ein »Implementierungsnarrativ Cyberabwehr« herausgelesen werden: Danach soll zunächst ein *Whole-of-Society-Approach* durch gesteigertes gesellschaftliches Risikobewusstsein und umfassendere Lagebilder der Behörden die Cybersicherheit erhöhen. Das BSI soll unabhängiger und als Zentralstelle im Bund-

20 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 16), S. 59.*

21 Kerstin Zettl-Schabath / Sebastian Harnisch, *One Year of Hostilities in Ukraine: Nine Notes on Cyber Operations*, https://eurepoc.eu/wp-content/uploads/2023/06/One_Year_of_Hostilities_in_Ukraine_EuRepoC.pdf, *(Zugriff am 03.02.2025).*

22 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler, »Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Bedrohungen und der effektive Mitteleinsatz in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

Länder-Verhältnis gestärkt werden. Eine engere Anbindung von KRITIS-Unternehmen an die Lagebeurteilung des BSI sowie sektorspezifische *CERT*-Teams (Computer Emergeny Response Team) sollen geprüft werden. Ferner sollen die Cyber- und Weltraumfähigkeiten Deutschlands zur kollektiven Abschreckung und Verteidigung in der *NATO* beitragen.[23]

Konkret geplant sind der Ausbau des Informationssicherheitsmanagements der Bundesverwaltung, die hochsichere Vernetzung mit Partnerstaaten und die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung im Krisenfall. Eine Grundgesetzänderung zur Bundeskompetenz bei schwerwiegenden Cyberangriffen wird angestrebt, wobei zwischen der Erkennung und Abwehr von Angriffen und *Hackbacks* unterschieden wird, letztere werden abgelehnt.[24]

Die Sicherheitsstrategie betont zudem, dass Deutschland »regelwidriges und aggressives Verhalten von Cyberakteuren nicht hinnehmen« wird und Cyberangriffe, wenn möglich, attribuieren und sanktionieren will, auch in Zusammenarbeit mit *EU*-Partnern und der *NATO*.[25] Neben dem Ausbau nationaler Kapazitäten werden auch die Umsetzung europäischer Regulierung (z.B. NIS-2), der Kapazitätsaufbau bei Partnern und die internationale Zusammenarbeit in der *Counter Ransomware Initiative* genannt. Erstaunlicherweise erwähnt die Strategie jedoch nicht explizit den Ausbau völkerrechtlich verbindlicher Normen oder den Schutz von Dissidenten vor digitaler transnationaler Repression, ebenso wenig wie die *CDT* der *EU*. So verpasst es Deutschland auf außenpolitischer Ebene die europäische Cyberdiplomatie zu stärken, indem die *CDT* nicht als integraler Bestandteil der Nationalen Sicherheitsstrategie verankert wurde. Hinzu kommen die von ExpertInnen bislang als lückenhaft und defizitär beschriebenen Planungen für das deutsche Umsetzungsgesetz von NIS-2: So sieht der aktuelle Gesetzesentwurf umfangreiche Ausnahmen für staatliche Behörden, etwa auf der Landes- und Kommunalebene, vor, was einerseits deren Cybersicherheitsniveau eher schaden könnte und andererseits ein falsches Signal an weitere, weniger befähigte und finanziell ausgestattete Mitgliedstaaten, aber auch die umfassend von der Regulierung betroffene deutsche Wirtschaft sendet.[26]

23 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 16), S. 61.*

24 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 16),* S. 62.

25 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 16),* S. 60.

26 AG Kritis, *Schriftliche Stellungnahme zum Referentenentwurf des NIS2UmsuCG vom 07.05.2024,* https://ag.kritis.info/2024/05/30/stellungnahme-nis2umsucg/ (Zugriff am 03.02.2025).

3.2 Die Nationale Sicherheitsstrategie im Lichte der Cyberkonfliktforschung

Die Cyberkonfliktforschung ist ein wachsendes, angloamerikanisch geprägtes Forschungsfeld.[27] Nur wenige Arbeiten untersuchen bislang die Effektivität nationaler Attribuierungsprozesse, der *CDT* und der institutionellen Reform der deutschen Cybersicherheitspolitik. Vergleichende Arbeiten blieben bisher weitgehend aus, während zahlreiche Studien die Voraussetzungen für erfolgreiche technische Attribuierungen analysieren, rechtliche Zuschreibungen untersuchen und politische Verantwortlichkeiten beleuchten.[28]

Einzelfallstudien zu den Attribuierungsprozessen in den USA, Deutschland und begrenzt vergleichende internationale Studien sind verfügbar.[29] So analysieren Paulus und Rupp vier staatliche Attribuierungsprozesse hinsichtlich technischer, rechtlicher und politischer Elemente. Armelli et al. und Efrony[30] kommen zu dem vorläufigen Schluss, dass insbesondere kollektive Attribuierungen kaum Einfluss auf das Verhalten der adressierten Akteure haben. Als Gründe identifiziert Efrony die mangelnde Transparenz und die wechselnden beteiligten bürokratischen Akteure, welche die Legitimität und Effektivität von Attribuierungen einschränken, selbst wenn sie mithilfe von Sanktionen unterstützt werden.

Ähnliche Befunde gelten für die Wirkung der *CDT*: Einige Studien befassten sich mit der Genese und den Inhalten der *CDT*; andere untersuchten die Effekte eines Sanktionsregimes oder gemeinsamer Attribuierungen.[31] Die Nutzung der *CDT*-Ins-

27 James Shires / Robert Chesney / Max Smeets (Hg.), *Cyberspace and Instability* 2023. Tim Stevens / Joseph Devanny (Hg.), *Research handbook on cyberwarfare,* Cheltenham, UK, Northampton, MA 2024.

28 David D. Clark / Susan Landau, »Untangling attribution«, in: National Research Council (Hg.), *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S. Policy.*, Washington, D.C. 2010, S. 25–40; Thomas Rid / Ben Buchanan, »Attributing Cyber Attacks« in: *Journal of Strategic Studies* 38, 1–2 (2015), S. 4–37; Kristen Eichensehr, »The Law & Politics of Cyberattack Attribution« in: *UCLA Law Review* 67 (2020); Florian J. Egloff, »Public attribution of cyber intrusions« in: *Journal of Cybersecurity* 6, Nr. 1 (2020), S. 484.

29 Heajune Lee, *Strategic Publicity?: Understanding US Government Cyber Attribution* 2021; Rebecca Beigel, »Attribution von Cyberoperationen – Deutschlands öffentliche Zuschreibungen«, in: *Asymmetrien in Cyberkonflikten* 2022, S. 169–198; Alexandra Paulus / Christina Rupp, *Official Public Political Attribution of Cyber Operations: State of Play and Policy Options,* https://www.stiftung-nv.de/publications/official-public-political-attribution-of-cyber-operations, (Zugriff am 16.08.2024).

30 Matthew Armelli et al., *Named but hardly shamed. The Impact of Information Dislosures on APT Operations* 2020; Dan Efrony, »Collective Attribution in Cyberspace: A Rebranded Version of Attribution Does Not Make It More Effective« in: *International Law Studies* 103, Nr. 270 (2024), https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol103/iss1/9/¸ »Enhancing Accountability in Cyberspace Through a Three-Tiered International Governance Regime« in: *International Law Studies*, Nr. 103 (2024), https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol103/iss1/13/.

31 Erica Moret / Patryk Pawlak, *The EU Cyber Diplomacy Toolbox: towards a cyber sanctions regime?,* https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep06815.pdf; Siim Alatalu, »Alliance attribution of global cyber attacks : The European Union«, in: *National Cyber Emergencies* 2020,

trumente durch *EU*-Institutionen und Mitgliedstaaten wird nur in sehr wenigen Studien behandelt:[32] hier zeigt sich zum einen, dass die beteiligten *EU*-Institutionen und Mitgliedstaaten eine Präferenz für präventive Maßnahmen haben und zum anderen, dass nur (sehr) wenige *CDT*-basierte Sanktionen verhängt wurden. Ferner zeigen diese Studien deutlich, dass bislang zwischen der Intensität des Angriffs und Robustheit der Gegenmaßnahme kein erkennbarer Zusammenhang besteht, sodass die Forschung hier ganz konkret Hilfestellung geben kann, wie eine »verhältnismäßige(re) Reaktion« der betroffenen *EU*-Staaten ausgestaltet werden könnte.

Die Debatte um aktive (oft auch offensive) Verteidigung und Sicherung kritischer digitaler Infrastrukturen wird in der Bundesrepublik seit 2017 intensiv geführt.[33] Es wird unterschieden zwischen aktiver Cyberabwehr von Angriffen unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs und Cyberverteidigung gegen Angriffe darüber, die bislang in der Realität jedoch kaum vorkommen, ein Beispiel wäre die sogenannte *Stuxnet*-Operation, bekanntgeworden 2010. *Hackbacks*, offensive Maßnahmen ohne definitorische Einschränkungen, werden von der Bundesregierung indes abgelehnt.[34] Einige Experten halten die Abgrenzung zwischen aktiver Cyberabwehr und *Hackbacks* für praktisch unmöglich.[35] Die meisten politisch Verantwortlichen setzen jedoch auf eine Differenzierung der Maßnahmen in vier Stufen: Umleitung des Datenverkehrs, Blockierung, Infiltration und Manipulation von Daten, und Abschaltung des angreifenden Systems.[36]

Die Sicherheitsstrategie greift diese Debatte auf, indem sie die Bundesregierung auffordert, »eine Bundeskompetenz zur Gefahrenabwehr bei schwerwiegenden Cyberangriffen durch Änderung des Grundgesetzes« anzustreben.[37] Nach Medienberichten sieht ein erster Reformschritt unter Federführung des BMI eine Bundeskompetenz des BKA zur aktiven Gefahrenabwehr vor, die auch Maßnahmen wie Datenmanipulation

---

S. 171–185; Stefan Soesanto, *Europe Has No Strategy on Cyber Sanctions,* https://www.lawfaremedia.org/article/europe-has-no-strategy-cyber-sanctions, (Zugriff am 28.08.2024).

32 Annika Sachs / Imke Schmalfeldt / Kerstin Zettl-Schabath, *Right Thoughts Right Words Right Actions? The EU´s application of the Cyber Diplomacy Toolbox* 2024.

33 Janine Schmoldt, »Von der Defensive zur Cyberoffensive? Aktive Cyberabwehr, Hackbacks und der Diskurs der Akteure in der deutschen Cybersicherheitspolitik« in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 17, Nr. 2 (2024), S. 165–182.

34 SPD / Bündnis 90/Die Grünen und FDP, *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit,* https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, (Zugriff am 28.08.2024), S. 16f.

35 Sven Herpig, *Warum das Bundesinnenministerium den Begriff „Hackback" umdefiniert,* https://www.interface-eu.org/publications/warum-das-bundesinnenministerium-den-begriff-hackback-umdefiniert, (Zugriff am 28.08.2024). Johannes 'Ijon' Rundfeldt, *Kommentar: Aktive Abwehr defensiver Offensive ist Cybersicherheitsfantasie,* https://www.heise.de/meinung/Kommentar-Aktive-Abwehr-defensiver-Offensive-ist-Cybersicherheitsfantasie-7474597.html, (Zugriff am 28.08.2024).

36 Hakan Tanriverdi, *Internes-Papier: Die Hackback-Pläne der Bundesregierung,* https://cyber-peace.org/wp-content/uploads/2019/05/Internes-Papier_-Die-Hackback-Pl%C3%A4ne-der-Bundesregierung-_-tagesschau.de_.pdf, (Zugriff am 28.08.2024).

37 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aa*O. *(FN 16),* S. 62.

und Abschaltung von Servern umfassen könnte. Ein zweiter Schritt zielt auf die Aufwertung des BSI zu einer Bundesoberbehörde, die jedoch eine Grundgesetzänderung und die Zustimmung des Bundesrats erfordert.[38] Eine solche Änderung ist zwar dringlich, da das BKA bei der Bekämpfung des *Emotet*-Netzwerks 2021 möglicherweise schon seine Kompetenzen überschritten hat, als es Schadsoftware auf angegriffenen Systemen veränderte und unschädlich machte.[39] Die Umsetzung dieser Reformschritte konnte vor dem Bruch der Ampelregierung im November 2024 auf den Weg gebracht, aber nicht mehr abgeschlossen werden.

4 Deutschlands Cybersicherheitsansatz zwischen »aktiver Diplomatie« und »aktiver Abwehr«

Sind die Ziele und Instrumente der Strategie im bisherigen Cybersicherheitsverhalten Deutschlands erkennbar? Die Bundesregierung war aktiv innerhalb der *UN* und der *EU* in der Normentwicklung im Cyberspace beteiligt (»aktive Cyberdiplomatie«), konnte ihre Fähigkeiten (»aktive Cyberabwehr«) jedoch nur eingeschränkt umsetzen. Zudem ist die langfristige Effektivität zur Stärkung der gesamtstaatlichen Resilienz fraglich, in Anbetracht der nationalen Umsetzungslücken bei NIS-2 sowie der wenig umfänglichen Adressierung und Anwendung der *CDT*. Um Cyberoperationen verhindern, ihnen standhalten und sich von ihnen erholen zu können, wären diese Maßnahmen jedoch zur effektiven und effizienten Allokation öffentlicher und privater Ressourcen notwendig; aufbauend auf einem umfassenden Cyber-Bedrohungslagebild für ganz Deutschland als Basis sämtlicher Cybersicherheitsmaßnahmen.

4.1 Deutschlands Cyberdiplomatie: Globale Normbildung, EU-Cybersanktionen und Attribution

Auf diplomatischer Ebene setzt sich Deutschland seit den ersten Konsultationen der *United Nations Group of Governmental Experts on Information Security* (*UNGGE*) 2004 für die Anwendung des internationalen Rechts im Cyberspace ein. Ausgehend vom Zivilmachtkonzept[40] spiegelt dies das historische Engagement der Bundesrepublik für eine regelbasierte internationale Ordnung wider. Die Bundesregierung unterstützt die Anwendung der *UN*-Charta und der Menschenrechte im digitalen Raum.

38 Christian Rath, Faeser für aktive Cyberabwehr im Grundgesetz, 3.4.2023, https://www.rnd.de/politik/hackbacks-durch-bka-nancy-faeser-will-aktive-cyberabwehr-im-grundgesetz-M53ZE4MU3VEZBB3VEVQZSEF44A.html, (Zugriff am 29.08.2024).

39 Jakob Bund, *Bureaucratic initiative redefines German law enforcement cyber operations,* https://bindinghook.com/articles-hooked-on-trends/bureaucratic-initiative-redefines-german-law-enforcement-cyber-operations/, (Zugriff am 26.08.2024).

40 Hanns W. Maull, »Deutschland als Zivilmacht«, in: Siegmar Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 73–84. Siehe in diesem Band: Patrick Mello, »Strategische Zeitenwende? Die Nationale Sicherheitsstrategie als Wendepunkt deutscher Außenpolitik« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

Wichtige Diskussionsthemen der *UNGGE* waren seit 2009 das Verbot völkerrechtswidriger Handlungen und die Sorgfaltspflicht der Staaten, um die Nutzung ihres Territoriums für illegale IKT-Aktivitäten (Informations- und Kommunikationstechnologie) zu verhindern.[41]

Trotz der Verabschiedung dieser Prinzipien im Jahr 2013 scheiterte die Umsetzung oft aufgrund technischer, politischer und rechtlicher Herausforderungen. Besonders der fehlende politische Wille, offensive Cyberfähigkeiten einzuschränken, hinderte technologisch fortgeschrittene Demokratien daran, Verantwortung zu übernehmen.[42] Die *UNGGE*-Runden 2010, 2013 und 2015 formulierten freiwillige Normen für verantwortungsvolles staatliches Verhalten im Cyberspace, wie den Schutz kritischer Infrastrukturen. Die Verhandlungen von 2017 unter deutscher Führung scheiterten jedoch wegen verschlechterter geopolitischer Beziehungen zwischen Russland und den *USA* nach den *US*-Wahlen 2016.[43]

Nach dem Scheitern der *UNGGE* 2017 verfolgte Deutschland seine Ziele im Rahmen der *CDT*, die Sanktionen gegen Verantwortliche für Cyberoperationen ermöglicht. Die Toolbox enthält jedoch keinen gemeinsamen Attributionsprozess, wie die damalige deutsche Cyberbotschafterin Regine Grienberger 2023 in einem Positionspapier betonte.[44] Die Formalisierung des deutschen Attribuierungsprozesses erfolgte dabei erst fünf Jahre nach dem Bundestagshack von 2015, als die Bundesregierung erstmals offiziell russische Akteure des Militärgeheimdienstes *GRU* beschuldigte.[45]

Deutschland erkennt die Notwendigkeit einer stärkeren europäischen Koordination bei der Attribution von Cyberoperationen an. Ein prominentes Beispiel war die EU-Reaktion auf die russische »*Ghostwriter*«-Kampagne, die von Deutschland vorangetrieben wurde. Um die EU-Mitgliedstaaten von einer gemeinsamen Erklärung zu überzeugen, war ein hinreichender Austausch von Attributionsevidenzen nötig, wozu die Bundesregierung offensichtlich bereit war.[46] Auch bei der ersten Anwendung der *CDT* spielte Deutschland eine zentrale Rolle, als die *EU* gemeinsam Sanktionen gegen Verantwortliche für Cyberangriffe wie *WannaCry* und *NotPetya* verhängte.

Bemerkenswert ist jedoch, dass die *CDT* in der Nationalen Sicherheitsstrategie nicht eigens erwähnt wird, entgegen dem Bekenntnis zu verstärkten Attributions- und Sank-

41 Heli Tirmaa-Klaar, »The Evolution of the UN Group of Governmental Experts on Cyber Issues. From a Marginal Group to a Major International Security Norm-Setting Body« in: *Cyberstability Paper Series: New Conditions and Constellations in Cyber* (2021), https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/12/Klaar.pdf, (Zugriff am 19.08.2024), 5.

42 Tim Maurer, »A Dose of Realism: The Contestation and Politics of Cyber Norms« in: *Hague Journal on the Rule of Law* 12, Nr. 2 (2020), https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-019-00129-8, S. 283–305, 283–305.

43 Tirmaa-Klaar, The Evolution of the UN Group of Governmental Experts on Cyber Issues, aaO. (FN 41), S. 11.

44 Regine Grienberger, *Cyberangreifer benennen, globale Normen stärken: Erfahrungen mit dem Attributionsverfahren der Bundesregierung* 2023.

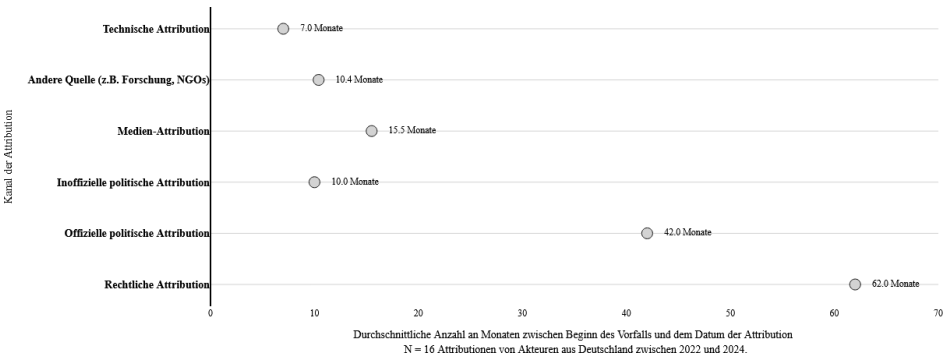
45 Bundesregierung, *Regierungsbefragung mit Kanzlerin Merkel,* https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungsbefragung-kanzlerin-1752666, (Zugriff am 16.08.2024).

46 Stefan Soesanto, *The limits of like-mindedness in cyberspace,* https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-limits-of-like-mindedness-in-cyberspace/, (Zugriff am 15.12.2022).

tionierungsprozessen mit Partnerstaaten. Denn trotz der Bedeutung dieser Sanktionen bleibt die Kohärenz und Geschwindigkeit der politischen und rechtlichen Reaktionen auf Cybervorfälle in Deutschland weiterhin eine Herausforderung.[47] Insbesondere die Geschwindigkeit offizieller politischer und rechtlicher Attributionen durch Bundesbehörden ist trotz der erhöhten Anzahl von Vorfällen seit 2022 immer noch deutlich geringer als die Geschwindigkeit (und Anzahl) technischer Attributionen vonseiten privatwirtschaftlicher Akteure (Abbildung 1).

Konkret heißt dies: während privatwirtschaftliche Akteure Cyberangriffe auf deutsche Ziele immer schneller aufdecken – im Durchschnitt nach zehn Monaten, Tendenz sinkend – braucht eine offizielle und öffentliche politische Zuschreibung der gleichen Angriffe nach wie vor viermal so lang; geht es um die Zuweisung völkerrechtlicher Verantwortung, braucht der deutsche Attributionsprozess im Durchschnitt sogar mehr als sechsmal so lang, sprich über fünf Jahre.

Abbildung 1: Attributionsgeschwindigkeit deutscher Akteure je Attributionskanal seit 2022



Erklärung: Die Grafik zeigt die durchschnittliche Anzahl der Monate zwischen dem Beginn eines Cybervorfalls und der ersten öffentlich gemachten Attribution seitens deutscher Akteure. Unterschieden wird dabei zwischen der Art der Attribution, wobei »Technische Attributionen« regelmäßig von Threat Intelligence Unternehmen im Rahmen technischer Analysen veröffentlicht werden. Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von European Repository of Cyber Incidents, 2025.

Die politische und rechtliche Attribution von Cyberoperationen bleibt auch deshalb eine Herausforderung, weil es oft schwer ist, die Verantwortlichen technisch klar zu identifizieren. Und selbst wenn eine Regierung eine öffentliche Attribution vornimmt, führt dies nicht zwangsläufig zu Sanktionen oder Gegenmaßnahmen, da Attributionen verschiedene Ziele und Adressaten haben.[48] Demokratische Staaten sind zudem oft zögerlich, Cyberangriffe einem Akteur öffentlich zuzuordnen, um geopolitische Spannungen zu vermeiden, geheimdienstliche Quellen zu schützen oder aufgrund man-

47 Paulus / Rupp, *Official Public Political Attribution of Cyber Operations: State of Play and Policy Options, aaO. (FN 29).*

48 Florian J. Egloff / Max Smeets, »Publicly attributing cyber attacks: a framework« in: *Journal of Strategic Studies* (2021), S. 1–32.

gelnder Reaktionsmöglichkeiten.[49] Dies erschwert grundsätzlich die Schaffung einer regelbasierten Ordnung im Cyberspace.

Multilaterale Sanktionen, wie die der *EU*, erfordern zusätzlichen Informationsaustausch, Koordination und Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten, da die Attribution und Reaktion auf Cyberoperationen eine nationale Angelegenheit sind.[50] Dabei strebt die Bundesregierung durchaus an, Sanktionen und diplomatische Maßnahmen schneller durchzuführen als noch beim Bundestagshack 2015. Zwei Beispiele verdeutlichen dies: Am 3. Mai 2024 attribuierte Außenministerin Annalena Baerbock während einer Australien-Reise eine russische Cyberspionage-Operation des *GRU* gegen die SPD-Parteizentrale vom Januar 2023.[51] Noch am selben Tag wurde der Geschäftsträger der russischen Botschaft in Berlin ins Auswärtige Amt einbestellt, und der deutsche Botschafter in Russland, Alexander Graf von Lambsdorff, wurde zu Konsultationen nach Deutschland zurückgerufen.[52] Der Vorfall war bereits im Juni 2023 bekannt geworden. Im zweiten Fall beschuldigte das Auswärtige Amt in einer Pressekonferenz am 31. Juli 2024 staatlich geförderte chinesische Hacker der Spionage gegen das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie (BKG).[53] Die zuständige Ministerin Nancy Faeser bezeichnete die Operationen zudem als Bedrohung für die »digitale Souveränität Deutschlands und Europas«.[54] Auch hier war der Vorfall bereits ein Jahr vor der politischen Attribution öffentlich bekannt geworden.

Diese Unterschiede in den Attributionspraktiken illustrieren das deutsche Vorgehen: Erstens verzichtet das Auswärtige Amt als federführendes Ministerium oft darauf, konkrete Normverletzungen zu benennen, zu denen sich Deutschland auf UN-Ebene aber bekennt. Zweitens lässt das deutsche Attributionsverfahren Spielraum für andere Bundesbehörden, wenn eine Cyberoperation ihren Geschäftsbereich direkt betrifft, wie im Fall der Spionage gegen das BKG. Auch hier wurde vom BMI kein Bezug auf *UN*-Normen genommen, die Cyberoperationen gegen kritische Infrastrukturen verbieten. Ein möglicher Grund für diese Zurückhaltung könnte sein, dass der Zusam-

49 Kerstin Zettl-Schabath, *Staatliche Cyberkonflikte. Proxy-Strategien von Autokratien und Demokratien im Vergleich,* Bielefeld 2023.

50 Sven Herpig / Thomas Reinhold, »Spotting the bear: credible attribution and Russian operations in cyberspace«, in: Nicu Popescu / Stanislav Secrieru (Hg.), *Hacks, Leaks and Disruptions. Russian Cyber Strategies*, Brussels 2018, S. 33–42.

51 Paul-Anton Krüger / Markus Balser, *Putins Hacker,* https://www.sueddeutsche.de/politik/russland-spd-cyberattacke-hacker-fancy-bear-apt-28-annalena-baerbock-1.6877406?reduced=true, (Zugriff am 19.08.2024).

52 Paul-Anton Krüger, *Alexander Graf Lambsdorff: Deutschland zieht Botschafter aus Moskau ab,* https://www.sueddeutsche.de/politik/russland-cyberattacke-lambsdorff-botschafter-abzug-1.6979111, (Zugriff am 19.08.2024).

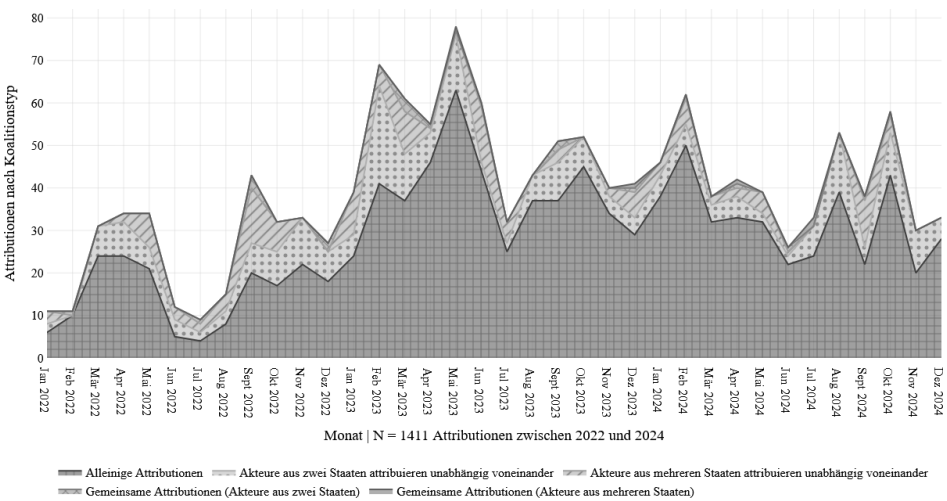
53 Auswärtiges Amt, *Erklärungen des Auswärtigen Amts in der Regierungspressekonferenz vom 31.07.2024,* https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz/2669268#content_1, (Zugriff am 19.08.2024).

54 Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Schwerer Cyberangriff auf das BKG ist staatlichen chinesischen Angreifern zuzuordnen und diente der Spionage,* https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/07/cyberangriff-bkg.html, (Zugriff am 19.08.2024).

menhang zwischen Cyberspionage und Sabotage bei kritischen Infrastrukturen im Fall des BKG weniger direkt ist.

Die Sicherheitsstrategie stellt indes mehr gemeinsame Attributionen mit europäischen und internationalen Partnern in Aussicht: »*Deutschland wird regelwidriges und aggressives Verhalten von Cyberakteuren nicht hinnehmen. Wo immer möglich wird die Bundesregierung die Urheber von Cyberangriffen ermitteln und durch Attribuierung auf nationaler Basis, gemeinsam mit EU-Partnern, unseren Verbündeten in der NATO oder anderen betroffenen Staaten benennen und mittels Sanktionen gezielt gegen sie vorgehen.*«[55] Der Einschub »wo immer möglich« lässt dabei aber Raum für Situationen, in denen keine öffentliche oder gemeinsame Attribution erfolgen soll und dies ist nach wie vor der Fall für eine große und wachsende Anzahl der öffentlich bereits bekanntgewordenen Vorfälle. Trotz dieses Bekenntnisses zu verstärkten *joint attributions* und der Tendenz zu gemeinsamer Attributionskoordination seit 2022,[56] sind unilaterale Attributionen global (und europäisch) betrachtet indes weiterhin das vorherrschende Politikinstrument (Abbildung 2). Gemeinsame Attributionen Deutschlands mit weiteren *EU*-Mitgliedstaaten könnten den Weg ebnen hin zu kohärenten und effektiveren Attributionsprozessen, die auf einem gemeinsamen Bedrohungsverständnis basieren. Wenn dies regelmäßig gelänge, so könnten konsistentere, und damit wirkungsvollere Gegenmaßnahmen gegenüber feindlichen Cyberoperationen angewandt werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war:

Abbildung 2: Globale Attributionsmuster seit 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von European Repository of Cyber Incidents, 2025.

55 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 16),* S. 60.

56 Paulus / Rupp, *Official Public Political Attribution of Cyber Operations: State of Play and Policy Options, aaO. (FN 29).*

Erschwerend kommt hinzu, dass die ansteigende Zahl deutscher (öffentlicher) Attributionen mit der Anzahl und Intensität der Vorfälle nicht schritthält. Konkret bedeutet dies: Deutschland wird häufiger im Cyberraum angegriffen, es wird auch öffentlich darüber berichtet, aber die Bundesregierung setzt sich dagegen nur in einigen Fällen öffentlich zur Wehr. Selbst wenn die zuständigen Ministerien und Agenturen die Täter(gruppen), oder die sie schützenden Regierungen (diplomatisch) nicht-öffentlich adressieren, verbleibt in der Öffentlichkeit möglicherweise der Eindruck der Taten- oder Hilflosigkeit zurück. Diesem Eindruck kann und muss besser begegnet werden.

4.2 »Aktive Cyberabwehr« als Reaktion auf eine verschärfte Cyberkonfliktlage

Deutschland hat in den letzten Jahren seine operativen Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität erheblich ausgeweitet, insbesondere vonseiten des BKA. Im Bundeslagebild Cyberkriminalität 2023 werden Ransomware und politisch motivierter Hacktivismus als die größten Bedrohungen identifiziert.[57] Diese Einschätzung kann für den zumeist wenig schadhaften Hacktivismus, etwa mittels *DDoS*- oder *Defacement*-Operationen, kritisch gesehen werden, Stichwort »Priorisierung«. Zu den Gefahrenabwehrmaßnahmen zählen die Beschlagnahmung von Cyberinfrastruktur, Verhaftungen, die Bereitstellung von Entschlüsselungstools, die Beschlagnahmung von Lösegeldzahlungen und die Verhängung von Sanktionen. Während Sanktionen hauptsächlich auf europäischer Ebene koordiniert werden, führt das BKA operativ die übrigen Maßnahmen durch, oft in Zusammenarbeit mit europäischen Partnern.

Die verstärkten Bemühungen Deutschlands und anderer *ICRI*-Länder (*International Counter Ransomware Initiative*) unter *US*-Führung konzentrieren sich auf die permanente Störung krimineller Aktivitäten, ähnlich der US-Doktrinen *Defending Forward* und *Persistent Engagement*.[58] Ein aktuelles Beispiel für die operative Zusammenarbeit ist die *Operation Cronos,* bekannt geworden im Februar 2024, bei der die *Ransomware*-Gruppierung *Lockbit* geschwächt wurde. Laut Angaben des Threat Intelligence Unternehmens *TrendMicro* war *Lockbit* 2023 für 25 bis 33 Prozent aller globalen *Ransomware*-Operationen verantwortlich.[59]

Neben der konkreten Unterstützung für Opfer stand bei *Operation Cronos* nicht das Ziel im Vordergrund, die konkrete Gruppierung endgültig zu zerschlagen und deren Mitglieder festzunehmen, sondern vielmehr das Vertrauen der kriminellen Akteure untereinander und zu deren *affiliates* sukzessive zu unterminieren. Dies entspricht der *doctrine of cognitive effect,* die die britische *National Cyber Force* (*NCF*) 2023 geprägt

57 Bundeskriminalamt, *Im Fokus: Bundeslagebild Cybercrime 2023,* https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Cybercrime/2023/CC_2023.html, (Zugriff am 28.08.2024).

58 Michael P. Fischerkeller / Richard J. Harknett, »Persistent engagement, agreed competition, and cyberspace interaction dynamics and escalation« in: *The Cyber Defense Review* (2019), S. 267–287.

59 Christopher Boyton, *Auswirkungen der Operation Cronos auf LockBit,* https://www.trendmicro.com/de_de/research/24/d/auswirkungen-der-operation-cronos-auf-lockbit.html, (Zugriff am 25.08.2024).

hat. Die Strategie kombiniert technische und Informationsoperationen, um Misstrauen innerhalb krimineller Netzwerke zu säen.[60] Die langfristige Effektivität solcher Strafverfolgungsoperationen muss zwar erst noch bewertet werden. Einige ExpertInnen aus Wissenschaft und Industrie gehen jedoch davon aus, dass solche *Counter Cyber Operations* zur Strafverfolgung durchaus einen zeitweiligen Effekt haben und so auch Teil einer erfolgreichen Abschreckungsstrategie gegen cyberkriminelle Gruppen sein können.[61]

Im Falle digitaler Gegenmaßnahmen gegen staatliche Cyberangreifer bestehen jedoch zumeist größere politische und rechtliche Hürden für Demokratien: Einerseits, soll eine weitere digitale oder analoge Eskalation im Regelfall vermieden werden; andererseits wird angestrebt, dass die eigenen Handlungen völkerrechtlich legitimiert sind. Anhand der international koordinierten Strafverfolgungsoperation gegen die Schadsoftware *Emotet* (2021) lassen sich die bestehenden politischen und rechtlichen Beschränkungen gut aufzeigen: So hatte das BKA im Rahmen der Operation nach eigenen Angaben den *Takedown* von *Emotet* initiiert, die Infrastruktur »übernommen und zerschlagen«.[62] BKA-Präsident Holger Münch bezeichnete die Razzia als technische Beschlagnahme, bei der installierte *Emotet*-Versionen isoliert und damit die Bedrohung neutralisiert wurde. Er betonte dabei, dass die Aktion der Informationsgewinnung gedient habe, um diese in polizeilichen Ermittlungs- und Strafverfahren zu nutzen. Der bundesrechtliche Rahmen erlaubt dem BKA bislang indes keine Bereinigung von Opfersystemen zur Gefahrenabwehr, da diese Aufgabe verfassungsrechtlich den Landespolizeibehörden obliegt. Die Deaktivierung von Malware durch das BKA ist daher nur in Kombination mit der Beweissicherung möglich und gilt rechtlich als Nebeneffekt.[63] Grundsätzlich sahen ExpertInnen die Argumentation des BKA daher kritisch, da die angeführten Rechtsgrundlagen aus der Strafprozessordnung für derlei Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht geeignet seien.[64] Die Bundesregierung hat wohl auch als Resultat aus dieser Debatte in der Sicherheitsstrategie den Schluss gezogen, dass sie die »Schaffung einer Bundeskompetenz zur Gefahrenabwehr bei

60 National Cyber Force, *Responsible Cyber Power in Practice (HTML),* https://www.gov.uk/government/publications/responsible-cyber-power-in-practice/responsible-cyber-power-in-practice-html, (Zugriff am 25.08.2024).

61 Diana Selck-Paulsson / Wicus Ross, *Cy-Xplorer 2024 When bits turn to blackmail: navigating the ecosystem of cyber extortion and ransomware,* https://www.orangecyberdefense.com/be/resourses/cy-xplorer-2024, (Zugriff am 25.08.2024); Erica D. Borghard / Shawn W. Lonergan, »Deterrence by denial in cyberspace« in: *Journal of Strategic Studies* 46, Nr. 3 (2023), S. 534–569.

62 Bundeskriminalamt, *Infrastruktur der Emotet-Schadsoftware zerschlagen,* https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2021/Presse2021/210127_pmEmotet.html, (Zugriff am 26.08.2024).

63 Bund, *Bureaucratic initiative redefines German law enforcement cyber operations, aaO. (FN 39).*

64 Andre Meister, *Schadsoftware-Bereinigung: BKA nutzt Emotet-Takedown als Türöffner für mehr Befugnisse und neue Gesetze,* https://netzpolitik.org/2021/schadsoftware-bereinigung-bka-nutzt-emotet-takedown-als-tueroeffner-fuer-mehr-befugnisse-und-neue-gesetze/#2021-02-10_Innenausschuss_Protokoll_TOP-14_Emotet, (Zugriff am 26.08.2024).

schwerwiegenden Cyberangriffen aus dem In- und Ausland durch Änderung des Grundgesetzes« anstreben muss.

Gleichzeitig betont die Strategie aber weiterhin, dass die Bundesregierung die direkte und unbegrenzte Einwirkung auf Angreifer-Netzwerke und Systeme, i.e. *Hackbacks*, ablehnt. Für letztere kommen ExpertInnen zu dem Schluss, dass in Deutschland ausschließlich das Kommando Cyber- und Informationsraum (CIR) der Bundeswehr im Zuge der Erklärung eines Verteidigungsfalls hierzu legitimiert wäre. Da die Bundeswehr verfassungsrechtlich bislang eine reine Verteidigungsarmee ist, wären auch hier zahlreiche rechtliche Fragen zu klären, um solche Cybergegenmaßnahmen nicht zu völkerrechtswidrigen Vergeltungsakten werden zu lassen.[65] Auch wäre für solche offensiven Maßnahmen in den meisten Fällen eine offizielle Attribution notwendig. Schließlich stellt sich im Falle von *Hackbacks* aus Sicht der Cyberkonfliktforschung auch die Frage nach deren Effektivität und Effizienz, da offensiven Cyberoperationen keine kosteneffiziente Abschreckungs- oder nachhaltige Zerstörungswirkung zugeschrieben wird.[66]

5 Handlungsempfehlungen: Effiziente Attribution als Grundlage effektiver Cybersicherheit

Die Nationale Sicherheitsstrategie markiert einen Fortschritt in der Sicherung des Cyberraums in und für die Bundesrepublik und ihre Bürger. Die Befähigung nationaler Institutionen zu schnellerem und konsequenterem Handeln und verstärkte internationale Zusammenarbeit sind ihre Hauptelemente. Ihre Hauptschwächen liegen erstens in der mangelnden Differenzierung von Angriffsmustern und Angriffsvektoren, die einen gezielten Einsatz begrenzter Ressourcen erlauben würden. Demokratische Gemeinwesen brauchen transparente und differenzierte Risikoanalysen, um den Einsatz von Steuermitteln in einem neuen Politikfeld rechtfertigen zu können. Zweitens hat sich – historisch gewachsen – ein Netzwerk überlappender Institutionen und Kompetenzen gebildet, die eine kohärente und effiziente Cybersicherheitspolitik erschweren. Die Klärung von Kompetenzen und Koordination von neuen Bund-Länderverfahren stockt und muss – gegen parteipolitischen und institutionellen Widerstand – beherzt durchgesetzt werden. Schließlich kann und muss die Bundesregierung die Täter(-gruppen) schneller, transparenter und konsequenter benennen, um gemeinsam mit den europäischen und transatlantischen Partnern effektive (präventive und aktive operative) Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Wenn sie dies tut, wie im Falle des BKA, muss dies auf einer gesicherten gesetzlichen Grundlage passieren. Daraus lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen ableiten:

Erstens bedarf es für eine aktive Cyberabwehr mehr öffentlicher Attributionen, die direkte Bezüge zu konkreten Normverletzungen aufweisen, und stärkerer *Capacity-*

65 Dennis-Kenji Kipker, *Hackback in Deutschland: Wer, was, wie und warum?,* Bremen.

66 Matthias Schulze, *Militärische Cyber-Operationen. Nutzen, Limitierung und Lehren für Deutschland* 2020¸ Nadiya Kostyuk / Yuri M. Zhukov, »Invisible Digital Front: Can Cyber Attacks Shape Battlefield Events?« in: *Journal of Conflict Resolution* 63, Nr. 2 (2019), S. 317–347.

Building Maßnahmen bei vulnerablen Partnern, d.h. verbündeten Staaten/Institutionen mit schwacher Cybersicherheitsinfrastruktur, um so den Eigenschutz im In- und Ausland zu ertüchtigen und kollektive Sanktionen und internationale Normbildung stärker zu legitimieren. Der Gestaltungswille der Sicherheitsstrategie ist im Cyberbereich zu binnenorientiert und unterschätzt den Wert der Stärkung von Partnern und globalen *Governance*-Normen.

Zweitens muss die Bundesregierung ihre Fähigkeit zur Mitwirkung in internationalen Institutionen weiter stärken: Konkret gilt dies bei der Umsetzung von NIS-2, durch die umfassende Anwendung auf staatliche Behörden/Institutionen, um Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in den betroffenen Sektoren zu erhöhen und das Schutzniveau politischer Akteure/Institutionen, gerade vor Wahlen, zu stärken. Des Weiteren müssen nationale Fähigkeiten in der *International Counter Ransomware Initiative* gestärkt werden, indem das BKA zur umfassenden Mitwirkung auch rechtlich befähigt wird.

Drittens sollte der Gesetzgeber das BSI auch als unabhängige Bundesoberhörde und Zentralstelle für die Bund-Länderkoordination aufstellen und mithilfe entsprechender verfassungsrechtlicher Regelung dazu befähigen, Prävention, Kapazitätsaufbau und Krisenreaktion in Bereichen der kritischen Infrastrukturen und Bundesbehörden sicherzustellen.

Holger Janusch

Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Mit der Betonung wirtschaftlicher Resilienz in der Nationalen Sicherheitsstrategie reagiert die Bundesregierung auf außenwirtschaftliche Herausforderungen, insbesondere die Importabhängigkeit Deutschlands von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien. Allerdings wird der Sicherheitsbegriff in der Sicherheitsstrategie zu weit gefasst, wodurch der Bezug von wirtschaftlicher Resilienz auf die Verteidigungsfähigkeit vernachlässigt wird. Verwundbarkeit und Resilienz hingegen werden zu eng definiert, so dass das Ausmaß der Herausforderungen und die Bandbreite möglicher politischer Maßnahmen unterschätzt werden. Ziel dieses Beitrags ist die Zusammenführung theoretischer Konzepte zu außenwirtschaftlicher Verwundbarkeit, Resilienz und Abschreckung zu einem Analyseschema, um die Wirkungskanäle von Handels- und Wirtschaftsstrategien auf die nationale Verteidigungsfähigkeit und Prävention von Konflikten herauszuarbeiten.

Schlüsselwörter: Abhängigkeit, Abschreckung, Außenhandel, Nationale Sicherheitsstrategie, Resilienz, Verteidigung, Verwundbarkeit

Holger Janusch, Foreign Trade as Achilles Heel of German Security. Economic Resilience and Deterrence in the National Security Strategy

Summary: By emphasizing economic resilience in the National Security Strategy, Germany is responding to foreign trade challenges, in particular its dependence on imports of critical raw materials and key technologies. However, the National Security Strategy defines the concept of security too broadly, neglecting the relationship between economic resilience and defense capability. Economic vulnerability and resilience, on the other hand, are defined too narrowly, so that the extent of the challenges and the range of policy options are underestimated. The paper aims to integrate concepts of economic vulnerability, resilience and deterrence into an analytical scheme to identify how trade and economic strategies affect national defense and conflict prevention.

Keywords: defense, dependence, deterrence, foreign trade, national security strategy, resilience, vulnerability

Holger Janusch, Prof. Dr., ist Professor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik der USA am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Korrespondenzanschrift: holger.janusch@hsbund-nd.de

1 Einleitung

Im Juni 2023 veröffentlichte die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Der Titel »Integrierte Sicherheit für Deutschland: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig« lässt bereits erahnen, dass ihr ein weitgefasster Sicherheitsbegriff zugrunde liegt. Neben der Landesverteidigung und inneren Sicherheit bildet die Resilienz der deutschen Wirtschaft vor Abhängigkeiten einen zentralen Bestandteil der Sicherheitsstrategie. Dabei mangelt es keineswegs an krisenhaften Ereignissen, die die Verwundbarkeit Deutschlands im Außenhandel veranschaulichen. Die Engpässe bei medizinischer Ausrüstung während der Corona-Pandemie, die mangelnde Gasversorgung als Folge des Ukrainekrieges oder die Angriffe der Huthi-Rebellen auf Containerschiffe im Roten Meer und Golf von Aden. Auch sind die Abhängigkeiten Deutschlands und der Europäischen Union (EU) bei kritischen Rohstoffen, wie Seltenen Erden oder Lithium, und Schlüsseltechnologien, wie Halbleitern, weitbekannt.[1] Diese Abhängigkeiten betreffen auch die deutsche und europäische Verteidigungsindustrie,[2] was ein unmittelbares Risiko für die Verteidigungsfähigkeit darstellt. Alle Ereignisse veranschaulichen, dass der Außenhandel als wichtige Säule des deutschen Wohlstands eine Achillesferse darstellt, die neben wirtschaftlichen und sozialen Risiken eine Gefahr für die nationale Sicherheit birgt. Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Resilienz hat deshalb ihre Berechtigung in der Sicherheitsstrategie.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird der regelbasierte Zugang zu Märkten, Rohstoffen und Technologie als Basis für die deutsche Wirtschaft verstanden. Die Bundesregierung definiert als primäres Ziel die Stärkung der Resilienz, so dass wirtschaftliche Interdependenzen keine negativen Folgen für die Sicherheit haben. Erstens sollen Abhängigkeiten, insbesondere bei kritischen Rohstoffen und der Energieversorgung, durch Diversifizierung, Aufbau strategischer Reserven, heimische Rohstoffförderung sowie die Steigerung der Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft reduziert werden. Bei der Diversifizierung setzt die Bundesregierung auf die Stärkung des Europäischen Binnenmarkts und Handelsabkommen der EU. Zweitens soll die Resilienz der Lieferketten gestärkt werden, wobei die Hauptverantwortung hierfür bei den Unternehmen gesehen wird. Die Bundesregierung fördert ein Monitoring von Lieferketten, notwendige Investitionen in die Sicherung kritischer Infrastrukturen und die Prüfung ausländischer Investitionen. Drittens zielt die Bundesregierung auf eine technologische und digitale Souveränität, um einseitige Abhängigkeiten abzubauen. Als Instrumente dienen ein Screening zur Identifikation von Schlüsseltechnologien, Investitionen in digitale Forschung und Infrastrukturen, die Unterstützung von Technologieunternehmen, die Gewinnung von Fachkräften mithilfe einer verbesserten Bildungs- und

1 European Commission, *EU Strategic Dependencies and Capacities. Second Stage of In-depth reviews in: Commission Staff Working Documents*, Nr. 41 (2022).

2 Mitja Kleczka / Laurens Vandercruysse / Caroline Buts / Cind Du Bois, »The Spectrum of Strategic Autonomy in EU Defence Supply Chains« in: *Defence and Peace Economics* (2023), S. 1–21.

Anwerbepolitik für Zuwanderung sowie Investitionsprüfungen, um den Transfer von Schlüsseltechnologien zu verhindern.[3]

Bei aller Sinnhaftigkeit der Betonung wirtschaftlicher Resilienz kennzeichnet die Nationale Sicherheitsstrategie allerdings eine Überdehnung des Sicherheitsbegriffs. Als Sicherheitsbedrohung wird nach der Bundesregierung (implizit) jedwede Gefahr für die soziale Marktwirtschaft verstanden, da hierdurch der soziale Frieden und die Handlungsfähigkeit des Staates untergraben werden. Sicherlich ist diese Argumentation nicht von der Hand zu weisen und die Bundesregierung sollte die volkswirtschaftliche Resilienz im Auge behalten. Durch die Überdehnung des Sicherheitsbegriffs verliert jedoch die Identifizierung und der Abbau wirtschaftlicher Verwundbarkeiten, die unmittelbar die Landesverteidigung betreffen, an Priorität. Die Förderung einer resilienten Verteidigungsindustrie und notwendiger Lieferketten für eine effektive Verteidigungspolitik findet keine explizite Erwähnung in der Sicherheitsstrategie.[4]

Gleichzeitig wird der Fokus bei der Definition wirtschaftlicher Verwundbarkeit in der Nationalen Sicherheitsstrategie zu eng gefasst. Hierdurch werden das Ausmaß und die Vielfalt von Verwundbarkeiten im Außenhandel vernachlässigt. So wird in der Sicherheitsstrategie überwiegend die Importabhängigkeit bei kritischen Rohstoffen (und Schlüsseltechnologien) thematisiert,[5] was auch die Formulierung der deutschen Rohstoff- und Wasserstoffstrategie veranschaulichen. Verwundbarkeiten können sich jedoch vielfältig gestalten. Erstens kann auch eine Exportabhängigkeit Herausforderungen für die nationale Sicherheit schaffen. Zweitens können nicht nur Abhängigkeiten von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien, sondern von jedweden Gütern von sicherheitspolitischer Relevanz sein. Drittens werden Abhängigkeiten überwiegend länderspezifisch in der Sicherheitsstrategie gedacht, während Verwundbarkeiten von geographischen Knotenpunkten oder einzelnen Unternehmen eine geringere beziehungsweise keine Rolle spielen.

Auch der Begriff der Resilienz wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie grundsätzlich eng verstanden, zumindest wenn es um Außenhandel geht. Die Sicherheitsstrategie zielt vor allem auf die Reduzierung von Verwundbarkeit, während die Fähigkeit zur Anpassung und Transformation größtenteils vernachlässigt wird. Zu guter Letzt sei erwähnt, dass Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie aus einer rein militärischen Perspektive betrachtet wird.[6] Wirtschaftliche Abschreckung findet keine Erwähnung. Dabei könnte eine glaubwürdige wirtschaftliche Abschreckung ein entscheidender Baustein in der deutschen Sicherheitsstrategie zur Vorbeugung militärischer Konflikt sein.

Der weite Sicherheitsbegriff, das enge Verständnis von Verwundbarkeit und Resilienz sowie die Vernachlässigung wirtschaftlicher Abschreckung lassen das Potential der Sicherheitsstrategie unausgeschöpft. Um dieses Problem zu adressieren, wird basierend

3 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie,* Berlin 2023, S. 53ff.
4 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 53ff.
5 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 54ff.
6 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 30ff., S. 55f.

auf Erkenntnissen aus unterschiedlichen Forschungssträngen eine Konkretisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie vorgeschlagen. Anstelle empirischer Studien über die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft im Außenhandel werden in diesem Beitrag die Definitionen zentraler Begrifflichkeiten geschärft und relevante Konzepte und theoretische Argumente zusammengeführt. Es wird dargelegt, dass unscharfe Definitionen von Schlüsselbegriffen und die Vernachlässigung theoretischer Argumente zu einer Verzerrung bei der Priorisierung strategischer Ziele (*ends*) und zu einer eingeschränkten Berücksichtigung möglicher Mittel (*ways and means*) führen können. Dies könnte eine zentrale Funktion nationaler Sicherheitsstrategien unterminieren: die Klärung der Frage, wie vorhandene Mittel eingesetzt werden sollen, um nationale Ziele wirksam zu erreichen.[7]

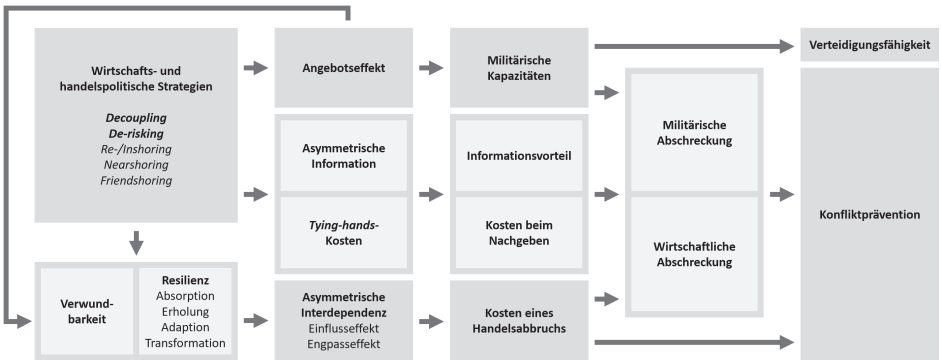
Zu Beginn des Beitrags werden theoretische Argumente der Forschung zur *weaponization of trade* zu einem Schema zusammengesetzt, um die Wirkungen von Handel auf Sicherheit darzulegen (Abschnitt 2), wobei die Verteidigungsindustrie und der Handel mit Rüstungsgütern gesondert betrachtet werden (Abschnitt 3). Darauf aufbauend werden Argumente der Verhandlungstheorie ergänzt, um die vielfältigen Faktoren einer effektiven wirtschaftlichen Abschreckung zu erklären. So bildet Abschreckung ein zentrales Bindeglied zwischen Handel und Sicherheit (Abschnitt 4). Um das Gesamtbild zu vervollständigen, wird ein erweiterter Resilienzbegriff in das entwickelte Schema integriert, womit sich die Wirkung wirtschafts- und handelspolitischer Strategien auf die Sicherheit diskutiert lässt (Abschnitt 5). Für die Forschung verspricht das Analyseschema einen konzeptionellen Mehrwert, indem Argumente aus der Forschung zur *weaponization of trade*, Abschreckung und Resilienz zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden. Bisher werden die Argumente meist nur getrennt betrachtet, wodurch die Wechselwirkungen zwischen den Konzepten unberücksichtigt blieben. Abschließend werden Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, um die genannten Probleme der Nationalen Sicherheitsstrategie zu adressieren (Abschnitt 6).

2 Strategische Abhängigkeiten im Außenhandel und die nationale Sicherheit

In der Forschung zu Verwundbarkeiten im Außenhandel, die aktuell unter den Stichworten *weaponized interdependence* oder *weaponization of trade* geführt wird, lassen sich zwei zentrale Argumente nennen: der Einflusseffekt (*influence effect*) und der Engpasseffekt (*chokepoint effect*). Im Folgenden steht weniger die Instrumentalisierung des Außenhandels für die Durchsetzung politischer Ziele als vielmehr die Wirkung von Außenhandel auf die Sicherheit eines Landes im Mittelpunkt. Abbildung 1 veranschaulicht das angestrebte Analyseschema, das Schritt für Schritt in den folgenden Abschnitten entwickelt wird.

7 Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: 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).

Abbildung 1: Wirkungskanäle handelspolitischer Strategien auf die nationale Sicherheit



Der *Einflusseffekt* beschreibt die Situation, in der ein Land glaubwürdiger mit dem Abbruch des Handels drohen kann, da es weniger abhängig von dem Handel als der Handelspartner ist. Ein Land, das demnach mehr Gewinne aus dem Handel zieht, ist abhängiger vom Handelspartner als umgekehrt, was es erpressbar macht.[8] Robert Keohane und Joseph Nye sprechen hier von asymmetrischer Interdependenz.[9] Das Argument geht ursprünglich auf eine frühere Arbeit von Albert Hirschman zurück, bildet aber weiterhin die Grundlage für neuere Theorien. Hirschman betrachtet vor allem die Abhängigkeiten, die sich aus bilateralen Handelsbeziehungen ergeben. Nach Hirschman hat ein Handelsabbruch zwei Wirkungen. Ein Land muss Substitute für die Importe finden und Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital, die zuvor im betroffenen Exportsektor eingesetzt wurden, neuverteilen. Eine einseitige Fokussierung auf Verwundbarkeiten bei den Importen vernachlässigt somit die Verwundbarkeiten eines Landes durch den Wegfall eines Absatzmarktes für die Exporte.[10]

Drei Faktoren bestimmen den Grad der Abhängigkeit eines Landes: (1) die Gesamtgewinne eines Landes aus dem Handel mit einem anderen, (2) die Dauer und Kosten der Anpassung im Falle eines Handelsabbruchs und (3) die Stärke der Interessengruppen, die vom Handel profitieren. Um die asymmetrische Interdependenz zu Gunsten des eignen Landes zu verändern, muss ein Land den Handel auf Länder ausrichten, die eine kleinere Volkswirtschaft und einen niedrigeren Entwicklungsstand aufweisen. Für ein ökonomisch kleineres Land ist der Handel relativ zur gesamtvolkswirtschaftlichen Größe von größerer Bedeutung, selbst wenn die absoluten Handelsgewinne für beide Länder gleich sind. Weniger entwickelten Ländern mangelt es wiederum an der Fähigkeit, höher spezialisierte Güter selbst zu produzieren, und sie weisen eine geringe Arbeitsmobilität auf, weshalb die Anpassungskosten im Falle eines Handelsabbruchs größer sind. Die Anpassungskosten steigen auch für ein Land, je höher die Exportproduktion auf spezifische Güter oder in spezifischen Regionen konzentriert ist. Nicht

8 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade,* Berkeley 1980, S. 14ff.
9 Robert O. Keohane / Joseph S. Nye, *Power and Interdependence,* New York 2001.
10 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 17ff.

nur müssen dann mehr Produktionsfaktoren neuverteilt werden, sondern es ist auch mit stärkerem Einfluss von Interessengruppen bei einem drohenden Handelsabbruch zu rechnen. Anpassungskosten sinken jedoch, wenn Importe über neue Handelspartner leicht zu substituieren sind und für Exporte alternative Absatzmärkte existieren.[11]

Zusätzlich zur asymmetrischen Interdependenz kann auch die Marktgröße eines Landes den Einflusseffekt vergrößern.[12] So nimmt mit steigender Marktgröße das Potential für zukünftigen Handel zu, weshalb Handelspartner bei einem Handelsabbruch nicht nur den Verlust der aktuellen, sondern auch zukünftig zu erwartenden Handelsgewinne berücksichtigen. Aufgrund der globalen Wertschöpfungsketten sei jedoch betont, dass eine makroökonomische Betrachtung, bei der nur die volkswirtschaftliche Größe und das Entwicklungsniveau von Ländern verglichen werden, zu kurz greifen kann. So können auch kleine Länder Rohstoffe besitzen oder Hochtechnologien produzieren, die für moderne Industriezweige kritisch sind und die sonst von keinem oder nur wenigen anderen Ländern exportiert werden. Ein reiner Blick auf die volkswirtschaftliche Größe oder den Entwicklungsstand könnte solche Verwundbarkeiten übersehen.

Ergänzend zum Einflusseffekt betont der *Engpasseffekt* die Instrumentalisierung asymmetrischer Netzwerkstrukturen. Demnach können Länder, die zentrale Knotenpunkte eines Netzwerkes bilden, Druck auf andere Akteure ausüben, indem sie mit der Unterbrechung der Netzwerkflüsse drohen. Mit dem Engpasseffekt entwickeln Henry Farrell und Abraham Newman ein Argument, das einen neueren Trend in der Weltwirtschaft aufgreift, der beim Erscheinen von Hirschmans Werk (1945) noch nicht ausgeprägt war: die Entstehung transnationaler Netzwerke. Im Außenhandel umfasst der Engpasseffekt vor allem die Instrumentalisierung von globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie von Finanzierungsnetzwerken.[13] Zum Beispiel sind die Vereinigten Staaten zwar ein relevanter Im- und Exporteur von Öl und Gas (Einflusseffekt), aber ihr Engpasseffekt im globalen Energietransportnetzwerk geht weit über ihre Handels- und Marktgröße hinaus. Erstens sind die Vereinigten Staaten zwar kein entscheidendes Transitland für internationale Energietransporte, jedoch könnte die US-Navy an geographischen Engpässen, wie der Straße von Hormus, im Ernstfall den maritimen Handel kontrollieren. Zweitens können die Vereinigten Staaten über Sekundärsanktionen Druck auf Reedereien und Versicherungsunternehmen ausüben, die den internationalen Handel mit Öl und Gas am Leben halten.[14]

Doch welche Wirkung hat asymmetrische Interdependenz in Form des Einfluss- oder Engpasseffekts auf eine mögliche militärische Eskalation? Erstens kann der Einflusseffekt nicht nur genutzt werden, um politische Konzessionen zu erpressen, was

11 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 17ff.
12 Henry Farrell / Abraham L. Newman, »Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion« in: *International Security* 44, Nr. 1 (2019), S. 42–79.
13 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 51ff.
14 Emily Meierding, »Weaponizing Energy Interdependence«, in: Daniel W. Drezner / Henry Farrell / Abraham L. Newman (Hg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, DC 2021, S. 149–166.

zu einer Konflikteskalation beitragen kann, sondern er ermöglicht auch eine effektivere wirtschaftliche Abschreckung. Droht einem Aggressor aufgrund asymmetrischer Interdependenz ein ausreichend hoher wirtschaftlicher Schaden, kann er von einer militärischen Aggression abgebracht werden. Allerdings gilt es hierbei zu beachten, dass der routinemäßige Einsatz des Einfluss- und Engpasseffekts – ob als erfolgreiche Androhung oder tatsächliche Implementierung von Sanktionen – dessen eigene Grundlage unterminiert, da (mögliche) betroffene Akteure versuchen werden, die Verwundbarkeiten abzubauen.[15]

Zweitens können Interdependenzen auch ohne die Androhung eines Handelsabbruchs zur Konfliktprävention beitragen, da ein Krieg auch ohne politische Sanktionen zu einer Störung des Außenhandels führt. Je höher diese Kosten für beide Länder sind, desto mehr wirtschaftliche Anreize bestehen, den Frieden zu wahren. In der Forschung belegen empirische Studien häufig den friedensschaffenden Effekt von Außenhandel. Allerdings ist der Zusammenhang abhängig von subnationalen, nationalen und internationalen Faktoren.[16] So beruht der friedensschaffende Handelseffekt beispielsweise auf einer symmetrischen Interdependenz.[17] Auch der Handel mit Rüstungsgütern beeinflusst die Wahrscheinlichkeit von militärischen Konflikten. Länder, die abhängig von Rüstungsimporten sind, tendieren zu weniger konfliktiven Verhalten, da sie im Ernstfall mit einem Wegfall der Importe rechnen müssen.[18]

Die Nationale Sicherheitsstrategie betont bisher primär die Importabhängigkeit von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien. Darüber hinaus werden teils Verwundbarkeiten aufgrund von kritischer Infrastruktur in der Sicherheitsstrategie adressiert. Allerdings werden damit nur Teilaspekte des Einfluss- und Engpasseffekts berücksichtigt und andere Quellen von Verwundbarkeit im Außenhandel vernachlässigt. Bei der Identifikation und Analyse von strategischen Abhängigkeiten können hierdurch blinde Flecken entstehen.

Es sollte beachtet werden, dass auch räumliche, produktspezifische und unternehmerische Konzentrationen des Außenhandels Verwundbarkeiten verursachen können. Räumliche und geographische Engpässe, die ein Nadelöhr für den Außenhandel eines Landes bilden, können Verwundbarkeiten bei Lieferketten und der Güterversorgung verursachen. Zudem stellt eine mangelnde Diversifizierung der Im- und Exporte, unabhängig vom Handelspartner, ein wirtschaftliches Risiko dar. So können extreme Preissteigerungen oder -senkungen bei einem wichtigen Import- oder Exportgut makroökonomische Folgen haben. Zu guter Letzt können Konzentrationen im Außenhandel auf der Unternehmensebene zu staatlichen Verwundbarkeiten führen. So wird

15 Michael Mastanduno, »Hegemony and Fear. The National Security Determinants of Weaponized Interdependence«, in: Daniel W. Drezner / Henry Farrell / Abraham L. Newman (Hg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, DC 2021, S. 67–83.

16 Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War,* Princeton 2015.

17 Håvard Hegre, »Size Asymmetry, Trade, and Militarized Conflict« in: *Journal of Conflict Resolution* 48, Nr. 3 (2004), S. 403–429.

18 David Kinsella, »Arms Transfer Dependence and Foreign Policy Conflict« in: *Journal of Peace Research* 35, Nr. 1 (1998), S. 7–23.

der Welthandel zunehmend von transnationalen Unternehmen mit einer quasi-monopolistischen oder oligopolistischen Stellung dominiert. Auch in der Verteidigungsindustrie ist dieser Trend erkennbar. Bei der Herstellung komplexer Waffensysteme gibt es häufig nur noch einen Hersteller von notwendigen Teilprodukten.[19] Nicht nur kann die Schieflage eines Unternehmens, das strategische Güter produziert, die nationale Sicherheit gefährden, sondern eine solche Abhängigkeit kann zu einem unverhältnismäßigen Einfluss des Unternehmens oder eines anderen Landes führen, wenn das Unternehmen selbst bei seiner Produktion oder seinem Absatz von einem Drittland abhängig ist.

3 Die Wirkung von Außenhandel auf die nationale Verteidigungsindustrie

Während der Einfluss- und Engpasseffekt Verwundbarkeiten beschreiben und die Sicherheit eines Landes gefährden können, ergibt sich aus dem Außenhandel ein gegensätzlicher Effekt auf die Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung. Der *Angebotseffekt* beschreibt den Umstand, dass der Außenhandel das Angebot an Gütern vergrößert, wodurch ein Land effizienter die eigenen Ressourcen in das Militär investieren kann.[20] Durch die gesteigerte militärische Kapazität kann nicht nur die Verteidigungsfähigkeit gestärkt werden, sondern auch die Abschreckung, um einer militärischen Eskalation vorzubeugen (siehe Abbildung 1). Erstens kann ein Land militärische Güter, einschließlich *Dual-Use*-Güter, günstiger von Handelspartnern, die einen Wettbewerbsvorteil haben, beziehen. Über die Kostenersparnis oder den Erwerb hochwertigerer Rüstungsgüter kann ein Land unmittelbar seine militärischen Fähigkeiten steigern. Viele Länder sind auf den Import komplexer Waffensysteme angewiesen, da ihnen selbst die Fähigkeit zur Produktion entsprechender Rüstungsgüter fehlt. Zweitens kann ein Land über den Außenhandel sein volkswirtschaftliches Einkommen steigern, wodurch es wiederum mehr in das Militär investieren kann. Die Außenhandelstheorie erklärt die Wohlfahrtsgewinne aus dem Außenhandel über diverse Argumente wie die Effizienzsteigerung aufgrund von Arbeitsteilung (komparativer Kostenvorteil) oder aufgrund der Produktion erhöhter Stückzahlen (positive Skalenerträge). Zugleich kann ein Land den Außenhandel für eine effizientere Produktion eigener Rüstungsgüter nutzen. So kann es über den Import von Ressourcen und Zwischengütern, die das Ausland günstiger herstellen kann, und positive Skalenerträge durch den Export von eigenen Rüstungsgütern die Produktionskosten senken.

Allerdings hat der Angebotseffekt auch eine Kehrseite. So erzeugt er negative Sicherheitsexternalitäten, da der Handel mit Feinden auch deren militärische Kapazitäten steigern kann. Bei dem Handel mit Verbündeten entstehen hingegen positive Sicherheitsexternalitäten für das Bündnis.[21] Darüber hinaus macht der Angebotseffekt die Verteidigungsfähigkeit des eigenen Landes von den Handelspartnern abhängig. Er

19 Vgl. European Commission, *Roadmap on Critical Technologies for Security and Defence in: COM*, Nr. 61 (15.02.2022), S. 8.
20 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 14.
21 Joanne Gowa, *Allies, Adversaries and International Trade,* Princeton 1995, S. 38ff.

vergrößert die Verwundbarkeit und den Einfluss- und Engpasseffekt anderer Länder.[22] Der Angebotseffekt auf der einen Seite und der Einfluss- und Engpasseffekt auf der anderen erzeugen also gegensätzliche Wirkungen auf die nationale Sicherheit.

Eine Sicherheitsstrategie sollte den gegensätzlichen Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt von Außenhandel auf die Verteidigungsfähigkeit und Konfliktprävention berücksichtigen. Dabei gilt es die Besonderheiten des Handels mit Rüstungsgütern und *Dual-Use*-Gütern zu beachten, was bisher in der Nationalen Sicherheitsstrategie ausblieb. Einerseits kann Deutschland über den Außenhandel direkt seine militärischen Kapazitäten und Verteidigungsfähigkeit vergrößern, in dem es günstigere oder hochwertigere Rüstungsgüter erwirbt und aufgrund der Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinne aus dem Außenhandel mehr für Verteidigung ausgeben kann. Allerdings verursachen Rüstungsimporte eine besondere Abhängigkeit, da mit der Anschaffung komplexer Waffensysteme häufig ein langfristiger Bedarf und Verträge für Training und Import von Ersatzteilen und Munition einhergehen. Der Wegfall eines Handelspartners bei Rüstungsgütern gefährdet deshalb meist die Einsatzbereitschaft bereits gekaufter Waffensysteme. Die Anschaffung alternativer Waffensysteme erfordert wiederum Investitionen in neue Lieferketten, Training und Wartungssysteme und kann zu Problemen bei der Interoperabilität und Verteidigungsbereitschaft führen. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass auch waffenexportierende Länder wirtschaftliche Interessen an einem Erhalt der Exporte haben, zum Beispiel aufgrund hoher Forschungskosten und Skalenerträge. Auch könnten Waffenexporte dem Begegnen gemeinsamer Bedrohungen dienen, was gegen eine Instrumentalisierung von Waffenexporten spricht. Darüber hinaus erzeugt eine Instrumentalisierung der Waffenexporte als politischer Hebel einen Reputationsverlust als zuverlässiger Lieferant und damit Erwartungsunsicherheit bei aktuellen und zukünftigen Käufern.[23]

4 Wirtschaftliche Abschreckung als fehlendes Puzzleteil der Sicherheitsstrategie

Wirtschaftliche Abschreckung bildet einen integralen Bestandteil der Wirkung von Handel auf die Konfliktprävention. So können der Einfluss- und Engpasseffekt als Mittel für eine erfolgreiche wirtschaftliche Abschreckung genutzt werden, um Konflikten vorzubeugen (siehe Abbildung 1). Abschreckung meint die intendierte Praxis, einen anderen Akteur von unerwünschten Handlungen (z. B. einer militärischen Aggression) abzuhalten, indem mit Konsequenzen gedroht wird. Je geringer die Siegesaussichten eines potentiellen Aggressors und je höher die Kosten im Falle eines Konflikts, desto eher wird ein Aggressor abgeschreckt. Abschreckung zielt auf die Wahrung des Status quo; sie ist somit defensiver Natur. Im Gegensatz dazu meint

22 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 14.

23 Vgl. Richard A. I. Johnson, »Decision-Making in the Arms of a Dependent Relationship. Explaining Shifts in Importer Acquisition Patterns of Major Weapon Systems, 1955-2007« in: *Defence and Peace Economics* 31, Nr. 7 (2020), S. 851–868; Elias Yousif, »If We Don't Sell It, Someone Else Will. Dependence and Influence in U.S. Arms Transfers« in: *Henry L. Stimson Center Issue Brief Trade & Technology* (2023).

Zwang (*compellence*) eine bewusste Drohung, um einen anderen Akteur zu einer Handlung zu zwingen, mit dem Ziel den Status quo zu ändern.[24]

Während meist militärische Kapazitäten als primäres Instrument der Abschreckung angesehen werden, können auch andere Mittel wie wirtschaftliche Sanktionen zur Abschreckung beitragen.[25] Auch sie beeinflussen die Kosten-Nutzen-Rechnung eines potentiellen Aggressors.[26] Wirtschaftliche Abschreckung kann in zweifacher Hinsicht verstanden werden. Erstens kann damit gemeint sein, dass es einer soliden militärisch-industriellen Basis bedarf, um über die notwendigen militärischen Kapazitäten im Falle eines Krieges zu verfügen. Zweitens kann wirtschaftliche Abschreckung die Drohung mit wirtschaftlichen Sanktionen oder Boykotten bedeuten.

Entscheidend für eine erfolgreiche Abschreckung sind dabei nicht die tatsächlichen Siegaussichten oder die objektiv gemessenen Kosten eines Angriffs, sondern die Wahrnehmung dieser seitens des potenziellen Aggressors. Ein sich verteidigendes Land muss dem Aggressor glaubwürdig signalisieren können, dass es die Fähigkeit und Bereitschaft besitzt, seine Drohung umzusetzen. Für eine erfolgreiche Abschreckung und Verhinderung der Eskalation ist es zugleich wichtig, dass ein Akteur glaubwürdig Zusicherungen geben kann, dass er selbst nicht aggressiv handeln wird.[27]

Demnach sind Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt zwar relevant für eine erfolgreiche wirtschaftliche Abschreckung, da sie zur Glaubwürdigkeit beitragen. Denn je geringer die eignen Kosten und je größer die Kosten der Gegenseite im Falle eines Handelsabbruches, desto glaubwürdiger ist eine Drohung. Asymmetrische Interdependenz ist jedoch nicht der einzige Faktor, der für eine erfolgreiche Abschreckung entscheidend ist. Deren Glaubwürdigkeit ist auch von verhandlungstheoretischen Faktoren abhängig. In der Verhandlungstheorie lassen sich zwei zentrale Argumente finden: asymmetrische Information und *Tying-hands*-Kosten (siehe Abbildung 1).

Asymmetrische Information ist vorhanden, wenn ein Akteur über einen Informationsvorteil bezüglich seiner eigenen Präfenzen, Intentionen, Fähigkeiten und Handlungen und derjenigen anderer Akteure verfügt.[28] So kann eine Regierung einen Informationsvorteil für eine glaubwürdigere Abschreckung nutzen, in dem sie zum Beispiel ihre wahren strategischen Intentionen verschleiert oder ihre militärischen Fähigkeiten stärker darstellt, als diese tatsächlich sind. Darüber hinaus können Akteure auch kritisches Wissen aus Informationsflüssen eines Netzwerkes gewinnen und nutzen. Dem-

24 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence,* New Haven 1966; Michael Mazarr, *Understanding Deterrence,* o.O. 2018, S. 2.

25 Für einen Überblick über die Wirkung von Sanktionen auf Konfliktprävention siehe: Rebecca Brubaker / Thomas Dörfler, »UN Sanctions and the Prevention of Conflict. A Thematic Paper for the United Nations - World Bank Study on Conflict Prevention« in: *Conflict Prevention Series*, Nr. 4 (2017).

26 Mazarr, Understanding Deterrence, aaO. (FN 24), S. 3ff.

27 Robert Jervis, »Deterrence and Perception« in: *International Security* 7, Nr. 3 (1983), S. 3–30, 4; Mazarr, Understanding Deterrence, aaO. (FN 24), S. 5ff.

28 Michael C. Jensen / William H. Meckling, »Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure« in: *Journal of Financial Economics* 3, Nr. 4 (1976), S. 305–360.

nach besitzen Akteure, die den Knotenpunkt (*hub*) eines Netzwerkes bilden, einen Informationsvorteil gegenüber den anderen Akteuren (*spokes*), genannt *panopticon effect*. Zum Beispiel nutzte das US-Finanzministerium nach den Anschlägen des 11. Septembers Daten des SWIFT-Zahlungsverkehrs, um die Finanzierung terroristischer Organisationen einzudämmen.[29]

Ergänzend zu asymmetrischer Information wirken auch *Tying-hands*-Kosten auf die Glaubwürdigkeit einer Abschreckung. Danach können Verhandlungsführer glaubwürdig drohen, wenn sie sich selbst die Hände binden. Dies geschiet, wenn sie Kosten erleiden, die ex post im Falle eines Nachgebens und Abrückens von einer eigenen angedrohten Handlung anfallen. Wenn die Kosten des Nachgebens höher als die Umsetzung der Drohung sind, wird eine Drohung glaubwürdig. Sollten beide Seiten jedoch ihre Hände binden, kann Eskalation die präferierte Option werden.[30] Es gibt zwei prominente Argumente für *Tying-hands*-Kosten:

Erstens erleidet eine Regierung, die eine Drohung ankündigt, aber im Ernstfall nicht umsetzt, einen Schaden ihrer Reputation als entschlossener Verhandlungsführer, was die Glaubwürdigkeit zukünftiger Drohungen verringert. Bei einem hohen zu erwartenden Reputationsverlust wird eine Regierung deshalb keinen Rückzieher machen, selbst wenn ein Nachgeben in der aktuellen Situation die bessere Option wäre.[31] Zweitens kann eine Regierung sich selbst über die heimische Zuhörerschaft die Hände binden, indem sie öffentliche Drohungen ausspricht. Danach würde die heimische Wählerschaft die eigene Regierung bestrafen (z. B. bei der nächsten Wahl), wenn ihre Taten nicht mit ihren Worten übereinstimmen (*audience costs*). Als Grund hierfür wird genannt, dass die Wählerschaft im Nachgeben der Regierung einen Schaden für die nationale Ehre sieht.[32] Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Regierung über die Drohung die öffentliche Meinung beeinflusst.[33] Die *Tying-hands*-Kosten steigen grundsätzlich mit der Klarheit einer Drohung. Je größer die Unklarheit in Bezug auf Zeit, Ort und Art der angedrohten Reaktion ist, desto eher kann eine Regierung ein Nachgeben gegenüber der Gegenseite oder der Wählerschaft rechtfertigen.[34]

In der Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland findet wirtschaftliche Abschreckung keine Berücksichtigung. Allerdings kann diese ergänzend zur militärischen Abschreckung ein entscheidender Baustein bei der Konfliktpräventi-

29 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 55ff.

30 Holger Janusch, »The Interaction Effects of Bargaining Power. Interplay between Veto Power, Asymmetric Interdependence, Audience Costs, and Reputation« in: *Negotiation Journal* 34, Nr. 3 (2018), 219–241.

31 Anne E. Satori, »The Might of the Pen. A Reputational Theory of Communication in International Disputes« in: *International Organization* 56, Nr. 1 (2002), S. 121–149; Timothy M. Peterson, »Sending a Message. The Reputation Effect of US Sanction Threat Behavior« in: *International Studies Quarterly* 57, Nr. 4 (2013), S. 672–682.

32 James D. Fearon, »Rationalist Explanations for War« in: *International Organization* 49, Nr. 3 (1995), S. 379–414.

33 Holger Janusch, »Audience, Agenda Setting, and Issue Salience in International Negotiations« in: *Cooperation and Conflict* 56, Nr. 4 (2021), S. 472–490.

34 Jack Snyder / Erica D. Borghard, »The Cost of Empty Threats. A Penny, Not a Pound« in: *American Political Science Review* 105, Nr. 3 (2011), S. 437–456.

on bilden. Da für eine effektive wirtschaftliche Abschreckung nicht nur die asymmetrische Interdependenz, sondern auch verhandlungstheoretische Faktoren eine Rolle spielen, ist eine Sicherheitsstrategie in zweifacher Hinsicht relevant. Erstens kann eine Sicherheitsstrategie über eine klare Zielvorgabe und Mitteleinsatz beim Abbau eigener strategischer Abhängigkeiten helfen und so bestehende asymmetrische Interdependenzen zu eigenen Gunsten verändern. Zweitens dient eine nationale Sicherheitsstrategie als ein Signal über die eigenen Intentionen und das eigene Verhalten. Hierdurch kann sie mehr Erwartungssicherheit für andere Akteure schaffen. Je klarer in der Sicherheitsstrategie die Prioritäten bei den nationalen Zielen und die Bedingungen für die wirtschaftliche Abschreckung formuliert sind, desto mehr Reputationskosten und *audience costs* binden die Hände einer Regierung, wodurch Abschreckung glaubwürdiger wird. Sicherlich ist eine Sicherheitsstrategie hier nur ein Baustein von vielen. Um einer Eskalationsspirale vorzubeugen, ist es wichtig, dass eine Sicherheitsstrategie auch klare Zusicherungen an die Gegenseite gibt, dass Instrumente wie Sanktionen nur der Abschreckung dienen und nicht genutzt werden, um politische Konzessionen zu erpressen: *deterrence* statt *compellence*. Auch stellt sich die Frage, inwiefern Deutschland aufgrund seiner zentralen Einbindung in die Liefer- und Wertschöpfungsketten innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums Informationsvorteile besitzt, die für eine Abschreckung genutzt werden könnten.

Voraussetzung für eine glaubwürdige Abschreckung ist allerdings, dass ein Land über die nationalen Institutionen verfügt, die einen Instrumentalisierung der asymmetrischen Interdependenz im Krisenfall zulässt.[35] Je nach Instrument kann entweder die Bundesregierung (z. B. über Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen) oder der Rat der EU (z. B. über Sanktionen) für die Entscheidungsfindung zuständig sein, wobei selbst bei wirtschaftlichen Sanktionen, die der Rat der EU einstimmig beschließt, die Bundesregierung bedeutenden Einfluss auf eine Entscheidung ausüben kann. Wenn ein Bekenntnis zur wirtschaftlichen Abschreckung erwünscht sein sollte, könnte die Bundesregierung klare Stellung zum Einsatz nationaler und europäischer Instrumente einer wirtschaftlichen Abschreckung nehmen. Aufgrund der Marktgröße und zentralen Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt ist die Position der Bundesregierung entscheidend für die Glaubwürdigkeit des EU-Sanktionsregimes. So hat zum Beispiel die vage und unverbindliche Position der Bundesregierung zu wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland vor dem russischen Angriff auf die Ukraine zu einer ineffektiven Abschreckung beigetragen.[36]

5 Erweitertes Verständnis von Resilienz für eine effektive Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie definiert eine resiliente Wirtschaft und Lieferketten als ein nationales Interesse. Obwohl Verwundbarkeit und Resilienz zentrale Begriffe

35 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 45ff.

36 Jonas Driedger, »Did Germany Contribute to Deterrence Failure against Russia in Early 2022?« in: *Central European Journal of International and Security Studies* 16, Nr. 3 (2022), S. 152–171.

der Sicherheitsstrategie bilden, werden sie von der Bundesregierung häufig einseitig ausgelegt. Verwundbarkeit ist die Anfälligkeit, bei einem Schock oder einer Störung einen Schaden zu nehmen. Im Außenhandel beschreiben Verwundbarkeiten die Anfälligkeit für Störungen bei Liefer- und Wertschöpfungsketten, die zu Abweichungen vom geplanten Normalbetrieb führen und negative Effekte für die Wirtschaft verursachen.[37] Verwundbarkeit beschreibt inhärente Merkmale sozialer Systeme, die einem Ereignis vorausgehen und das Potenzial für einen Schaden schaffen. Sie ist abhängig von der Belastung (*exposure*), Empfindlichkeit (*sensitivity*) und der adaptiven Kapazität beziehungsweise Resilienz. Ersteres beschreibt das Risiko von Schocks und Störungen für ein System, deren Intensität, Häufigkeit, Dauer und räumlichen Ausdehnung. Empfindlichkeit beschreibt das Ausmaß, in dem das untersuchte System durch die Einwirkung von Störeinflüssen geschädigt beziehungsweise gefährdet wird.[38] Wenn auch nicht alle, berücksichtigten viele Definitionen Resilienz als Bestandteil von Verwundbarkeit.[39] Demnach führt eine höhere Resilienz auch bei hoher Empfindlichkeit zu einer geringeren Verwundbarkeit. Trotz der definitorischen Verbindung von Verwundbarkeit und Resilienz unterscheidet beide Begriffe der analytische Fokus. Während bei Verwundbarkeit das Hauptaugenmerk auf der Identifizierung von Schwachstellen eines Systems liegt, stellt ein Fokus auf Resilienz systemische Merkmale in den Vordergrund, die ein System auf unerwartete Risiken vorbereitet.

Doch was ist Resilienz? Resilienz beschreibt die Fähigkeit, Schocks zu absorbieren und sich von diesen zu erholen sowie sich an Schocks anzupassen und zu transformieren. Absorptionsfähigkeit bedeutet, sich mit Hilfe festgelegter Maßnahmen auf Schocks vorzubereiten, um deren Folgen abzumildern oder zu verhindern, wodurch trotz der Störung wesentliche Grundstrukturen und -funktionen erhalten bleiben. Erholungsfähigkeit meint die Rückgewinnung des Normalzustands trotz der negativen Folgen eines Schocks. Absorption und Erholung führen also zu einem Erhalt des Normalzustands, der vor dem Schock vorherrschte. Auch die Fähigkeit zur Risikominimierung, um den Eintritt eines Schocks zu verhindern, ließe sich hier als weitere Fähigkeit nennen. Anpassung und Transformation hingegen adressieren langfristig die Ursachen der bestehenden und zukünftigen Schocks. Meist kommt es zur Adaption oder Transformation, wenn ein System einen Schock kurzfristig nicht absorbieren oder sich nicht von diesem erholen kann. Adaptionsfähigkeit wird definiert als die Fähigkeit, seine Eigenschaften und Handlungen anzupassen, um potenzielle künftige

37 Göran Svensson, »A Conceptual Framework for the Analysis of Vulnerability in Supply Chains« in: *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 30, Nr. 9 (2000), S. 731–750, 732.

38 Susan L. Cutter / Lindsey Barnes / Melissa Berry / Christopher Burton / Elijah Evans / Eric Tate / Jennifer Webb, »A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters« in: *Global Environmental Change* 18, Nr. 4 (2008), S. 598–606, 599; Nicolas Urruty / Delphine Tailliez-Lefebvre / Christian Huyghe, »Stability, Robustness, Vulnerability and Resilience of Agricultural Systems. A Review« in: *Agronomy for Sustainable Development* 36, Nr. 1 (2016), 7.

39 Cutter / Barnes / Berry / Burton / Evans / Tate / Webb, A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters, aaO. (FN 38), S. 599f.

Schäden abzumildern, ohne größere qualitative Veränderungen vornehmen zu müssen. Die Fähigkeit zur Transformation beinhaltet die Schaffung eines grundlegend neuen Systems, wenn Schocks ein bestehendes System unhaltbar machen.[40]

In den aktuellen Debatten für eine resilientere Wirtschaft und Lieferketten werden unterschiedliche Strategien wie *decoupling* oder *de-risking* diskutiert. *Decoupling* wird meist als eine nahezu vollständige Abkopplung von einem (feindlichen) Handelspartner verstanden. Es impliziert meist auch die Forderung eines *in-* oder *reshoring*, also eines Aufbaus heimischer Produktion und Wertschöpfung.[41] *Friendshoring* bedeutet hingegen eine Neuausrichtung des Außenhandels von Gegnern und Rivalen auf Verbündete und Sicherheitspartner. Demnach sollen nicht nur wirtschaftlichen Faktoren, sondern auch sicherheitspolitische Risiken im Handel eingepreist werden. *Nearshoring* hingegen preist Risiken aufgrund von geographischen Distanzen und Engpässen ein und setzt auf einen Handel mit nahen Ländern. *De-risking* bezeichnet eine Strategie, Risiken abzuwägen und abzubauen, indem anstelle einer vollständigen Abkopplung gezielt auf eine Mischung von *In-*, *Re-*, *Near-* und *Friendshoring* gesetzt wird.

Mithilfe des entwickelten Analyseschema (Abbildung 1) lässt sich nun herausarbeiten, über welche Wirkungskanäle eine Handelsstrategie auf die nationale Sicherheit eines Landes wirkt. Zum Beispiel verringert ein *reshoring* die Verwundbarkeiten im Außenhandel. Denn weniger Außenhandel bedeutet einen geringeren Einfluss- und Engpasseffekt der Handelspartner. Zugleich verringert sich aber auch die Verteidigungsfähigkeit und militärische Abschreckung, da der positive Angebotseffekt auf die Verteidigungsindustrie geschmälert wird. Hingegen erzeugt ein *friendshoring* (beziehungsweise *nearshoring)* weiterhin einen positiven Angebotseffekt auf die eigene Verteidigungsindustrie, verringert aber zugleich den negativen Einflusseffekt durch die Neuausrichtung des Handels auf Verbündete (beziehungsweise nahe Handelspartner). Auf diese Weise können die Risiken des Handels minimiert, die Vorteile für die Verteidigungsfähigkeit durch positive Sicherheitsexternalitäten aber weiterhin genutzt werden. In beiden Fällen – *reshoring* und *friendshoring* – wird jedoch der Handel mit gegnerischen Handelspartnern verringert, was den eigenen Einflusseffekt auf den Gegner und damit das Potential einer wirtschaftlichen Abschreckung mindert.

Zu beachten ist, dass ein *in-/reshoring* zwar den negativen Einflusseffekt gegenüber Handelspartnern verringert, aber auch neue Verwundbarkeiten schaffen und die Resilienz einer Volkswirtschaft schmälern kann. Empirische Studien belegen, dass Außenhandel zwar die Verbreitung wirtschaftlicher Schocks begünstigt. Allerdings hilft der Außenhandel auch Ländern sich besser auf Schocks und Krisen vorzubereiten, sie zu bewältigen und sich davon zu erholen. Außenhandel stärkt häufig die Resilienz einer

40 Andrew Mitchell, *Risk and Resilience. From Good Idea to Good Practice in: OECD Development Co-operation Working Papers*, Nr. 13 (2013), S. 4; Cutter / Barnes / Berry / Burton / Evans / Tate / Webb, A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters, aaO. (FN 38); OECD, *Fostering Economic Resilience in a World of Open and Integrated Markets. Risks, Vulnerabilities and Areas for Policy Action,* o.O. 2021, S. 23.

41 John V. Gray / Keith Skowronski / Gökçe Esenduran / M. Johnny Rungtusanatham, »The Reshoring Phenomenon. What Supply Chain Academics Ought to know and Should Do« in: *Journal of Supply Chain Management* 49, Nr. 2 (2013), S. 27–33.

Volkswirtschaft.[42] Es gilt also die teils gegensätzlichen Effekte von einer Handelsstrategie auf die Resilienz und Sicherheit abzuwägen.

Problematisch bei den Debatten über *decoupling* und *de-risking* ist häufig die inhärente Tendenz, sich auf politische Maßnahmen zum Abbau von Verwundbarkeiten oder den Aufbau von Robustheit zu fokussieren. Am Ende liegt der Fokus meist auf dem Finden von Ersatzquellen, dem Aufbau strategischer Lagerbestände oder Subventionen zum Aufbau heimischer Produktion. Diese einseitige Betrachtung findet sich auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie. Die Verbesserung der Fähigkeit zur Adaption und Transformation der Industrie und Arbeitnehmerschaft wird hingegen überwiegend vernachlässigt. Für die Stärkung aller Facetten von Resilienz ist eine gesamtheitliche Strategie und einheitliches Vorgehen diverser Ministerien und Behörden entscheidend. Zum Beispiel sind ausgebildete, mobile Arbeitskräfte und Innovationskraft von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Resilienz Deutschlands, insbesondere die Fähigkeit zur Adaption und Transformation. Der Fachkräftemangel stellt auch für die Verteidigungsindustrie eine besondere Herausforderung dar.[43] In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird die Förderung von Bildung sowie eine verbesserte Anwerbepolitik für Zuwanderung von Fachkräften zwar erwähnt, bleibt aber nur eine Randnotiz.[44] Bei der Wahl der passenden Strategien ist es wichtig, sich nicht nur auf den Abbau von Verwundbarkeit oder die Stärkung von Robustheit zu fokussieren, sondern auch die Fähigkeit zur Adaption und Transformation zu berücksichtigen.

Ein erweiterter Resilienzbegriff betont die zahlreichen strategischen Optionen der Bundesregierung, um Verwundbarkeiten im Außenhandel zu begegnen. Da die Handelspolitik in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, kann die Bundesregierung hier nur begrenzt über den Ministerrat Einfluss nehmen. Sie verfügt jedoch über weitreichende wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel in der Industrie-, Arbeitsmarkt- und Innovationspolitik, um die Resilienz gegenüber außenwirtschaftlichen Verwundbarkeiten zu stärken.

6 Handlungsempfehlungen für eine Konkretisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Das entwickelte Analyseschema kann bei der Wahl geeigneter wirtschafts- und handelspolitischer Strategien und Maßnahmen helfen, indem es die verschiedenen Wirkungskanäle von Außenhandel auf wirtschaftliche Verwundbarkeit, Resilienz, Abschreckung und Sicherheit darlegt. Hierdurch können blinde Flecken und Fehlinterpretationen bei der Strategiewahl vermieden werden. Allerdings gibt das Schema keinen Aufschluss über die optimale Wirtschafts- und Handelsstrategie für Deutschland. Dazu bedarf es ergänzend empirischer Erkenntnisse. Aus dem entwickelten Schema lassen dennoch vier konkrete Empfehlungen für die Nationale Sicherheitsstrategie ableiten:

42 World Trade Organization, *World Trade Report 2021. Economic Resilience and Trade,* Geneva 2021, S. 64ff.
43 Vgl. Department of Defense, *National Defense Industrial Strategy,* o.O. 2023.
44 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 59.

Stärkung der strategischen Analysefähigkeit: Für eine Stärkung der Resilienz und Abschreckung bedarf es einer zeitnahen Datenanalyse außenwirtschaftlicher Verwundbarkeiten, insbesondere mit Blick auf den Handel und die Lieferketten von Rüstungs- und *Dual-Use*-Gütern. Es gilt hierbei, die Wirkungen einer Sicherheitsstrategie auf den Angebots-, Einfluss- und Engpasseffekt abzuwägen und deren Folgen für die Verteidigungsfähigkeit und Konfliktprävention zu bewerten. Neben länderspezifischen Abhängigkeiten sollten mögliche Verwundbarkeiten aufgrund von geographischen Engpässen, kritischen Infrastrukturen, mangelnder Güterdiversifizierung und Unternehmensmonopolen berücksichtigt werden. Präzise Analysen sind nicht nur relevant, um Verwundbarkeiten zu identifizieren, mit dem Ziel diese zu reduzieren, sondern auch um diese nicht zu überschätzen. Zum Beispiel ist Deutschland ein zentraler Schlüssellieferant für Equipment zur Halbleiterherstellung.[45] Fehleinschätzungen eigener Verwundbarkeiten können zur Lähmung politischer Entscheidungen führen und die Glaubwürdigkeit wirtschaftlicher Abschreckung verringern. Die Nationale Sicherheitsstrategie sollte die Stärkung der strategischen Analysefähigkeit zum Ziel haben und daraus gewonnene Erkenntnisse zur Spezifizierung wirtschafts- und handelspolitischer Maßnahmen nutzen.

Für die Stärkung der strategischen Analysefähigkeit kann die Bundesregierung auf Analysen und Programme der EU als Grundlage zurückgreifen und diese sinnvoll ergänzen, um unnötige Doppelungen zu verhindern. Die Europäische Kommission gründete zum Beispiel eine Analyseeinheit, das *Observatory of Critical Technologies*, und eine Datenplattform, das *Raw Materials Information System*, um strategische Abhängigkeiten bei Technologien und Rohstoffen zu identifizieren. Es lohnt sich auch ein Blick in die Vereinigten Staaten. Für die Risikoanalyse von Lieferketten gründete die Biden-Administration den *White House Council on Supply Chain Resilience* und das *Supply Chain Resilience Center* im *Department of Homeland Security*. Zudem existiert eine Abteilung, die *Industrial Base Policy*, im *Department of Defense*, die nicht nur den Stand der militärisch-industriellen Basis analysiert, sondern auch Politiken für deren Erhalt vorschlägt und umsetzt. Rechtlich kann der Präsident über den *Defense Production Act* nicht nur Unternehmen zur Produktion sicherheitsrelevanter Güter verpflichten, sondern auch das *Department of Commerce* anweisen, notwendige Informationen über die industrielle Basis zu beschaffen. Ergänzend zu den staatlichen Ministerien widmen sich die *National Defense Industrial Association* und deren *Emerging Technology Institute* sowie Think Tanks, zum Beispiel das *Reagan Institute*, der Analyse von Lieferketten der militärisch-industriellen Basis und für zukünftige Waffensystemen (z. B. Laserwaffen).

Priorisierung der Verteidigungsindustrie: Während gesamtwirtschaftliche Verwundbarkeiten im Außenhandel indirekte Konsequenzen für die Verteidigungsfähigkeit haben, indem sie die wirtschaftliche Basis für die Investitionen in militärische Kapazitäten gefährden, ergeben sich unmittelbare Folgen bei Abhängigkeiten der Verteidigungsindustrie vom Außenhandel. So gefährden Abhängigkeiten der Verteidigungs-

45 Dorothee Hillrichs / Anita Wölfl, »Complexities and Dependencies in the Global Semiconductor Value Chain« in: *EconPol Policy Report* 9, Nr. 54 (2025), S. 1–31.

industrie im Außenhandel direkt die Einsatzbereitschaft des Militärs. Ein expliziter Fokus der Nationalen Sicherheitsstrategie auf die Stärkung der Resilienz der deutschen und europäischen Verteidigungsindustrie ist demnach ratsam, um nicht nur den langfristigen Aufbau der Bundeswehr, sondern auch die Operabilität und den Nachschub im Ernstfall zu garantieren.

Die Bundesregierung würde damit auch bestehende strategische Ideen im Rahmen der EU ergänzen. Die EU hat sich als Ziel eine »strategische Autonomie« gesetzt.[46] Im *Strategic Compass* und der *European Defence Industrial Strategy* formuliert die Europäische Kommission explizit das Ziel, die Resilienz mit Blick auf die Liefer- und Wertschöpfungskette der Europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis zu stärken.[47] Auch würde die Bundesregierung hiermit strategisch die transatlantischen Beziehungen ergänzen. So betonen auch die Vereinigten Staaten die Bedeutung einer resilienten Verteidigungsindustrie in ihrer *National Security Strategy* und der *National Defense Industrial Strategy*.[48] Die Bundesregierung veröffentlichte 2024 ihre erste Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie.[49] Auch wenn das Dokument eher eine Auflistung von Herausforderungen und Maßnahmen als ein strategisches Konzept darstellt, bildet es einen Startpunkt für die Einbindung der Verteidigungsindustrie in einer neuen Nationale Sicherheitsstrategie.

Strategieentwicklung für eine wirtschaftliche Abschreckung: Ergänzend zur militärischen kann wirtschaftliche Abschreckung als Instrument zur Konfliktprävention in der Nationalen Sicherheitsstrategie dienen. Für eine effektive Abschreckung ist jedoch nicht nur der Abbau strategischer Verwundbarkeiten wichtig, sondern auch glaubwürdige Signale der Bundesregierung entsprechende nationale oder europäische Instrumente, wie Sanktionen, im Ernstfall zu nutzen. Hier kann die Sicherheitsstrategie als Mittel dienen, die Erwartungssicherheit und damit eine glaubwürdige Abschreckung zu stärken. Es gilt hierbei, mögliche *Tying-hands*-Kosten und Informationsvorteile zu berücksichtigen und abzuwägen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie sollte dabei die wirtschaftliche Abschreckung im Rahmen des europäischen Sanktionsregimes ergänzen. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten mangelt es der EU jedoch an der Durchsetzung erhobener Sanktionen über Sekundärsanktionen, um deren Umgehung seitens Drittländer zu verhindern. Auch eine Koordination der Abschreckungsfähigkeit mit Verbündeten, insbesondere der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), ist sinnvoll. Die Vereinigten Staaten formulieren in ihrer Sicherheitsstrategie den Ansatz einer *integrated deterrence*, womit eine Integration der nuklearen und konventionell militärischen Abschreckung mit wirtschaftlichen, technologischen und informatorischen Bereichen sowie eine Koordi-

46 Mario Damen, *EU Strategic Autonomy 2013-2023. From Concept to Capacity,* o.O. 2022.
47 European Commission, *A New European Defence Industrial Strategy. Achieving EU Readiness through a Responsive and Resilient European Defence Industry,* Brussels 2024; European Union External Action, *A Strategic Compass for Security and Defence* (2022).
48 The White House, *National Security Strategy,* Washington, D.C. 2022; Department of Defense, National Defense Industrial Strategy, aaO. (FN 43).
49 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie,* Berlin 2024.

nation mit Verbündeten gemeint ist.[50] Auch hier spielt die Resilienz der US-Verteidigungsindustrie eine entscheidende Rolle. In der *National Defense Industrial Strategy* sehen die Vereinigten Staaten eine resiliente Verteidigungsindustrie als zentralen Baustein für eine effektive Abschreckung. Der Schutz heimischer Rüstungsunternehmen vor ausländischen Übernahmen und das Verbot des Imports von sicherheitsrelevanten Gütern aus feindlichen Ländern sind dabei von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus trägt die Angst vor dem Verlust des Zugangs zum US-amerikanischen Markt zu einer effektiven Abschreckung gegen potentielle Aggressoren bei.[51]

Erweiterung des Resilienzbegriffs für eine verbesserte Strategiewahl: Eine begrenzte Sicht auf Resilienz als die Fähigkeit zur Absorption und Erholung übersieht die Fähigkeit zur Adaption und Transformation, zwei weitere Facetten von Resilienz. Als Folge werden Politiken präferiert, die einseitig auf die Reduktion von Verwundbarkeit oder Aufbau von Robustheit setzen, jedoch Anpassungsfähigkeiten vernachlässigen. Eine neue Nationale Sicherheitsstrategie sollte sich bewusst auf einen erweiterten Resilienzbegriff stützen. Erst ein erweiterter Resilienzbegriff ermöglicht eine validere Einschätzung der Wirkung von Handelsstrategien und Wirtschaftspolitiken auf den Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt sowie Informationsvorteile, was wiederum die Effektivität der Abschreckung eines Landes beeinflusst. Darüber hinaus wird durch einen umfassenden Resilienzbegriff deutlich, dass neben handelspolitischen Maßnahmen zu Lieferketten und Aufbau heimischer Produktion diverse wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel in Bildung und Mobilität, Folgen für die Resilienz der Gesamtwirtschaft und die Verteidigungsindustrie haben. Ob die nationale Rohstoff-, Wasserstoff-, Hafen- oder Weiterbildungsstrategie, all diese Strategien und weitere lassen sich bei einem erweiterten Resilienzbegriff als Puzzleteile zur Stärkung der Resilienz der deutschen Wirtschaft, einschließlich der Verteidigungsindustrie, verstehen. Zugleich werden hierdurch europäische und transatlantische Strategien innerhalb der EU und NATO passgenauer ergänzt.

Die Integration der deutschen Wirtschaft in europäische, transatlantische und globale Liefer- und Wertschöpfungsketten bildet das Rückgrat des Wohlstands und der Sicherheit Deutschlands. Allerdings ergeben sich aus den Interdependenzen strategische Verwundbarkeiten, auch für die deutsche Verteidigungsindustrie, die eine Achillesferse für die Sicherheit Deutschlands und der europäischen Verbündeten darstellt. Um dieser Achillesferse zu begegnen, bedarf es eines erweiterten Resilienzbegriffs und eines besonderen Stellenwerts der deutschen Verteidigungsindustrie in der Nationale Sicherheitsstrategie, da so eine wirksame Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit gewährleistet werden kann.

50 The White House, National Security Strategy, aaO. (FN 48), S. 22.
51 Department of Defense, National Defense Industrial Strategy, aaO. (FN 43), S. 43ff.

Anselm Vogler und Judith Nora Hardt

Eine klimafeste Strategie? Sicherheitsimplikationen des Klimawandels in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Mit ihrer 2023 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie positioniert sich die Bundesregierung zu drängenden Gegenwartsfragen. Die sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels nehmen dabei eine zentrale Rolle ein. Dieser Beitrag rekapituliert den Forschungsstand zum Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit und entwickelt daraus Bewertungskriterien, um zu prüfen, wie die Nationale Sicherheitsstrategie klimaspezifische Unsicherheit adressiert. Diese Evaluation zeigt, dass die vorgelegte Strategie der Bundesregierung zahlreiche positive Akzente setzt. Allerdings werden auch Aspekte identifiziert, in denen die Strategie nicht den wissenschaftlich angeratenen Gestaltungsprinzipien entspricht. Für diese Aspekte präsentiert der vorliegende Beitrag Ansätze aus nationalen Sicherheitsstrategien anderer Länder, die fundierter und zielgenauer die Problematik erfassen und adressieren.

Schlüsselwörter: Klimasicherheit, menschliche Sicherheit, nationale Sicherheit, Sicherheitsstrategie, Bundesrepublik Deutschland

Anselm Vogler and Judith Nora Hardt, A Climate-proof Strategy? Security Implications of Climate Change in the National Security Strategy

Summary: With its National Security Strategy presented in 2023, the German federal government positions itself on pressing contemporary issues. The security implications of climate change play a central role in the strategy. This article recaps the current state of research on the connection between climate change and security. It develops criteria for how security strategies should address climate change. These criteria are applied to the German National Security Strategy. This evaluation shows that the strategy presented by the federal government sets numerous positive accents. However, aspects are also identified where the strategy does not correspond to scientifically recommended design principles. For these aspects, this article presents approaches established in national security strategies of other countries that are closer aligned with research and that represent and address the challenges more precisely.

Keywords: climate security, human security, national security, security strategy, Germany

Anselm Vogler, Dr., ist Forscher an der Harvard University in Cambridge, USA und Non-Resident Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: vogler@ifsh.de

Judith Nora Hardt, Dr., ist Forscherin am Centre Marc Bloch in Berlin und der Forschungsgruppe Klimawandel und Sicherheit an der Universität Hamburg sowie assoziierte Wissenschaftlerin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: judith.hardt@posteo.de

1 Einleitung

Der Klimawandel manifestiert sich in meteorologischen und hydrologischen Veränderungen im Erdsystem. Dieser Prozess ist bereits jetzt eine der erheblichsten Gefahren der Gegenwart mit globalen Auswirkungen und potenziell verheerenden Risiken.[1] Gleichzeitig laufen weitere globale Prozesse anthropogener Umweltveränderung ab.[2] Um die sicherheitspolitischen Auswirkungen des globalen Umweltwandels, sowie die politischen Implikationen und Vorteile einer hypothetischen Klimasicherheitspolitik verschiedener Institutionen hat sich seit Ende der 90er Jahre ein interdisziplinäres Forschungsfeld etabliert.[3] Die Zusammenhänge zwischen dem Klimawandel und seinen sicherheitsrelevanten Auswirkungen sind inzwischen fester Bestandteil vieler sicherheitspolitischer Portfolios geworden. Vergleichende Analysen ergaben, dass ein Großteil nationaler Sicherheitsstrategien mittlerweile den Klimawandel thematisiert (siehe auch Abbildung 1).[4]

1 IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022 (https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf); Nathan Alexander Sears, »International Politics in the Age of Existential Threats« in: *Journal of Global Security Studies 6,* Nr. 3 (2021), 1–23.

2 Johan Rockström / Joyeeta Gupta / Dahe Qin / Steven J. Lade / Jesse F. Abrams / Lauren S. Andersen / David I. Armstrong McKay, et al.. »Safe and Just Earth System Boundaries«, in: *Nature* (2023).

3 Für einen Überblick zum Forschungsfeld siehe Tobias Ide / McKenzie F. Johnson / Jon Barnett / Florian Krampe / Philippe Le Billon / Lucile Maertens / Nina von Uexkull / Irene Vélez-Torres »The Future of Environmental Peace and Conflict Research«, in: *Environmental Politics 32*, Nr. 6 (2023) 1–27; Judith Nora Hardt, *Environmental Security in the Anthropocene. Assessing Theory and Practice*, London 2017, Julia Trombetta (Hg.) *Handbook on Climate Change and International Security*, Edward Elgar (2023).

4 Anselm Vogler »Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues« in: *Political Geography 105* (2023), 1–11; Trine Marielle Wik / Andrew Neal »The prioritisation of climate security: A content analysis of national security agendas« in: *Environment and Security*; Judith Nora Hardt / Dhanasree Jayaram / Cameron Harrington / Duncan McLaren / Nicholas P. Simpson / Alistair D. B. Cook / Maria Cecilia Oliveira / Franziskus von Lucke / Julia Maria Trombetta / Marwa Daoudy / Rita Floyd / Chinwe Philomina Oramah / Mely Caballero Anthony / Adrien Estève, »The Challenges of the Increasing Institutionalization of Climate Security«, in: *PLOS Climate* 3, Nr. 4 (2024), 1–6.

Auch auf internationaler Ebene befasst sich eine Vielzahl von Organisationen mit dem Nexus zwischen Klimawandel und Sicherheit.[5] Dieses Thema haben in den letzten Jahren wichtige internationale Organisationen diskutiert, beispielsweise der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN-Sicherheitsrat), die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) und die Europäische Union (EU).[6] Im Herbst 2023 gründete die NATO das *Climate Change and Security Center of Excellence*[7] unter Beteiligung deutscher Führung in Montreal (Kanada). Seit 2018 gibt es den *UN Climate Security Mechanism* und die *UN Group of Friends »Climate and Security«*, welche die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit Nauru anleitet.

Die wachsende politische Aufmerksamkeit für den Klima-Sicherheits-Nexus wird eng durch wissenschaftliche Kritik begleitet. Konkret äußern Forscher:innen die Sorge, dass sich Klimapolitiken nicht auf den Schutz von Ökosystemen und menschlichen Bevölkerungen konzentrieren, sondern nationale Einzelinteressen verfolgen[8] und damit nicht den Anforderungen des Anthropozäns gerecht werden.[9] Forscher:innen warnen insbesondere vor einer zu eng geführten politischen Konzentration auf seine direkten und insbesondere *indirekten* Auswirkungen. Solch symptombezogene Reaktionen würden von einer Bekämpfung der Ursachen des Klimawandels ablenken und die erforderliche sozialökologische Transformation erschweren.[10] Angesichts dieser Sorgen kommt es darauf an, dass nationale Sicherheitsstrategien den Forschungsstand zum Nexus zwischen Klima und Sicherheit angemessen widerspiegeln und insbesondere irreführende Darstellungen vermeiden.

Dies gilt auch für die im Juni 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie dieses sicherheitspolitische Leitdokument den Klimawandel und seine sicherheitspolitischen Implikationen adressiert. Aufbauend auf den Forschungsstand entwickelt der zweite Abschnitt Kriterien dafür, wie der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Unsicherheit durch zielführende Aussagen zur Problembeschreibung und Problembewältigung in Strategiedokumenten adressiert

5 Lisa Maria Dellmuth / Maria-Therese Gustafsson / Niklas Bremberg / Malin Mobjörk »Intergovernmental Organizations and Climate Security: Advancing the Research Agenda « in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 9, Nr. 1 (2018), 1–13.

6 Judith Nora Hardt / Cameron Harrington / Franziskus Von Lucke / Adrien Estève / Nicholas P. Simpson (Hg.) *Climate Security in the Anthropocene: Exploring the Approaches of United Nations Security Council Member-States*, Wiesbaden (2023).

7 NATO, Climate Change and Security NATO Center of Excellence, https://ccascoe.org/.

8 Marwa Daoudy / Jeannie Sowers / Erika Weinthal, »What is climate security? Framing risks around water, food, and migration in the Middle East and North Africa«, in: *WIREs Water 9*, Nr. 3 (2022), 1–17; Matt McDonald, »Climate Change and Security: Towards Ecological Security?«, in: *International Theory 10*, Nr. 2 (2018), 153–80.

9 Als Anthropozän bezeichnen Forscher:innen die gegenwärtige geologische Epoche, um darauf zu verweisen, dass der Mensch inzwischen zur prägendsten Kraft geworden ist (Judith Nora Hardt, »Climate Change and Security in the Anthropocene: Existential Threats, Ethics, and Futures« in: Gianfranco Pellegrino / Marcello Di Paola (Hg.), *Handbook of the Philosophy of Climate Change*, Cham (2023), 1269–87).

10 Für Überblicke und weitere Diskussionen siehe Hardt et al. (wie FN. 6) sowie Anselm Vogler »Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries«, in: *International Studies Review 25,* Nr. 2 (2023), 1–27.

werden kann. Anhand dieser Kriterien evaluiert der dritte Abschnitt die Nationale Sicherheitsstrategie und identifiziert Stärken und Schwächen. Wie letztere behoben werden könnten, zeigt der vierte Abschnitt durch einen internationalen Vergleich mit den Sicherheitsstrategien anderer Nationen. Das Fazit schlussfolgert, dass die Strategie das Thema weitgehend angemessenen behandelt. Bei einer Fortschreibung sollte allerdings der Stellenwert der Ursachenbekämpfung noch klarer herausgestellt werden. Mittels der systematischen Analyse, die sich an dem Forschungsstand von Klimasicherheit orientiert, verfolgt dieser Beitrag auch das Ziel die Relevanz und Brisanz dieses zentralen und hoch sensiblen Themenkomplexes zu vermitteln und rät eine Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie an.

2 Der Klimawandel als sicherheitsrelevantes Thema

2.1 Konditionalität, Sequenzialität, Ganzheitlichkeit: Wesentliche Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Unsicherheit

Angesichts des Forschungsstandes zum Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit[11] argumentieren wir, dass sich die Zusammenhänge (1) konditional, (2) sequenziell und (3) ganzheitlich manifestieren (siehe Tabelle 1).

Konditionalität ist das wichtigste Merkmal klimawandelspezifischer Unsicherheit. Als planetares Phänomen betrifft der Klimawandel das biophysikalische Erdsystem sowie die es bewohnenden tierischen und menschlichen Lebewesen. Diese interagieren in einem komplexen und kaum überschaubaren Gefüge miteinander.[12] Der menschengemachte Klimawandel wirkt sich in einer Vielzahl von Wetter- und Umweltveränderungen[13] zusätzlich auf diese heterogenen Systeme aus. Deshalb verursachen bestimmte Klimaveränderungen nicht zwangsläufig bestimmte gesellschaftliche Dynamiken. Stattdessen sind diese konditional, d.h. kontextabhängig.[14] Es spielt es eine erhebliche Rolle, inwiefern die betroffenen Gesellschaften auf den Klimawandel und seine Folgen vorbereitet sind. So sind u.a. zuverlässig funktionierende, transparent handelnde und als legitim geltende Institutionen zentrale Instrumente in der Bewältigung und

11 Siehe Fn 3.

12 Neil Johnson, *Simply complexity: A clear guide to complexity theory,* London 2009; Paul Cairney, »Complexity Theory in Political Science and Public Policy«, in: *Political Studies Review 10,* Nr. 3 (2012), 346–358.

13 IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability,* aaO (FN 1).

14 Für das Verständnis des Klimawandels und seiner komplexen Folgen ist es zielführend, sich die verschiedenen Formen von Kausalitätsprozessen in komplexen adaptiven Systemen zu vergegenwärtigen. Diese schließen unter anderem ein: Nichtlinearität, Multikausalität, Äquifinalität, Phasenübergänge, Stochastizität (siehe bspw. Sirkku Juhola / Tatiana Filatova / Stefan Hochrainer-Stigler / Reinhard Mechler / Jürgen Scheffran / Pia-Johanna Schweizer »Social tipping points and adaptation limits in the context of systemic risk: Concepts, models and governance«, in: *Frontiers in Climate 4* (2022), 1–9; Paul Beaumont / Cedric de Coning »Coping with Complexity: Toward Epistemological Pluralism in Climate–Conflict Scholarship«, in: *International Studies Review 24*, Nr. 4 (2022), 1–29.

Vermeidung von direkten und indirekten Klimafolgen.[15] Umgekehrt beschreibt die Forschung, dass die Folgen des Klimawandels vor allem dort zur Sekundärphänomenen wie der Eskalation von Gewalt beitragen, wo bereits zuvor politische, soziale oder wirtschaftliche Spannungen bestanden.[16]

Angesichts dieser Konditionalität lässt sich nur vorsichtig verallgemeinern, inwiefern der Klimawandel Unsicherheit verursacht. Eine Möglichkeit ist die Betrachtung von klimawandelbedingter Unsicherheit als *sequenzielles* Phänomen. Vereinfacht lassen sich dabei mehrere aufeinander folgende Konsequenzen unterscheiden. Insbesondere gehen menschengemachte Emissionen dem Klimawandel zeitlich voraus. Ebenso muss sich der Klimawandel erst manifestieren, bevor dieser materielle Auswirkungen auf Gesellschaften haben kann. Dieses Verständnis des Klimawandels als sequenziell ist zentral. Es zeigt, dass eine gegenwärtige Vermeidung von Emissionen zukünftige Symptome verhindern würde. Gleichzeitig ist die Denkfigur der Sequenzialität aber auch eine Vereinfachung. Zwischenschritte können auch übersprungen werden, wenn etwa Extremwetter nicht zunächst Lebensgrundlagen entziehen und dies dann Migrationsentscheidungen beeinflusst, sondern Extremwetter direkt zur Vertreibung von Menschen führen. Sequenzialität bedeutet auch nicht zwangsläufig Linearität. Folgen des Klimawandels, etwa die Vertreibung von Personen, können auch rekursiv auf Ursachen zurückwirken, beispielsweise wenn Menschen am neuen Wohnort ökologisch nicht nachhaltig wirtschaften (können).[17]

Sicherheitsrelevante Klimafolgen treten *ganzheitlich* auf. Das bedeutet, dass sie in den einzelnen Phasen jeweils alle wesentlichen »Schutzgüter« betreffen. Im Kontext von Klimawandelfolgen wird insbesondere zwischen nationaler Sicherheit, menschlicher Sicherheit und ökologischer Sicherheit unterschieden.[18] So betreffen klimabedingte Extremwetter alle drei Komponenten: Sie zerstören Ökosysteme, entziehen Menschen die Lebensgrundlage und beeinträchtigen die Einsatzbereitschaft von Streitkräften in den betroffenen Gebieten.[19]

15 Jon Barnett »Global environmental change I: Climate resilient peace?«, in: *Progress in Human Geography 43,* Nr. 5 (2019), 927–936.

16 Charlotte Wiederkehr, »It's all about politics: Migration and resource conflicts in the global south«, in: *World Development 157* (2022), 1–15; Tobias Ide/ Michael Brzoska / Jonathan Donges / Carl-Friedrich Schleussner, »Multi-method evidence for when and how climate-related disasters contribute to armed conflict risk«, in: *Global Environmental Change 62* (2020), 1–8.

17 Mohammad Pizuar Hossain, »The Rohingya Refugee Crisis: Analysing the International Law Implications of Its Environmental Impacts on Bangladesh«, in: *The International Journal of Human Rights 27*, Nr. 2 (2022): 1–20.

18 Matt McDonald, Climate Change and Security: Towards Ecological Security? a.a.O. (FN 8).

19 Zum letzten Aspekt auch Anselm Vogler, »On (In-)Secure Grounds: How Military Forces Interact with Global Environmental Change« in: *Journal of Global Security Studies* 9, Nr. 1 (2024).

Tabelle 1: Übersicht möglicher klimawandelbedingter Unsicherheiten[20]

(1) **Klimawandel:** Der Klimawandel verursacht durch Veränderungen im Erdsystem häufigere und intensivere Extremwetter sowie einen Meeresspiegelanstieg. Dies ist die Ursache erheblicher Risiken für gegenwärtige und zukünftige Generationen.

(2) **Reaktionen auf den Klimawandel:** Der Klimawandel erfordert erhebliche und rapide Emissionsreduzierungen. Diese wirken sich auf alle Lebensbereiche aus und können Widerstand verursachen. Dies wird gezielt durch populistische Akteur:innen geschürt und verursacht sicherheitsrelevante Transformationskonflikte. Ein Dilemma droht zwischen der Vermeidung von Unsicherheit durch Transformationskonflikte und der Vermeidung von durch den Klimawandel verursachter Unsicherheit.

(3) **Direkte Folgen des Klimawandels:** Der Klimawandel wirkt sich weltweit auf menschliche und ökologische Sicherheit aus. Extremwetter und invasive Spezies gefährden die Ernährungssicherheit und Lebensgrundlagen von Millionen Menschen. Hitzewellen und expandierende Infektionskrankheiten sind eine ernste Gesundheitsgefahr.

(4) **Reaktionen auf die direkten Folgen des Klimawandels:** Reaktionen menschlicher Gemeinschaften auf direkte Klimawandelfolgen können weitere Unsicherheit verursachen. Beispielsweise kann die Trinkwasserbeschaffung zeitaufwändiger und gefährlicher werden und Schulbesuche erschweren. In patriarchalischen Gesellschaften betrifft dies Frauen und Mädchen überdurchschnittlich. Die Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Migration und der De-/Eskalation von Gewalt sind nicht eindeutig. In bestimmten Kontexten reagieren Menschen mit Migration, was sie zusätzlicher Unsicherheit aussetzt. Nach Extremwettern eskalieren Gewaltkonflikte etwa so oft, wie sie deeskalieren. Immer sind die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexte maßgebliche Faktoren.

(5) **Unsicherheiten durch kontraproduktive Reaktionen auf tatsächliche (oder antizipierte) Folgen des Klimawandels:** Fragile Staatlichkeit erhöht das Risiko klimawandelspezifischer Gewalt deutlich. Umgekehrt sind viele Regionen fragiler Staatlichkeit auch überdurchschnittlich von Klimawandelfolgen betroffen. Es besteht die Sorge, dass die Reaktionen auf diese Gemengelage auf militärische Stabilisierungseinsätze reduziert werden. So würden nur Symptome bekämpft und erhebliche finanzielle Mittel gebunden, die besser zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner direkten Folgen investiert würden.

Prinzipien

1. **Konditionalität:** Klimawandelbedingte Unsicherheit entsteht immer in bestimmten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontexten. Gesellschaftliche Folgen und Reaktionen werden ***nicht*** durch das Vorliegen biophysikalischer Umstände determiniert.
2. **Sequenzialität:** Klimawandelbedingte Unsicherheit entsteht in Etappen – werden die direkten Folgen des Klimawandels verhindert oder gelindert, so können diese keine Sekundärfolgen verursachen. Sequenzialität bedeutet dabei ***nicht***, dass sich bestimmte Phänomene erst in der Zukunft manifestieren. Bereits heute treten alle genannten Formen klimaspezifischer Unsicherheit auf.
3. **Ganzheitlichkeit:** Die einzelnen Formen klimawandelbedingter Unsicherheit lassen sich ***nicht*** einzelnen Schutzgütern zuordnen. Insbesondere wird der Klimawandel nicht erst durch die Eskalation von Gewalt zur Gefahr für die nationale Sicherheit. Vielmehr könnten diese bereits durch den Meeresspiegelanstieg oder Extremwetterlagen beeinträchtigt werden. Gleichzeitig produzieren alle Phänomene Unsicherheit für Bevölkerungsgruppen und Individuen.

20 (1) IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability,* aaO (FN 1). (2) Michael Boecher / Ulrike Zeigermann / Lars E. Berker / Djamila Jabra »Climate Policy Expertise in Times of Populism – Knowledge Strategies of the AfD Regarding Germany's Climate Package«, in: *Environmental Politics 31*, Nr. 5 (2022), 820–40; Ide, Tobias. "Rethinking Climate Conflicts: The Role of Climate Action and Inaction." World Development *186* (2024); Nina von Uexkull / Espen Geelmuyden Rød / Isak Svensson »Fueling protest? Climate change mitigation, fuel prices and protest onset«, in: *World Development 177* (2024). (3) Neil Adger / Jon Barnett / Stacey Heath / Sergio Jarillo »Climate change affects multiple dimensions of well-being through impacts, information and policy responses«, in: *Nature Human Behaviour 6*, Nr. 11 (2022); Carissa Wong, »Climate change is also a health crisis «, in: *Nature 624* (2023), 14–15. (4) Joshua Eastin, »Climate change and gender equality in

2.2 Kriterien für einen zielführenden Umgang mit klimawandelbedingter Unsicherheit

Nationale Sicherheitsstrategien erfüllen eine Reihe von Funktionen. Zunächst definieren sie Ziele, an denen sich staatliches Handeln ausrichten soll. In der Regel gehört dazu die Definition bestimmter Schutzgüter, deren Erhaltung zu den Zielen der Strategie gehört. Ebenso beschreiben gelungene Strategien, welche Mittel wie eingesetzt werden sollen, um diese Ziele zu erreichen. Bei begrenzten Mitteln erfordert dies eine angemessene Problembeschreibung und die Wahl effektiver Instrumente.[21]

Aus der Betrachtung sicherheitsrelevanter Klimafolgen als konditional, sequenziell und ganzheitlich ergeben sich daher bestimmte Kriterien für die Planung jeglicher »Klimasicherheitspolitik«[22] und damit auch konkret dafür, wie der Klimawandel speziell in nationalen Sicherheitsstrategien thematisiert werden sollte. Um zu evaluieren, inwiefern die deutsche Strategie diesen Kriterien gerecht wird, formulieren wir Prüffragen zu diesen Evaluationskriterien (siehe Tabelle 2).

Die Problembeschreibung nimmt dabei eine wichtige Funktion ein. Bereits durch die Definition politischer Herausforderungen werden Schwerpunkte der späteren Problembewältigung vorweggenommen.

Strategien sollten unbedingt betonen, dass klimawandelbedingte Unsicherheit sich nur *konditional*, also unter bestimmten Bedingungen manifestiert. Politisches Handeln kann auf diese Bedingungen einwirken und dadurch auch Unsicherheiten verhindern oder zumindest eindämmen. Sicherheitsstrategien sollten diese Handlungsfenster aufzeigen, indem sie betonen, dass Klimafolgen keine Zwangsläufigkeit sind. Der Klimawandel trägt insbesondere dort zu Unsicherheit bei, wo bereits andere soziale, ökonomische oder politische Probleme vorliegen und die lokale Klimaanpassung erschweren. Wenn nationale Sicherheitsstrategien langfristige Konfliktpotenziale reduzieren wollen, so sollten sie Klimawandelfolgen in ihren erheblichsten Kontexten, wie etwa Unterentwicklung oder unfaire Welthandelspraktiken[23], beschreiben.

---

developing states«, in: *World Development 107* (2018); Rita Issa / Kim Robin van Daalen / Alix Faddoul / Lio Collias / Rosemary James / Umar A. R. Chaudhry / Viola Graef / Adam Sullivan / Panna Erasmus / Heather Chesters / Ilan Kelman, »Human migration on a heating planet: A scoping review«, in: *PLOS Climate 2*, Nr. 5 (2023); Tobias Ide, » Rise or Recede? How Climate Disasters Affect Armed Conflict Intensity«, in: *International Security 47*, Nr. 4 (2023), 50–78; Nina von Uexkull / Halvard Buhaug »Security implications of climate change: A decade of scientific progress«, in: *Journal of Peace Research 58,* Nr. 1 (2022), 3–17; Wiederkehr, It's all about politics, a.a.O. (FN 16); Halvard Buhaug / Nina von Uexkull »Vicious Circles: Violence, Vulnerability, and Climate Change«, in: *Annual Review of Environment and Resources 46*, Nr. 1 (2021), 545–568. (5) Michael Brzoska »The Securitization of climate change and the power of conceptions of security«, in: *Sicherheit Und Frieden 3*, Nr. 27 (2009), 137–145.

21 Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

22 Siehe auch Joshua Busby »Beyond internal conflict: The emergent practice of climate security«, in: *Journal of Peace Research 58,* Nr. 1 (2021), 186–194.

23 Sharon Friel / Ashley Schram / Belinda Townsend »The nexus between international trade, food systems, malnutrition and climate change«, in: *Nature Food 1,* Nr. 1 (2020), 51–58.

Tabelle 2: Evaluationskriterien für den Umgang von nationalen Sicherheitsstrategien mit klimawandelbedingter Unsicherheit

Problembeschreibung	
Konditionalität	Wird betont, dass sicherheitsrelevante Klimafolgen keine Zwangsläufigkeit sind, sondern nur unter bestimmten Bedingungen auftreten?[24] Wird der Einfluss sozialer, ökonomischer und politischer Kontextfaktoren in angemessener Deutlichkeit betont?
Sequenzialität	Wird kenntlich gemacht, dass der Klimawandel menschengemacht ist? Werden Emissionen als Problem benannt?[25] Wird betont, dass Unsicherheit vom (menschengemachten) Klimawandel bereits ausgeht, bevor es seine indirekten Folgen tun?
Ganzheitlichkeit	Wird der Klimawandel nicht auf mögliche Sekundärphänomene (Flucht, Konflikt) enggeführt, sondern als ein Phänomen beschrieben, welches multiple sicherheitsrelevante Bereiche betrifft? Findet ein Verweis auf parallel verlaufende, andere Prozesse globaler Umweltveränderung statt, so dass ökologische Aspekte weder auf lokale Umweltprobleme noch den globalen Klimawandel reduziert werden?
Problembewältigung	
Zielformulierung	Werden Maßnahmen zur Emissionsreduzierung (Mitigation) angekündigt? Werden Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung (Adaptation) angekündigt? Werden Maßnahmen gegen andere Formen globaler Umweltveränderung angekündigt?
Umsetzungsplanung	Werden Pläne formuliert, die die verschiedenen politischen Ressorts aufgabengerecht einbinden? Werden klare Zeiträume für die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen genannt?
Inklusivität und Klimagerechtigkeit	Wird auf mögliche Transformationskonflikte verwiesen? Werden Maßnahmen formuliert, die darauf abzielen, die ungerechte Verteilung zwischen Verursachern und Leidtragenden des Klimawandels auszugleichen?

Klimaspezifische Unsicherheit manifestiert sich dabei – vereinfacht – etappenweise, also *sequenziell*. Daher sind die immer noch steigenden anthropogenen Emissionen das originäre Problem. Um Desinformation entgegenzuwirken, sollten diese Ursachen explizit als anthropogen benannt und als Ursache zukünftiger klimaspezifischer Unsicherheit definiert werden.

24 Anselm Vogler, Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries, a.a.O. (FN 10).

25 Ebd.

Der Klimawandel wirkt sich *ganzheitlich* auf nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens aus. Dabei verursacht jede Etappe Risiken und Bedrohungen für alle Schutzgüter. Nationale Sicherheitsstrategien sollten daher die Folgen des Klimawandels nicht auf bestimmte Aspekte, insbesondere nicht auf Migration und Gewaltkonflikte, reduzieren. Vielmehr sollten Strategien betonen, dass der Klimawandel erhebliche Folgen für die meisten wesentlichen Bereiche des Regierungshandelns hat. Dies betrifft neben den naheliegenden Bereichen der Energie- und Klimapolitik eben auch die Bereiche der Außen-, Innen-, Landwirtschafts-, Gesundheits-, Umweltschutz-, Handels- und Migrationspolitik sowie den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Verteidigungspolitik ist ebenfalls betroffen, beispielsweise durch steigende Energiekosten und die sinkende Verfügbarkeit und Zulässigkeit von fossilen Treibstoffen.[26] Kontraproduktiv ist hingegen eine Engführung auf eine militärische Führungsrolle, wenn diese sich auf den Umgang mit möglichen Sekundärfolgen des Klimawandels, wie etwa Migration und Konflikten, fokussiert. Es ist mittelfristig kostengünstiger und zielführender, nicht diese Symptome, sondern deren Ursachen zu bekämpfen. Darüber hinaus sollten nationale Sicherheitsstrategien auch auf andere Aspekte globaler Umweltveränderung[27] verweisen, weil etwa die Biodiversitätskrise oder die Verschmutzung der Meere ebenso sicherheitsrelevante Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen haben können.[28]

Um Orientierung zu bieten und staatliches Handeln zu organisieren, müssen nationale Sicherheitsstrategien nicht nur Probleme angemessen beschreiben, sondern auch effektive Antworten formulieren. Um den Klimawandel als sicherheitspolitisches Thema ernst zu nehmen, sollten sie daher konkrete Maßnahmen gegen Unsicherheit steigernde Auswirkungen des Klimawandels beinhalten.

Zentral sind dabei *Zielformulierungen* sowohl zur Eindämmung des Klimawandels (*Mitigation*) als auch zur Anpassung an Klimawandelfolgen (*Adaptation*).[29] Darüber hinaus sind Maßnahmen gegen andere Prozesse der globalen Umweltveränderung, etwa die Biodiversitätskrise, angezeigt. Im Rahmen einer *Umsetzungsplanung* sollte der Weg zur Umsetzung dieser Maßnahmen klar festgelegt werden. Wenn nationale Sicherheitsstrategien die ganzheitlichen Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigen, dann sollten sie dabei klare Zuständigkeiten benennen, welche die eingebundenen Akteur:innen aber nicht isolieren, sondern diese in eine kohärente Bewältigung einbin-

26 Diese Notwendigkeiten werden in zahlreichen Klimastrategien von NATO-Streitkräften betont (siehe bspw. Bundesministerium der Verteidigung »Strategie Verteidigung und Klimawandel« (2024)).

27 Katherine Richardson et al., »Earth beyond six of nine planetary boundaries«, in: *Science Advances 9,* Nr. 37 (2023).

28 Sicherheitsrelevante Phänomene wie Migration oder Konflikte können durch lokale Umweltphänomene beeinflusst werden. Dabei ist allerdings oft nicht zweifelsfrei festzustellen, ob konkrete lokale Umweltphänomene die Folgen globaler Umweltveränderung (beispielsweise des Klimawandels) oder lokalen Missmanagements sind. Folgerichtig analysiert die Disziplin des *Environmental Peace and Conflict Research* auch häufig Folgen von *environmental* anstelle von *climate change* (z.B. Ide, The Future of Environmental Peace and Conflict Research, a.a.O. (FN 3)).

29 IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability,* aaO (FN 1).

den. Ebenso sollten in einer Strategie klare Zeiträume für die Umsetzung geplanter Maßnahmen festgelegt werden.

Sozialökologische Transformationsprozesse sind konfliktträchtig. Um gleichzeitig Konflikte zu reduzieren und den Klimawandel zu adressieren, ist ein besonderes Augenmerk auf den Modus der *Inklusivität und Klimagerechtigkeit* erforderlich. Mögliche Transformationskonflikte, die sich aus klimapolitischen Maßnahmen ergeben, müssen adressiert werden um die Umsetzung dieses sicherheitsrelevanten, aber gleichermaßen langwierigen wie aufwändigen Prozesses nicht zu gefährden. Eine auf Frieden und Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie erfordert zudem den klaren Hinweis auf die Ungerechtigkeit, dass die am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen oft am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben.[30]

3 Der Umgang der Nationalen Sicherheitsstrategie mit klimawandelbedingter Unsicherheit

3.1 Problembeschreibung

In den Vorworten bezeichnen Bundeskanzler Scholz und Außenministerin Baerbock den Klimawandel als Bedrohung der Lebensgrundlagen bzw. die »Klimakrise« als die tiefgreifendste Veränderung der Gegenwart. Allerdings wird das wichtigste Kriterium sicherheitsrelevanter Klimafolgen, Konditionalität, nur teilweise berücksichtigt. Der Strategie zufolge, »wirkt die Klimakrise als Konflikttreiber«, der bestehende Ungleichheiten verschärfe, sie verschweigt jedoch, dass der Einfluss von Klimafolgen auf den Ausbruch bzw. die Eskalation gewalttätiger Konflikte immer von vielfältigen sozialen, ökonomischen und politischen Kontexten abhängt. Dies ist nicht unerheblich, unterschlägt es doch die vielfältigen Möglichkeiten, präventiv durch Entwicklungszusammenarbeit die Konfliktrisiken in besonders klimafragilen Regionen zu reduzieren. Besser dargestellt sind die Kontexte, in denen der Klimawandel Migrationsbewegungen auslösen kann, welche sich »aus vielfältigen Krisenfaktoren [ergeben] können.«[31]

Hinsichtlich der sequenziellen Abfolge von klimawandelbedingter Unsicherheit benennt die Strategie klar den anthropogenen Ursprung des Klimawandels und gibt eine »drastische Reduktion der globalen Emissionen« als vornehmliches Ziel aus. Hinweise darauf, dass die Linderung direkter Klimafolgen auch dabei hilft, Sekundärfolgen zu vermeiden, finden sich hingegen allenfalls implizit.[32]

Außerdem gelingt es der Nationalen Sicherheitsstrategie, die Folgen des Klimawandels ganzheitlich darzustellen. Diese werden dabei keineswegs auf Sekundärphänomene wie Flucht oder Konflikt enggeführt. Stattdessen benennt die Strategie direkte Klimafolgen als ein Problem, welches an sich besteht, unabhängig von möglichen Sekun-

30 Dahlia Simangan, » Disrupting the Universality of the Anthropocene with Perspectives from the Asia Pacific«, in: David Chandler / Franziska Müller / Delf Rothe (Hg.), *International Relations in the Anthropocene*, Cham 2021, 271–290.

31 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 26, 27.

32 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 5, 16, 27.

därfolgen. Dabei betont die Strategie ebenso die sich aus Extremwettern ergebenden Belastungen in Deutschland und anderen Ländern. Drastisch wird dabei geschildert, dass diese Schäden »Millionen von Menschen weltweit« mit »Armut und Hunger, Krankheiten und [der] Zerstörung natürlicher Lebensräume bedrohen.«[33] Angemessen scheint auch, dass »irreguläre, instrumentalisierte und unfreiwillige Migration« nicht lediglich als sicherheitspolitische Herausforderung für die Zielländer dargestellt wird, sondern als eine Gefahr für »das Leben von Migrantinnen und Migranten«[34] selbst. Darüber hinaus vermeidet die Nationale Sicherheitsstrategie eine Engführung der Problembeschreibung auf den Klimawandel, indem sie auf die Biodiversitäts- und Ökosystemkrise verweist. Diese Verweise könnten allerdings erweitert werden.

Zusammenfassend gelingt die Darstellung klimaspezifischer Unsicherheit in der Nationalen Sicherheitsstrategie weitgehend. Unzureichend wird allerdings auf die Konditionalität sicherheitsrelevanter Klimafolgen und die präventive Wirkung klimapolitischer Maßnahmen verwiesen.

3.2 Problembewältigung

Zur Bewältigung des Klimawandels als »zentrale[r] Menschheitsaufgabe dieses Jahrhunderts,« kündigt die Nationale Sicherheitsstrategie viele Maßnahmen an. In der vorliegenden Strategie formuliert die Bundesregierung klare Ziele. Sie betont eine »besondere Verantwortung« für Emissionssenkungen und avisiert zahlreiche Maßnahmen, um Europa klimaneutral zu machen, also dafür zu sorgen, dass alle unvermeidbaren Treibhausgasemissionen durch Kompensationsmechanismen ausgeglichen werden.[35] Ebenso enthält die Strategie ein klares Bekenntnis der Bundesregierung zum im Pariser Übereinkommen festgehaltenen Ziel, die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen. Auch mit Bezug auf andere Formen globaler Umweltveränderungen kündigt die Bundesregierung Maßnahmen an, so etwa hinsichtlich der UN-Biodiversitätskonvention.[36] Darüber hinaus bekundet die Strategie die klare Absicht zur Anpassung an den Klimawandel und verweist auf das inzwischen verabschiedete Klimaanpassungsgesetz sowie die darin beschlossene »Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen.«[37]

Allerdings wird nicht explizit das Ziel formuliert, dass Deutschland selbst klimaneutral werden müsse, so dass innereuropäische Ausgleichslösungen nicht ausgeschlossen werden. Ebenso verbindet die Bundesregierung Deutschlands »besondere Verantwortung« auch mit dem Auftrag »neue technologische Wege aufzuzeigen«[38], was zur Rechtfertigung von riskanten und umstrittenen Technologien wie beispielsweise der

33 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 13,26.
34 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 27.
35 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 64, 66.
36 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 65.
37 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 64, 67.
38 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7.

Kohlenstoffabscheidung und -speicherung oder der Einführung sogenannter E-Fuels genutzt werden könnte.[39]

Die Umsetzungsplanung überzeugt weniger. Zwar kündigt die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen an, präzisiert jedoch kaum, wie diese konkret umgesetzt werden sollen. Insbesondere hinterlegt sie die geplanten Schritte selten mit Plänen, welche einzelnen Bundesministerien oder -ämtern klare Aufgaben zuweisen. Eine der wenigen Ausnahmen ist der Hinweis auf das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, welches beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Bund-Länder-Koordination verbessern und die Krisenvorbeugung unterstützen soll. Ebenso werden selten klare Zeiträume für die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen genannt.[40] Angesichts der bereits während der Veröffentlichung der Strategie für 2025 geplanten Bundestagswahlen verwundert die Ankündigung, dass die Bundesregierung »insbesondere für die Zeit nach 2025«[41] weitere Mittel für die internationale Klimafinanzierung bereitstellen werde.

Gemischt fällt auch die Bewertung der Nationalen Sicherheitsstrategie hinsichtlich der Komponente Inklusivität und Klimagerechtigkeit aus. Deutlich adressiert die Strategie den Aspekt der internationalen Klimagerechtigkeit. Klar verweist die Strategie etwa darauf, dass »Frauen, Kinder und marginalisierte Gruppen, […] besonders hart unter Klimaschäden leiden.« In diesem Zusammenhang formuliert die Strategie eine feministische Entwicklungspolitik, die eine besondere Aufmerksamkeit gegenüber vulnerablen Gruppen ankündigt.[42] Hinzu treten mehrere Absichtserklärungen der Bundesregierung, sich für eine internationale Klimafinanzierung einzusetzen. Hingegen verweist die Nationale Sicherheitsstrategie nur indirekt auf mögliche Transformationskonflikte, indem sie betont, dass die sozialökologische Transformation in einer »globalen, nachhaltigen, grünen und sozial gerecht ausgestalteten«[43] Weise organisiert werden solle.

Zusammenfassend definiert die Nationale Sicherheitsstrategie ambitionierte klimapolitische Ziele und nennt Maßnahmen zu deren Erreichung. Allerdings fehlt ein klares Bekenntnis zur nationalen Klimaneutralität, die Nutzung von Risikotechnologien wird nicht ausgeschlossen und die Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets bleibt meist unklar. Ebenso fehlen klare Maßgaben für den Umgang mit den sich verschärfenden Transformationskonflikten.

39 Für die Debatte um die Nutzung umstrittener Geoengineering-Technologien siehe Symons, Jonathan / Courtney Fung / Dhanasree Jayaram / Sofia Kabbej / Matt McDonald »Australia, We Need to Talk about Solar Geoengineering«, in: *Australian Journal of International Affairs 78,* Nr. 3: 369–74.

40 Ausnahmen stellen hier Verweise auf bis 2030 zu renaturierende und neu einzurichtende Naturschutzgebiete dar.

41 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 64.

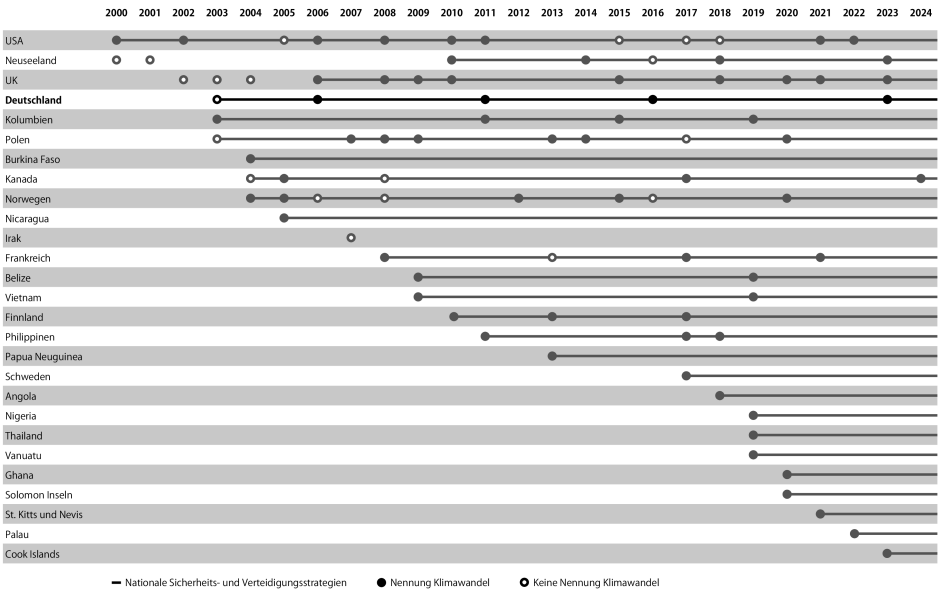
42 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 44.

43 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 16.

4 Die Nationale Sicherheitsstrategie im internationalen Vergleich

Mindestens seit den späten 1990ern wird der Klimawandel in verschiedene nationale Sicherheitsstrategien eingebunden (siehe auch Abbildung 1).[44] Auch im informellen Vorgängerdokument der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie, dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016, wurde der Klimawandel erwähnt, allerdings in weitaus kürzerer Form als in der nun vorgelegten Strategie. Für die hier durchgeführte Suche nach *best practices* berücksichtigen wir Strategien von Ländern, die in den letzten fünf Jahren veröffentlicht wurden (seit einschließlich 2019) und die darüber hinaus entweder von engen westlichen Bündnispartnern oder von vulnerablen, kleinen Inselstaaten aufgelegt wurden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Nennung des Klimawandels in Nationalen Sicherheitsstrategien



Beschreibung: Für diese Tabelle wurden Länder ausgewählt, die entweder wichtige Verbündete Deutschlands oder besonders klimavulnerable Staaten sind – und für die außerdem Sicherheits- oder Verteidigungsstrategien vorliegen. Es wurde jeweils geprüft, ob die vorgelegte Strategie den Klimawandel als Problem bzw. Herausforderung bezeichnet. Die analysierten (sowie zahlreiche weitere) Strategien legen die Verfasser:innen auf Anfrage gerne vor. Eine ähnliche Darstellung mit anderen Staaten und Organisationen findet sich bei Hardt et al. 2024 (FN 3). Für die Datensätze siehe Vogler, Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues, a.a.O. (FN 4) sowie Neal, Andrew W; Gardner, Roy B. (2024). »National Security and Defence Documents Dataset (1987–2024)«.

44 Vogler, Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues, a.a.O. (FN 4); Wik / Neal, The prioritisation of climate security, a.a.O. (FN 4).

Die Abbildung zeigt, dass besonders im letzten Jahrzehnt immer mehr nationale Sicherheitsstrategien den Klimawandel aufführen. Dies lässt darauf schließen, dass es mittlerweile einen breiten Konsens gibt über die Relevanz des Klimawandels für die Sicherheitspolitik. Dies demonstriert, dass viele Regierungen transnationale Sicherheitsthemen trotz der Rückkehr konventioneller Bedrohungen ernst nehmen.

Wie schneidet die Nationale Sicherheitsstrategie im Vergleich mit diesen anderen Strategien ab? Gemessen an den in Tabelle 2 aufgeführten Kriterien, fällt die Strategie der Bundesregierung in einigen Kategorien im internationalen Vergleich positiv auf. Hervorzuheben sind die klare Priorisierung durch die Anerkennung des Klimawandels als existenzielle Bedrohung sowie der klare Verweis darauf, dass nicht nur mögliche Sekundärphänomene wie Ressourcenkonflikte oder Migration Sicherheitsrelevanz haben. Ebenfalls listet die Strategie zahlreiche Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels und zur Abmilderung seiner Folgen im In- und Ausland auf und verweist auch klar auf die besondere Situation vulnerabler Bevölkerungsgruppen.

Daneben existieren einige Aspekte, in denen die klimapolitischen Ansätze der Strategien anderer Länder eher den aus dem Forschungsstand hergeleiteten Kriterien gerecht werden, die wir hier in Folge, für eine Fortschreibung und Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie empfehlen:

1) *Klares Bekenntnis zur Klimaneutralität des eigenen Landes:* Innerhalb der zum Vergleich herangezogenen Strategien sind Erklärungen zu einer Klimaneutralität auf nationaler Ebene selten. Eine Ausnahme stellt hier der *Integrated Review* des Vereinigten Königreichs von 2021 dar. Diese Strategie formuliert klar: »at home, our focus will remain on delivering the UK's 2030 nationally determined contribution (NDC), environmental, and net zero 2050 commitments«. Der im Jahr 2023 veröffentlichte *Refresh* nimmt diese Ziele auf, qualifiziert sie allerdings. Erwähnenswert im Zusammenhang mit dem vergleichsweise zögerlichen Bekenntnis zu einer nationalen Klimaneutralität sind zudem die Warnungen in der neuseeländischen nationalen Sicherheitsstrategie von 2023 bezüglich »risky geo-engineering techniques to prevent further warming«.[45] An diesen Beispielen sollte sich eine Fortschreibung der Nationalen Sicherheitsstrategie orientieren, um sicherzustellen, dass Treibhausgasemissionen als das Ausgangsproblem klimaspezifischer Unsicherheit adressiert werden.
2) *Stärkerer Verweis auf die Konditionalität und Kontextabhängigkeit von Klimafolgen:* Mehrere andere nationale Sicherheitsstrategien betonen stärker, dass direkte Klimafolgen keineswegs zwangsläufig zu gewaltsamen Konflikten führen müssen. Die dänische *Foreign and Security Policy 2022* (inzwischen abgelöst durch eine Neufassung von 2023) verweist etwa auf die Rolle ökonomischer Zusammenhänge sowie bereits existierender Konflikte, indem sie darauf hindeutet, dass die Folgen des Klimawandels »pressure on people's means of subsistence« verursachen und »intensify existing patterns of conflict.«[46] Bemerkenswert ist auch eine Aufstellung

45 Neuseeland, *National Security Strategy* 2023–2028, 32.
46 Dänemark, *Foreign and Security Policy Strategy* 2022, 36.

der neuseeländischen Nationalen Sicherheitsstrategie, die klimawandelspezifische Konflikte als letzte Konsequenz in einer Sequenz von Klimafolgen visualisiert.[47] Eine zukünftige Nationale Sicherheitsstrategie sollte ähnliche Formulierungen und ggf. Visualisierungen aufgreifen, um Klimaanpassungsstrategien und andere Maßnahmen des ursachenorientierten Umgang mit klimaspezifischer Unsicherheit zu stärken, statt einen abwartenden, mittelfristig aussichtslosen Fokus auf Symptome zu riskieren.

3) *Klare Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets:* Während die Nationale Sicherheitsstrategie zahlreiche Maßnahmen auflistet, werden selten klare Zuständigkeiten, Umsetzungszeiträume oder Finanzierungsansätze benannt. Dies gelingt in den Strategien anderer Länder besser. Der *Integrated Review* des Vereinigten Königreiches formuliert klare Teilziele auf dem Weg zur Klimaneutralität. Zudem listet das Dokument in einem Annex detailliert auf, welche Ministerien mit welchem Finanzierungsansatz innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf ein in der Strategie formuliertes Ziel hinwirken.[48] Die niederländische Sicherheitsstrategie von 2023 organisiert ihre Vorhaben in *Lines of Action* und verbindet sie jeweils mit einer Auflistung von »*Priorities for 2023–2029*.«[49] Ähnlich formuliert die *National Security Policy 2023–2026* der Cook Islands *Action Plans* mit Maßnahmen für einen klar umrissenen Zeitraum.[50] Zukünftige Fassungen der Nationalen Sicherheitsstrategie sollten ähnlich klare Ziele und Umsetzungspläne formulieren, um langfristig orientierende Rahmenbedingungen für den Umgang mit den enormen Herausforderungen klimaspezifischer Unsicherheit zu bieten.
4) *Erwähnung von Transformationskonflikten:* Das Risiko möglicher Transformationskonflikte wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie nicht erwähnt. Zwei Nachbarländer verweisen hingegen klar auf diesen Umstand. Dänemark zeigt die Gefahr auf, dass kommende Generationen das Vertrauen in ihre Amtsträger:innen verlieren könnten, wenn es diesen nicht gelinge, der Klimakrise entgegenzutreten.[51] Mit einem anderen Fokus warnt die niederländische Sicherheitsstrategie, dass Klimapolitik zu »rapidly polarising views« sowie »the emergence of anti-government sentiment regarding measures that are or are not being taken and the uneven impact on vulnerable groups in society« führen könne.[52] Angesichts der zunehmenden Polarisierung der deutschen Gesellschaft und der Risiken einer Instrumentalisierung klimapolitischer Ziele sollte die nächste Nationale Sicherheitsstrategie differenziert auf die verschiedenen, mit Handlung und Unterlassung verbundenen, Transformationskonflikte eingehen, um eine Handreichung für einen aktiven Um-

47 Neuseeland, *National Security Strategy* 2023–2028, 33.
48 Vereintes Königreich, Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021, 100–105, insbes. 104.
49 Niederlande, The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023, 21–32, insbes. 29.
50 Cook Islands, National Security Policy 2023–2026, 24–49, insbes. 43.
51 Dänemark, *Foreign and Security Policy Strategy* 2022, 33.
52 Niederlande, The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023, 15.

gang mit dem Risiko zu geben, die sowohl die Fortführung der Dekarbonisierung als auch den sozialen Frieden sicherstellt.

5 Fazit und Empfehlungen: Die Zukunft der Nationale Sicherheitsstrategie mit Hinblick auf Klimasicherheit

Der Klimawandel ist eine der wesentlichen Herausforderungen der Gegenwart. Er stellt eine grundlegende Gefahr für die Bewohnbarkeit weiter Teile des Planeten dar und ist ein erheblicher Unsicherheitsfaktor. Dies erfordert ein ambitioniertes und planvolles politisches Handeln. Viele Regierungen berücksichtigen den Klimawandel daher in ihren nationalen Sicherheitsstrategien (siehe Abbildung 1).

Auch die Nationale Sicherheitsstrategie thematisiert den Klimawandel. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass sie dabei bereits vieles umsetzt, was aus wissenschaftlicher Sicht für die Beschreibung und Bewältigung klimaspezifischer Unsicherheit angeraten scheint (siehe Tabelle 3). Insbesondere gelingt es der Strategie, den hohen Stellenwert des Klimawandels herauszustellen und dabei den Eindruck zu vermeiden, dieser ergäbe sich nur aus dessen Sekundärfolgen (etwa Migration und Ressourcenkonflikte). Die Strategie zeigt überdies Sensibilität für die besonderen Belange vulnerabler Gruppen und verweist auf die besondere klimapolitische Verantwortung der Bundesrepublik

Tabelle 3: Evaluation der Nationalen Sicherheitsstrategie hinsichtlich von Klimasicherheit

Prüfkriterien	**Umsetzung in der Nationalen Sicherheitsstrategie**	**Empfehlungen für eine Fortschreibung**
Problembeschreibung		
Konditionalität	Teilweise gelungen	Stärkerer Verweis auf die Konditionalität und Kontextabhängigkeit von Klimafolgen
Sequenzialität	Weitgehend gelungen	Stärkerer Verweis auf die Wirkung klimapolitischer Maßnahmen für die Prävention von Sekundärfolgen
Ganzheitlichkeit	Weitgehend gelungen	Stärkerer Verweis auf andere Ökosystemkrisen
Problembewältigung		
Zielformulierung	Teilweise gelungen	Klares Bekenntnis zur Klimaneutralität des eigenen Landes, Vermeidung von Ausflüchten durch Risikotechnologien
Umsetzungsplanung	Teilweise gelungen	Klarere Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets
Inklusivität und Klimagerechtigkeit	Teilweise gelungen	Klare Planungen für den Umgang mit Transformationskonflikten

Deutschland als Industrienation. Außerdem formuliert die Strategie zahlreiche Ziele und benennt konkrete Maßnahmen sowohl zur Begrenzung des Klimawandels und der Ökosystemkrise als auch zur Anpassung an deren unvermeidliche Folgen.

Allerdings sollten einige Aspekte in einer Fortschreibung klarer ausgeführt werden. In Anbetracht der multiplen Bedrohungslage scheint eine entsprechende Anpassung dringend erforderlich. Dazu gehören ein klarer Verweis auf die Zielsetzung nationaler Klimaneutralität. Ebenso wäre es wichtig, unmissverständlich darauf zu verweisen, dass direkte Klimafolgen *nicht* zwangsläufig Gewaltkonflikte verursachen, um symptombezogenen Politikansätzen vorzubeugen. Insbesondere fehlen der Nationalen Sicherheitsstrategie klare Hinweise auf die administrativen Zuständigkeiten für die angekündigten Maßnahmen sowie Umsetzungszeiträume und Budgets. Zudem verweist die Strategie nicht auf das Konfliktpotential der sozialökologischen Transformation. Ein internationaler Vergleich mit den Sicherheitsstrategien anderer Länder zeigt auf, inwiefern es besser gelingen kann, diese einzelnen Aspekte umzusetzen.

Die Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie und ihre öffentliche und europäische Einbettung

Sarah Cardaun und Sylvia Veit

Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Die auf einem breiten Sicherheitsverständnis beruhende Nationale Sicherheitsstrategie der deutschen Bundesregierung lässt Fragen der konkreten Umsetzung offen. Klar ist allerdings, dass eine effektivere Koordination sicherheitspolitisch relevanter Akteure notwendig ist, um die ambitionierten Ziele der Strategie in den Bereichen Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit zu erreichen. Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Beitrag aus neo-institutionalistischer Perspektive mit Fragen der Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie auseinander. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Verankerung der Nationalen Sicherheitsstrategie in Strukturen und Prozessen des politisch-administrativen Systems. Dabei wird auch die Forderung nach der Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild diskutiert, der eine Bündelung von relevanten Kompetenzen und Expertise auf höchster Regierungsebene verspricht. Der Beitrag zeigt jedoch, dass eine einfache Übernahme eines bestehenden Formats aus anderen Staaten in den deutschen Kontext nicht zielführend wäre. Die ausgeprägte und mehrdimensionale Fragmentierung der deutschen Sicherheitsarchitektur steht nämlich in markantem Gegensatz zum Konzept der integrierten Sicherheit, in dem Grenzen zwischen verschiedenen Bedrohungen, und somit auch Zuständigkeitsbereiche von Sicherheitsakteuren, zunehmend verschwimmen. Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen an jedwede Form der Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie, insbesondere hinsichtlich der Bandbreite der zu berücksichtigenden Akteure.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Institutionalisierung, Sicherheitsrat, deutsche Sicherheitspolitik, Sicherheitsarchitektur, Ressortprinzip, Bundesministerien, negative Koordination

Sarah Cardaun and Sylvia Veit, Integrated Security through a Security Council? Approaches to Institutionalizing the German National Security Strategy

Summary: The German Federal Government's National Security Strategy, which is based on a broad understanding of security, leaves questions of concrete implementation open. It is clear, however, that more effective coordination of security-related actors is necessary in order to achieve the strategy's ambitious goals in the areas of defense, resilience and sustainability. Against this background, this article addresses questions of the implementation of the National Security Strategy from a neo-institutionalist perspective. Particular attention is paid to the anchoring of the National Security Strategy in structures and processes of the politico-administrative system. The call for the creation of a National Security Council,

which promises to pool relevant competencies and expertise at the highest government level, is also discussed. However, the article shows that simply adopting an existing format from other countries into the German context would not be effective. The multi-dimensional fragmentation of the German security architecture stands in striking contrast to the concept of integrated security, in which boundaries between different threats, and thus also areas of responsibility of security actors, are increasingly blurred. This gives rise to special requirements for any form of implementation of the National Security Strategy, particularly with regard to the range of actors to be included in security policy.

Keywords: National Security Strategy, institutionalization, National Security Council, German security policy, security architecture, departmental principle, federal ministries, negative coordination

Sarah Cardaun, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.

Korrespondenzanschrift: cardauns@hsu-hh.de

Sylvia Veit, Prof. Dr., ist Professorin für Verwaltungswissenschaft, insb. Digital Government, an der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.

Korrespondenzanschrift: veit@hsu-hh.de

1 Einleitung

Mit der am 14. Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie betrat die deutsche Bundesregierung Neuland. Nach Jahrzehnten der Zurückhaltung in der Außen- und Sicherheitspolitik hatte Deutschland in den Jahren zuvor in einem Prozess der Identitätsfindung als internationaler Akteur mehr und mehr an Profil gewonnen. Eine nationale Sicherheitsstrategie, in vielen anderen Staaten schon länger üblich, hatte es in Deutschland allerdings vorher noch nie gegeben. Demensprechend vielfältig sind auch die offenen Fragen, die es auf der praktischen Ebene zu klären gibt.

Die übergeordneten Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie sind unter den drei Oberbegriffen »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« zusammengefasst. Deutschland soll »wehrhaft« sein, damit »wir in unserem Land auch künftig in Frieden, Freiheit und Sicherheit leben können«.[1] Deutschland soll »resilient« sein, also widerstandsfähige demokratische Institutionen, eine stabile und wettbewerbsfähige Wirtschaft sowie ein leistungsfähiges Wissenschaftssystem haben. Dabei sollen natürliche Lebensgrundlagen auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen – dafür steht die Dimension »nachhaltig«. All dies soll mit dem zentralen Konzept der »integrierten Sicherheit« erreicht werden. Dieses beinhaltet »das Zusammenwirken aller relevanten

1 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023.

Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit unseres Landes umfassend erhalten und gegen Bedrohungen von außen gestärkt wird«[2]. Sicherheitspolitik wird damit als politisches Querschnittsthema von übergeordneter Bedeutung eingeordnet – sicherheitspolitische Fragen seien demnach im Politik- und Verwaltungshandeln in allen Politikfeldern stets mitzudenken.

Wie genau jedoch diese integrierte Sicherheit auf praktischer Ebene umgesetzt werden kann und soll, wird in dem Text nur sehr grob umrissen. Während die Strategie zum Beispiel in der Benennung von Bedrohungen durch einzelne Staaten sowie abstrakteren Gefahren wie Terrorismus und Klimawandel bemerkenswerte Klarheit an den Tag legt, klammert sie Fragen der Implementierung und der Definition von Zuständigkeiten weitgehend aus. Außer dem Appell, dass »wir alle« Verantwortung für die Sicherheit des Landes trügen, bleibt der hierfür vorgesehene Abschnitt in dem 76-seitigen Gesamtdokument weitere Details schuldig.[3]

Dies ist wenig überraschend, ist das Dokument doch Resultat politischer Kompromisse auf verschiedenen Ebenen und Ergebnis von Aushandlungsprozessen einer Koalitionsregierung, die aus sicherheitspolitisch traditionell sehr unterschiedlich ausgerichteten Parteien besteht. Darüber hinaus ist ein solcher »gesamtstaatlicher Masterplan«[4] wohl auch nicht primär dazu gedacht, Details für die Implementierung von Maßnahmen zu beschreiben, sondern fungiert als Referenzpunkt und »Dachdokument«[5].

Fragen des »Wie« sind jedoch von zentraler Bedeutung, um die in der Strategie benannten Werte und Interessen zu wahren und durchzusetzen, die identifizierten Bedrohungen abzuwehren, und die gesetzten Ziele zu erreichen. Damit die Strategie nicht zur reinen Symbolpolitik wird, sondern tatsächlich als Handlungsgrundlage fungieren kann, ist zunächst eine realistische Auseinandersetzung mit den Anforderungen notwendig, die sich aus dem Dokument ergeben. Neben explizit artikulierten Einzelmaßnahmen für konkrete Akteure gehören dazu auch solche erforderlichen Anpassungen zur Implementation der Strategie, die sich lediglich *indirekt* aus deren visionärer Zielprojektion ableiten lassen und sich eher auf das Gesamtsystem der Gewährleistung von Sicherheit beziehen. In der Strategie spielt in dem Zusammenhang vor allem das übergeordnete Leitbild der integrierten Sicherheit eine herausragende Rolle. Dieses stellt hohe Ansprüche an die Politikformulierung und Umsetzung sicherheitspolitischer Strategien, Programme und Maßnahmen. Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass die wohl zentralste Anforderung dabei in einer effektive(re)n Koordination zwischen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen und Akteuren

2 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 11.

3 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 73.

4 Bastian Giegerich /Alexandra Jonas, »Auf der Suche nach Best Practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich« in: *Sicherheit & Frieden 30*, Nr. 3 (2012), S. 129–134.

5 Karl-Heinz Kamp, »Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 7*, Nr. 3 (2023), S. 285–290.

besteht. Für die Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie bedarf es also eines geeigneten institutionellen Rahmens, der möglichst effektive Koordination ermöglicht. Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag, wie sich das in der Nationalen Sicherheitsstrategie skizzierte Ziel einer integrierten Sicherheit zum bestehenden Geflecht sicherheitspolitischer Institutionen und Organisationen in Deutschland verhält und inwieweit für eine Implementation Anpassungen notwendig sind.

Nach einer konzeptionellen Einbettung der Gesamtthematik durch die organisationstheoretische Perspektive des Neo-Institutionalismus befasst sich der Beitrag mit den Herausforderungen, die sich für eine Institutionalisierung des integrierten Sicherheitskonzepts aus der fragmentierten Kompetenzverteilung im bundesdeutschen Politik- und Verwaltungssystem ergeben. Ausgehend von dieser kritischen Betrachtung der zentralen Merkmale der deutschen Sicherheitsarchitektur werden anschließend verschiedene Vorschläge und Möglichkeiten der organisatorischen Institutionalisierung kritisch beleuchtet. Im Fokus steht dabei besonders die Idee eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild, dessen Einrichtung bereits seit Jahrzehnten immer wieder gefordert wurde. Im Ergebnis wird gezeigt, dass ein Nationaler Sicherheitsrat grundlegende Herausforderungen, die sich aus der bestehenden fragmentierten Sicherheitsstruktur ergeben, nicht lösen würde. Empfohlen wird deshalb eine systematische Einbettung des Themas in die etablierten Prozesse der Politikformulierung und Gesetzesentwicklung.

2 Grundlagen der Institutionalisierung und Kontextbedingungen im deutschen Regierungsapparat

Die Anzahl der Staaten, die mittlerweile – oftmals sogar in regelmäßigen Abständen – eine nationale Sicherheitsstrategie veröffentlichen, ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Obwohl sich deren Inhalte und Formate unterscheiden, können doch einige grundlegende Funktionen dieser Strategien identifiziert werden. Hierzu zählen unter anderem die Kommunikation von außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten gegenüber der eigenen Bevölkerung, Verbündeten und gegebenenfalls politischen Gegnern, aber auch die Ermöglichung von Willensbildungsprozessen innerhalb der Regierung.[6] Die wahrscheinlich augenscheinlichste Funktion nationaler Sicherheitsstrategien besteht in der Artikulation von übergeordneten Werten und Zielen, welche in einem gesetzten Zeithorizont durch die Umsetzung von mehr oder weniger explizit aufgeführten Maßnahmen erreicht werden sollen. Letzteres trifft nicht nur auf Sicherheitsstrategien zu, sondern fasst den Wesensgehalt jeglichen strategischen Vorgehens zu-

6 Máté Szalai, »Norm Localisation in the Process of Crafting National Security Strategies – The Case of the Visegrád Countries« in: *European Security 32*, Nr. 2 (2023), S. 210–232, hier: 215–6. Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

sammen.[7] Mit anderen Worten, eine nationale Sicherheitsstrategie fungiert zwar nicht ausschließlich, aber in jedem Fall zumindest bis zu einem gewissen Grad ebenfalls als Handlungsleitlinie.

Allerdings gibt es zwischen Sicherheitsstrategien eine große Variation bezüglich ihrer Abstraktionsebene und des Ausmaßes konkreter Handlungsvorgaben. Die *US National Security Strategy* ist beispielsweise dafür bekannt, dass sie zwar als *grand strategy* durchaus weit ausholt, andererseits aber auch konkrete Vorgaben für außenpolitische und militärische Ziele artikuliert.[8] Dasselbe kann für die deutsche Nationale Sicherheitsstrategie nicht konstatiert werden. Sie dient als übergeordnetes Dachdokument vor allem einer möglichst umfassenden und somit auch allgemeinen Darstellung der zentralen Werte und Ziele für Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser teils vage Charakter der deutschen Sicherheitsstrategie mag ihre Anwendbarkeit als Handlungsleitfaden einschränken. Er ist aber unter Rückgriff auf grundlegende Konzepte der Organisationssoziologie recht eindeutig zu erklären.

In der neo-institutionalistischen Organisationssoziologie hat sich die von Nils Brunsson geprägte Unterscheidung zwischen *talk*, *decision* und *action* etabliert.[9] Auf der *talk*-Ebene werden Konzepte, Pläne und Strategien entworfen und häufig auch textlich fixiert und veröffentlicht. Diese Dokumente dienen vor allem der Außendarstellung einer Organisation, also deren Legitimitätssicherung. Sie erlauben es, vielfältige externe Anforderungen aufzugreifen und Aktivität zu signalisieren. Inwiefern die Konzepte, Pläne oder Strategien der *talk*-Ebene tatsächlich zu Änderungen auf der operativen Ebene führen, ist ungewiss. Vielfach zeigt sich nur eine lose Kopplung zwischen *talk*, *decision* und *action*, wobei die *decision*-Ebene sich auf konkrete Entscheidungen bezieht und die *action*-Ebene das tatsächliche Implementationshandeln in den Blick nimmt. Das Konzept der »losen Kopplung« geht auf Meyer und Rowan[10] zurück, welche die Formalstruktur einer Organisation (formale Aufbau- und Ablauforganisation) von deren Aktivitätsstruktur (gelebte Praxis der Prozesse und Entscheidungswege in der Organisation) differenzieren. Die lose Kopplung ist insofern funktional, als dass für die *action*-Ebene vielfach andere Rationalitäten im Vordergrund stehen als für die Ebenen von *talk* und *decision.* So geht es auf dieser Ebene weniger um Legitimation nach außen, stattdessen stehen u. a. organisationsinterne Koordinationsanforderungen, etablierte Routinen und professionelle Handlungslogiken im Vordergrund.

Überträgt man diese Perspektive auf das Policy-Making von Regierungen, so fallen zahlreiche Parallelen auf. Regierungsprogramme und -strategien sind ebenfalls Dokumente, die dem Legitimationserhalt dienen. Sie sind oft vage gehalten und bieten des-

7 Henry Mintzberg, »The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy« in: *California Management Review 30*, Nr. 1 (1987), S. 11–24.

8 Richard B. Doyle, »The US National Security Strategy: Policy, Process, Problems« in: *Public Administration Review 67*, Nr. 4 (2007), S. 624–629.

9 Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*, Chichester 1989.

10 John W. Meyer / Brian Rowan, »Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony« in: *American Journal of Sociology 83*, Nr. 2 (1977), S. 340–363.

halb wenig Angriffsfläche, konkrete Umsetzungsdefizite zu monieren. Sie sind politische Dokumente und als solche Ergebnisse eines oft langwierigen Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesses. Wirksamkeit entfalten sie als argumentative Bezugspunkte in der nachfolgenden Politikentwicklung. Dabei ist keineswegs sichergestellt, dass diese Bezugnahme – und erst recht nicht eine Berücksichtigung der Argumente – wirklich stattfindet. Auch hier ist also von einer eher losen Kopplung auszugehen. Das Beispiel der Politik zur Nachhaltigen Entwicklung zeigt, dass konkrete Schritte einer weiteren Institutionalisierung erforderlich sind, damit Strategien in der sektoralen Politikentwicklung Berücksichtigung finden. So gab es bereits 2002 die erste Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. 2009 wurde mit einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die Basis dafür geschaffen, dass in der Gesetzesentwicklung Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt werden. Dies allein entfaltete jedoch wenig Wirkung[11] – es ist ein langer Atem und eine Mischung aus rechtlicher, organisatorischer, normativer und kulturell-kognitiver Institutionalisierung[12] notwendig, um eine bessere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen zu erreichen.

Maßnahmen zur Institutionalisierung in all diesen Dimensionen sind auch für die Nationale Sicherheitsstrategie nötig. In diesem Beitrag können jedoch nicht alle Dimensionen der Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie in den Blick genommen werden. Stattdessen wird ein essenzieller Aspekt der Institutionalisierung – die organisatorische Institutionalisierung – vertieft behandelt. So soll diskutiert werden, wie im Regierungsapparat strukturell und prozessual sichergestellt werden kann, dass die Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie umgesetzt und in Politikentwicklungsprozessen in verschiedenen Politikfeldern berücksichtigt werden. Hierfür ist die Sicherstellung einer effektiven Koordinationsfähigkeit der zahlreichen Akteure im politisch-administrativen System, die mit unterschiedlichen Aspekten des Sicherheitsthemas befasst sind, von zentraler Bedeutung.

Die in der Nationalen Sicherheitsstrategie umrissene integrierte Sicherheitspolitik ist eine Politik mit Querschnittscharakter, die hohe Anforderungen an die Zusammenarbeit verschiedener Akteure stellt. Integrierte Sicherheitspolitik erfordert, dass zahlreiche Akteure in Prozessen der Politikformulierung und in der Umsetzung zusammenarbeiten. Hohe Koordinationsbedarfe entstehen immer dort, wo Arbeitsteilung und funktionale Spezialisierung etabliert sind. Die deutsche Verwaltung weist eine fragmentierte Zuständigkeitsverteilung auf, welche eben diese Arbeitsteilung und funktionale Spezialisierung widerspiegelt. Dieses kleinteilige System existiert zum einen innerhalb von Behörden und Ministerien, aber auch mit Blick auf die komplexe Makrostruktur des öffentlichen Sektors. Das Ressortprinzip ist in Deutschland

11 Camilla Wanckel, »Introducing a Digital Tool for Sustainability Impact Assessments within the German Federal Government: A Neo-Institutional Perspective« in: *International Review of Administrative Sciences* 89, Nr. 2 (2023), S. 433–449.

12 William Richard Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC 2014.

stark ausgeprägt[13] und in Art. 65 GG verfassungsmäßig verankert. In der Praxis der Politikentwicklung schlägt es sich darin nieder, dass im Regelfall ein federführendes Ministerium bestimmt wird, welches für ein Politikvorhaben zuständig ist und den Prozess der Politikentwicklung steuert. Gemeinsame Federführungen von Ministerien treten zwar zunehmend auf, bilden insgesamt aber immer noch eine Ausnahme. Politik mit Querschnittscharakter wird regelmäßig vor allem durch das stark ausgeprägte Ressortprinzip herausgefordert.[14]

Koordination innerhalb des Regierungsapparates in Deutschland findet primär in der Form »negativer Koordination«[15] statt. Das bedeutet, dass Politikentwürfe vom federführenden Ministerium bereits detailliert ausgearbeitet werden, bevor der Prozess der Ressortabstimmung einsetzt.[16] In der Ressortabstimmung wird von den anderen Ministerien primär geprüft, ob das entsprechende Vorhaben negative Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich hat oder Zielen des eigenen Ressorts entgegenläuft. Treten Konflikte auf, werden diese vielfach über eine Einigung auf »den kleinsten gemeinsamen Nenner« gelöst.[17] Abstimmungen mit Ländern und Kommunen verlaufen häufig nach einem ähnlichen Muster. Im Ergebnis dominiert ein inkrementeller Politikstil, eine »Politik der kleinen Schritte«[18]. Versuche, die »positive Koordination« zu stärken, zu deren Kennzeichen die frühzeitige Koordination und die Identifizierung und Nutzung von Synergien zwischen verschiedenen Bereichen gehört, sind in der Vergangenheit meist gescheitert. Typische Lösungsansätze wie ressortübergreifende Arbeitsgruppen oder gemeinsame Federführungen lösen die Logik der negativen Koordination zwischen den Ressorts nicht auf, da die Ressortinteressen weiterhin im Vordergrund stehen.[19] Für Politiken mit Querschnittscharakter ist die Koordination

13 Sabine Kuhlmann / Sylvia Veit, »The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation« in: Sabine Kuhlmann / Isabella Proeller / Dieter Schimanke / Jan Ziekow (Hg.): *Public Administration in Germany*, London 2021, S. 357–374.

14 Anna Hundehege / Thurid Hustedt, »On a Wild Goose Chase? The (Core) Executive in Germany« in: Kristoffer Kolltveit / Richard Shaw (Hg.), *Core Executives in a Comparative Perspective. Governing in Complex Times*, Cham 2022, S. 165–187; Werner Jann / Kai Wegrich, »Generalists and Specialists in Executive Politics: Why Ambitious Meta-Policies so often Fail« in: *Public Administration 97*, Nr. 4 (2019), S. 845–860.

15 Fritz W. Scharpf, *Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen* (MPIfG Discussion Paper 93/1), Köln 1993; Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf, *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam 1975.

16 Kuhlmann / Veit, The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation, aaO. (FN 13), S. 357–374.

17 Hundehege / Hustedt, On a Wild Goose Chase? The (Core) Executive in Germany, aaO. (FN 14), S. 165–187.

18 Charles E. Lindblom, »The Science of Muddling Through« in: *Public Administration Review 19*, Nr. 2 (1959), S. 79–88.

19 Thomas Danken, *Coordination of Wicked Problems: Comparing Inter- departmental Coordination of Demographic Change Policies in Five German States*, Dissertationsschrift, Potsdam 2017; Thurid Hustedt / Thomas Danken, »Institutional Logics in Inter-Departmental Coordination: Why Actors Agree on a Joint Coordination Output« in: *Public Administration 93,* Nr. 3 (2017), S. 730–743; Thurid Hustedt, »Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie« in: *dms – der moderne staat 7*, Nr. 2 (2014), S. 311–330.

innerhalb des Regierungsapparates besonders herausfordernd, da Zuständigkeitskonflikte hier sehr ausgeprägt sind.

Hinzu kommt, dass die mit der Nationalen Sicherheitsstrategie adressierten Probleme vielfach sogenannte *wicked problems* sind, die sich in den etablierten Verfahren der Politikformulierung nicht adäquat adressieren lassen. *Wicked problems* sind hochkomplex und chronisch, basieren auf einer unvollständigen und umstrittenen Wissensbasis, und stellen hohe Anforderungen an die Zusammenarbeit zahlreicher Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Werten.[20] Im Gegensatz zu *tame problems*, die oft in den Natur- und Ingenieurswissenschaften verhandelt werden und für die es eindeutig richtige oder falsche Lösungen gibt, sind *wicked problems* besonders herausfordernd: Weder gibt es einheitliche Interpretationen über ihre genauen Eigenschaften oder Ursachen noch abschließende Listen mit möglichen Lösungsansätzen. Jedes *wicked problem* ist einzigartig und kann letztlich niemals vollständig und endgültig gelöst werden. Gleichzeitig hat jeder Lösungsversuch real erfahrbare Konsequenzen im jeweiligen sozialen oder politischen Kontext.[21] *Wicked problems* erfordern Strukturen und Prozesse, die eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen.[22]

Ausgehend von den in diesem Abschnitt skizzierten Konzepten und Rahmenbedingungen sollen im Folgenden die aus bestehenden sicherheitspolitischen Strukturen resultierenden Herausforderungen, Probleme und Hürden skizziert werden, um nachfolgend Optionen zur organisatorischen Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie zu diskutieren. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage, inwiefern ein Nationaler Sicherheitsrat eine geeignete Lösung für die angesprochenen Herausforderungen – insbesondere eine Stärkung effektiver Koordination in einem hochfragmentierten System – wäre.

3 Integrierte Sicherheit und die deutsche Sicherheitsarchitektur

Sicherheit als politisches Meta-Thema mit Querschnittscharakter ist heute wie nie zuvor politikfeldübergreifend zu denken und zu implementieren. *Wicked problems* finden sich in kaum einem anderen Bereich in so zahlreichem Maße wie in der Sicherheitspolitik. Von hybriden Bedrohungen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure über internationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität bis hin zu Gefahren für kritische Infrastrukturen und natürliche Lebensgrundlagen durch Klimawandel und Naturkatastrophen: Eng zwischen verschiedenen Sicherheitsakteuren abgegrenzte Zuständigkeitsbereiche stehen zunehmend einer Realität gegenüber, in der Grenzen verschwimmen. Dies gilt zum Beispiel für die traditionell etablierte und

20 Thomas Danken / Katrin Dribbisch / Anne Lange, »Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate« in: *dms – der moderne staat 9*, Nr. 1 (2016), S. 15–33.

21 Horst W. J. Rittel / Melvin M. Webber, »Dilemmas in a General Theory of Planning« in: *Policy Sciences 4* (1973), S. 155–169.

22 Brian W. Head, *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*, Cham 2022.

in entsprechenden Kompetenzen verankerte Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Die starken Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Bereichen werden in der Nationalen Sicherheitsstrategie explizit anerkannt.[23] Eine Politik der integrierten Sicherheit läuft aber keineswegs ausschließlich auf eine Forderung nach stärkerer Verzahnung der Institutionen und Akteure mit Zuständigkeiten für internationale Angelegenheiten auf der einen, und innerer Sicherheit auf der anderen Seite, hinaus. Sie geht noch weiter: »Sicherheit ist in diesem Sinn Bestandteil aller Politikbereiche und beschreibt ein ihnen gemeinsames Ziel«.[24] Der Bogen des integrierten Sicherheitskonzepts ist somit maximal weit gespannt und bezieht in der Theorie nicht nur sämtliche Ressorts mit ein, sondern erkennt auch die Relevanz einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb des politisch-administrativen Apparates an. Da Sicherheit in der »gemeinsamen Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft«[25] liege, sollten »die Bundesregierung, die Länder, die Kommunen, die Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen – aber auch jede und jeder Einzelne«[26] dazu beitragen.

Die so artikulierte Grundausrichtung der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie greift sicherheitspolitische Trends auf, die im internationalen Raum bereits seit Jahrzehnten rein staatlich dominierte Sicherheitspolitiken abgelöst haben und zum Beispiel mit Begriffen wie Responsibilisierung umrissen werden.[27] Die Idee, dass Sicherheit eine »gesamtgesellschaftliche Aufgabe«[28] sei, zu deren Erfüllung nicht nur sämtliche Teile der Regierung, sondern auch alle anderen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ebenen Beiträge leisten sollen, ist in Sicherheitsstrategien schon länger etabliert.[29] Wie verhält sich diese politikfeldübergreifende Sicht auf Sicherheit zu dem existierenden Geflecht aus Akteuren, Kompetenzen, Entscheidungs- und Umsetzungswegen im politisch-administrativen System?

Mit Blick auf die Kompetenzverteilung in der Außen- und Sicherheitspolitik wird zunächst deutlich, dass trotz der oben geschilderten Grenzverwischungen in realpolitischen Entwicklungen der traditionelle Dualismus von innerer und äußerer Sicherheit in der institutionellen Aufteilung des bundesdeutschen Staates nach wie vor eine

23 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.
24 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 30.
25 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.
26 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.
27 David Garland, »The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society« in: *British Journal of Criminology 36*, Nr. 4 (1996), S. 445–471.
28 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.
29 Sharon L. Caudle / Stephan de Spiegeleire, »A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom« in: *Journal of Homeland Security and Emergency Management 7*, Nr. 1 (2010), S. 1–22.

strukturgebende Rolle spielt.[30] So sind die Aufgaben der Bundesländer in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zumindest formal recht klar abgegrenzt von den grundgesetzlich als ausschließliche Bundesgesetzgebung ausgewiesenen Bereichen der äußeren Sicherheit, also Landes- und Bündnisverteidigung, der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus und der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten von Kriminalpolizei und Verfassungsschutz (Art 73 (1) GG). Die mit dem föderalen Prinzip unter anderem bezweckte Machtaufteilung wird durch weitere dezentrale Strukturmerkmale der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur konsolidiert, und zwar durch die gebotene Aufgabentrennung zwischen Polizei und Bundeswehr einerseits, und zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen andererseits.[31] Darüber hinaus fällt auf, dass sowohl die Außen- als auch die Sicherheitspolitik von der Exekutive dominiert werden und – insbesondere in der Sicherheitspolitik – nur wenig Handlungsspielraum für den Bundestag bleibt. Diese »Prärogative der Exekutive«[32] lenkt den analytischen Blick vor allem auf die Organisationsstrukturen, Entscheidungswege und Implementationsmuster innerhalb des Regierungsapparates.

Die Zuständigkeitsverteilung für sicherheitspolitische Themen innerhalb der Bundesexekutive ist komplex. Auf Ebene der Bundesministerien spielen insbesondere die im Bundessicherheitsrat vertretenen Ressorts – das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – sowie das Bundeskanzleramt – eine wichtige Rolle. Herausgehobene sicherheitspolitische Kompetenzen haben dabei insbesondere das AA und das BMVg. Diese beiden Ressorts besetzen beispielsweise auch im Wechsel die Leitungsämter in der organisatorisch zum Geschäftsbereich des BMVg gehörenden Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der ressortübergreifenden Weiterbildungseinrichtung der Bundesregierung für den Bereich der Sicherheitspolitik. An der BAKS ist auch das Kompetenzzentrum für Strategische Vorausschau angesiedelt, das die Strategische Vorausschau in der Sicherheitspolitik fördern soll.[33] Ebenfalls Teil des Geschäftsbereichs des BMVg sind verschiedene Ressortforschungseinrichtungen. Zu den sicherheitspoli-

30 Sven Bernhard Gareis, »Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik – Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven« in: Stephan Böckenförde / Sven Bernhard Gareis (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*, Opladen 2021, S. 83–109, hier S. 86.

31 Michael Lysander Fremuth, »Wächst zusammen, was zusammengehört? Das Trennungsgebot zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten im Lichte der Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur« *in: Archiv des öffentlichen Rechts 139,* Nr. 1 (2014), S. 32–79.

32 Gunther Hellmann / Reinhard Wolf / Siegmar Schmidt, »Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive« in: Siegmar Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 15–46, hier S. 20.

33 Philine Warnke / Max Priebe / Sylvia Veit, *Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung*, Berlin 2021.

tisch relevantesten Akteuren auf Bundesebene zählen die drei nachrichtendienstlichen Behörden (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst). Hinzu kommen das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt. Diese Behörden sind unterschiedlichen Ressorts nachgeordnet, wobei der Bundesnachrichtendienst die einzige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes ist. Das Bundeskanzleramt hat insgesamt eine koordinierende Funktion für die Regierungspolitik. Da der/die Bundeskanzler/in nach Art. 65 GG eine Richtlinienkompetenz besitzt, existiert in der Praxis ein Spannungsverhältnis mit dem in Deutschland stark ausgeprägten Ressortprinzip. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist dieses Spannungsverhältnis aufgrund der großen Schnittmenge und der übergeordneten Bedeutung der Themen besonders virulent. Dies kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, dass im Verteidigungsfall der/die Bundeskanzler/in Oberbefehlshaber/in über die Bundeswehr wird und dass es sowohl im AA als auch im Bundeskanzleramt eine eigene Abteilung für Europapolitik gibt. Zuständigkeitskonflikte zwischen den Ressorts und mit dem Bundeskanzleramt sind die Folge des beschriebenen Spannungsverhältnisses.

Auf Landesebene gibt es mit den 16 Landeskriminalämtern, den 16 Landesämtern für Verfassungsschutz und den Landespolizeien weitere wichtige sicherheitspolitische Akteure mit spezifischen Zuständigkeiten. Aus der zersplitterten Zuständigkeitsstruktur innerhalb der Bundesregierung und im föderalen System – die für sicherheitspolitische Fragen ebenfalls sehr zentralen Koordinationsnotwendigkeiten im europäischen Mehrebenensystem seien hier ausgeklammert – entsteht ein sehr hoher Koordinationsbedarf.

Koordination zwischen Bundesländern, zwischen Bund und Ländern, sowie zwischen verschiedenen (Bundes-)Ministerien wird durch verschiedene etablierte Instrumente unterstützt. Während es in einigen Politikbereichen lange bestehende Arenen der Zusammenarbeit gibt (z. B. Kultusministerkonferenz, Innenministerkonferenz), ist dies für das Politikfeld Sicherheit in seiner Gesamtheit nicht der Fall: »Kontinuierliche Koordinationsmechanismen oder geregelte Informations- und Kommunikationswege zwischen den verschiedenen Einrichtungen auf Bundes- und Länderebene gibt es nicht bzw. nur in Ansätzen«.[34] Im Rahmen der Innenministerkonferenz existieren allerdings mit dem AK II (Polizei) und AK IV (Verfassungsschutz) zwei Koordinationsgremien für den Bereich der inneren Sicherheit. Diese sind mit den zuständigen Abteilungsleitern der Innenministerien besetzt. Darüber hinaus ist z. B. die Amtsleitertagung der Verfassungsschutzbehörden zu nennen; zudem existiert eine Vielzahl an weiteren Gremien zu spezifischen sicherheitspolitischen Themen (z. B. Rechtsextremismus).[35] Zu nennen ist hier auch die Bund-Länder-offene Arbeitsgruppe Hybride Bedrohungen (BLoAG Hybrid). Zu den Versuchen, Informationsfluss und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren der inneren Sicherheit zu verbessern, gehörten die sukzessive Errichtung mehrerer Gemeinsamer Zentren für verschiedene Problemfelder, wie bei-

34 Gareis, Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik – Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven, aaO. (FN 30), S. 87.

35 BT-Drs. 17/8535 vom 02.02.2012.

spielsweise das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) oder das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ).

Auch für die Koordination sicherheitspolitischer Themen innerhalb der Bundesregierung existieren bereits verschiedene Foren.[36] Hierzu gehört der 1955 gegründete Bundessicherheitsrat, ein Kabinettsausschuss der Bundesregierung unter Vorsitz des/der Bundeskanzler/in. Dieser hat ein sehr enges Mandat und entscheidet de facto vor allem über Rüstungsexporte.[37] Neben Vertretern der zum Bundessicherheitsrat gehörenden Ressorts nimmt der Generalinspekteur der Bundeswehr als beratendes Mitglied an den geheimen Sitzungen des Bundessicherheitsrats teil. In der Vergangenheit wurde immer wieder gefordert, den Bundessicherheitsrat verstärkt für die strategische Steuerung der Außen- und Sicherheitspolitik zu nutzen. Es besteht jedoch die Befürchtung einer zu starken Dominanz des Bundeskanzleramtes (bzw. der Kanzlerpartei in der Koalition), weshalb insbesondere das Außenministerium sich hierzu ablehnend positioniert.[38] Darüber hinaus gibt es das Sicherheitskabinett als informelles Abstimmungsgremium zwischen den Bundesministerien und dem/der Bundeskanzler/in. Das Sicherheitskabinett hat keinen klar fixierten Mitgliederkreis und tagt auch nur gelegentlich. Daneben werden sicherheitspolitische Fragen selbstverständlich auch im Kabinett und im Vorfeld der Kabinettssitzungen im Rahmen der Ressortabstimmung sowie in der wöchentlich tagenden Staatssekretärsrunde zur Vorbereitung der Kabinettssitzungen koordiniert. Weiterhin existiert mit der »Nachrichtendienstlichen Lage« eine ebenfalls wöchentlich zusammenkommende Staatssekretärsrunde mit den Leitern des Bundesnachrichtendienstes sowie der Sicherheitsbehörden.[39] Am sicherheitspolitischen Jour Fixe auf Staatssekretärsebene nehmen das AA, das Bundeskanzleramt, das BMI, das BMVg und in jüngerer Zeit auch das BMF und das BMZ teil. Hinzu kommen diverse inter-ministerielle Arbeitsgruppen. Auch gemeinsame Federführungen sind ein Instrument, um die Koordination zwischen Ressorts zu verbessern. Ansonsten findet Koordination über die hergebrachten Instrumente statt, insbesondere die Mitzeichnung im Rahmen der Ressortabstimmung ist hier als formales Instrument zu nennen.

Die in den letzten beiden Absätzen exemplarisch aufgezählten Instrumente und Foren zur verbesserten Koordination im Bereich der Sicherheitspolitik sind Ausdruck davon, dass die deutsche Sicherheitsarchitektur – trotz der radikal veränderten außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und der daraus abgeleiteten Forderung nach stärkerer gesamtgesellschaftlicher Gestaltung und Umsetzung von Sicherheitspolitik – nach wie vor dem traditionell gewachsenen Muster entspricht. Sie ist

36 Siehe dazu in diesem Band: Heiko Meiertöns, »Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung« in: *Zeitschrift für Politik 72*, Sonderband (2025).

37 WD, *Der Bundessicherheitsrat* (Nr. 22/08), Berlin 2008.

38 Ekkehard Brose, »Anmerkungen zur sicherheitspolitischen Debatte« in: *#angeBAKS*t* 2 (2019).

39 WD, *Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich*. WD 2 – 3000 – 056/22, Berlin 2022.

durch eine funktionale und zersplitterte Aufgabenteilung innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet, wobei die Bundesexekutive dominiert. Die zersplitterte Zuständigkeitsstruktur, welche sich aus dem föderalen System und dem ausgeprägten Ressortprinzip ergibt, steht in fast diametralem Gegensatz zu der von der Strategie geforderten integrierten Herangehensweise an Sicherheitspolitik. Föderalismus, Ressortprinzip sowie auch die sicherheitspolitischen Trennungsgebote sind allesamt *dezentralisierende* – oder weniger positiv ausgedrückt – *fragmentierende* Struktur- und Organisationsmerkmale.[40] Die zersplitterte Zuständigkeitsstruktur und ausgeprägte funktionale Spezialisierung geht mit typischen dysfunktionalen Aspekten wie negativer Koordination, selektiver Perzeption und »Silodenken« einher. Sie hemmt schnelle Informationsflüsse und Entscheidungen, was insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich zu erheblichen Problemen führen kann – es sei hierbei an den NSU-Skandal erinnert, der die erheblichen Koordinationsdefizite zwischen den Sicherheitsbehörden sichtbar gemacht hat.[41]

4 Der Nationale Sicherheitsrat als Allheilmittel?

Um die Fragmentierung der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur durch eine grundlegende institutionelle Reform zu überwinden, käme man nicht um einen großen verfassungsrechtlichen Eingriff zur Neuverteilung gewisser Gesetzgebungs- und Implementierungskompetenzen herum. Solche umfassenden Reformen sind zwar grundsätzlich möglich. Im Zuge der Föderalismusreform von 2006 beispielsweise wurden Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu verteilt – einige davon auch in sicherheitspolitischen Aktionsfeldern. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die Grundpfeiler des deutschen politischen Systems, vor allem der Föderalismus und das Ressortprinzip nicht nur grundgesetzlich festgelegt sind, sondern auch in der Aufbau- und Ablauforganisation des Regierungsapparates sowie in etablierten Handlungspraktiken fest verankert sind. Umfassende institutionelle Reformen sind daher nicht nur schwer realisierbar, sondern in radikaler Form auch gar nicht unbedingt sinnvoll.

Als ein möglicher Ansatzpunkt zur Verbesserung der effektiven Koordination im Bereich der Sicherheitspolitik ohne umfassende institutionelle Reformen wird deshalb die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild diskutiert.[42] Dieser Vorschlag ist keineswegs neu. Obwohl es das Konzept nie in einen Koalitionsvertrag schaffte, wurde es bereits seit den 1990er Jahren immer wieder diskutiert und hat Unterstützung aus verschiedenen gesellschaftlichen und politischen

40 Christian Mölling, »Vom Flickenteppich deutscher Sicherheitspolitik« in: *Internationale Politik* 5 (2020), S. 79–83.

41 Wolfgang Seibel, »Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde« in: *dms – der moderne staat 7*, Nr. 2 (2014), S. 375–413.

42 Roderich Kiesewetter / Philipp Amthor, »Gastbeitrag zur Sicherheitspolitik: Wir brauchen einen Nationalen Sicherheitsrat« in: *Welt.de* (22. November 2022).

Lagern erhalten.[43] Verbunden war damit stets die Hoffnung, Sicherheitsfragen besser zu bündeln und notwendige sicherheitspolitische Entscheidungen und Maßnahmen effektiver zu koordinieren.

Wenngleich sich die Vorschläge zur konkreten Zusammensetzung und Ausgestaltung eines Nationalen Sicherheitsrates unterscheiden, lässt sich im Kern ein Modell identifizieren, welches aus drei Elementen besteht: dem Rat selbst, einem Sekretariat zur Umsetzung der operativen Arbeit und einem Lage- und Analysezentrum.[44] Der Nationale Sicherheitsrat ist als hochrangig besetztes Gremium angedacht, das die Nationale Sicherheitsstrategie umsetzen und in Abstimmung mit den Ressorts weiterentwickeln soll. Krisen und Risiken frühzeitig zu erkennen, wäre ein wichtiges Element seiner Arbeit. Wie die Aufgaben und Kompetenzen der Akteure – Rat, Sekretariat, Lage- und Analysezentrum – genau aussehen könnten, ist umstritten. Unstrittig ist, dass im Lage- und Analysezentrum Methodenkompetenz vorhanden sein muss, um fundierte Risikoanalysen durchzuführen und auf Basis einer Strategischen Vorausschau[45] Konzepte für den Umgang mit komplexen Zukünften zu entwickeln.

Zwar wurde während der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie die Etablierung eines Nationalen Sicherheitsrates in Betracht gezogen. Allerdings wurde die Idee später aufgrund von Koalitions- und Ressortkonflikten der »Ampel«-Regierung fallengelassen und fand sich dementsprechend auch nicht in der finalen Fassung des Textes wieder.[46] Die Debatte um die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates in Deutschland ist damit jedoch keineswegs beendet, sondern hat als eine mögliche Option zur effektiven Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie gerade nach deren Veröffentlichung neue Relevanz erhalten.

Von einem Nationalen Sicherheitsrat versprechen sich seine Befürworter vor allen Dingen mehr Kohärenz und eine effektivere Koordinierung innerer und äußerer Sicherheitspolitiken, die Bündelung und qualitative Verbesserung von sachbezogener Expertise, schnelle Entscheidungsprozesse in relevanten sicherheitspolitischen Fragen, insbesondere in Krisenzeiten.[47] Das Sicherheitsratsmodell wird dabei manchmal regelrecht als ein Allheilmittel dargestellt, welches die Handlungsfähigkeit der Bundesregie-

43 WD, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich, aaO. (FN 39); Christiane Hoffmann, »Die Chinesen erpressen Länder. Das ist schon brutal« in: *Spiegel Plus* (17. September 2021); Serap Güler / Peter Neumann, »Nach Afghanistan; Darum brauchen wir einen Nationalen Sicherheitsrat« in: *Welt Online* (1. September 2021); Martin Knobbe, »CDU will Nationalen Sicherheitsrat und europäisches FBI« in: *Spiegel Online* (10. September 2021).

44 WD, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich, aaO. (FN 39), S. 5.

45 Warnke / Priebe / Veit, Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung, aaO. (FN 33).

46 Matthias Gebauer / Marina Kormbaki »Dissens zwischen Scholz und Baerbock; Ampel verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat« in: *Spiegel Plus* (11. März 2023).

47 Christina Moritz, »Nächster Halt: Nationaler Sicherheitsrat« in: *Europäische Sicherheit & Technik* (Juni 2021), S. 16–18.

rung in Sicherheitsfragen »aus dem Stand«[48] signifikant erhöhen würde. »Sicherheit aus einer Hand«, angesiedelt im Bundeskanzleramt sei eine institutionelle Notwendigkeit, um besonders im Krisenfall »lagegerecht schneller und weitblickender handeln zu können«.[49]

Diese mit dem Nationalen Sicherheitsrat verknüpften Zielvorstellungen und Hoffnungen machen das Konzept besonders vielversprechend, scheint er doch ein geeignetes Mittel zu sein, um der Kritik an langsamen politischen Entscheidungsprozessen, gepaart mit der nach außen hin notorisch fragmentiert wirkenden deutschen Außen- und Sicherheitspolitik (»the German vote«[50]) zu begegnen. Ein Nationaler Sicherheitsrat, im Bundeskanzleramt angesiedelt, könnte vielleicht sogar nach dem Vorbild des mit besonderen exekutiven Kompetenzen ausgestatteten US-Sicherheitsrates dann und wann ein sicherheitspolitisches Machtwort sprechen. Dahinter mag indirekt die Idee eines institutionellen Designs des Nationalen Sicherheitsrates stehen, welches lediglich die Einbindung höchster politischer Ebenen vorsieht. Es muss allerdings gefragt werden, ob solche optimistischen Forderungen nach der Einrichtung eines Sicherheitsratsmodells auf oberster Regierungsebene nicht zum Teil die Komplexität der Gesamtproblematik und vor allem auch die Vielschichtigkeit der Koordinationserfordernisse unter Berücksichtigung des institutionellen Kontextes in Deutschland verkennen.

Zunächst einmal ist hervorzuheben, dass der US-Sicherheitsrat aus einem präsidentiellen Regierungssystem stammt und insofern nicht ohne Weiteres auf die parlamentarische Demokratie in Deutschland mit ihrer Praxis von Koalitionsregierungen und einer weniger strikten Trennung der exekutiven und legislativen Gewalten übertragen werden kann.[51] In Deutschland hat das Parlament – trotz der bereits angesprochenen Dominanz der Exekutive in der Außen- und Sicherheitspolitik – wichtige Mitwirkungsrechte, zum Beispiel beim Abschluss völkerrechtlicher und verteidigungspolitischer Verträge (Art. 59 Abs. 2 GG), im Rahmen des Rechtes des Bundestages auf die Haushaltskontrolle (Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG) und bezüglich von Auslandseinsätzen der Bundeswehr (BVerfGE 90 286). Was innenpolitische Sicherheitsfragen angeht, welche für die Konzeption der Nationalen Sicherheitsstrategie ebenso relevant sind, so ist zu bedenken, dass die Gesetzgebungskompetenz in den meisten Teilaspekten bei den Bundesländern liegt, beispielsweise im Polizeiwesen und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Darüber hinaus wäre die Konstellation eines Nationalen Sicherheitsrates, in dem nur die höchsten Regierungsvertreter und Ministeriumsspitzen zusammenkämen – vielleicht zusätzlich noch Leitungsebenen von Nachrichtendiensten – eben gerade

48 Christina Moritz, »Mauerblümchen mit Potenzial. Wie Deutschland mit einem Nationalen Sicherheitsrat strategiefähig wird« in: #*GIDSstatement* 3 (2023).

49 Moritz, Mauerblümchen mit Potenzial, aaO. (FN 48), S. 5.

50 Carolyn Moore, »›Fit for Europe‹? The German Länder, German Federalism, and the EU« in: Roger Scully/Richard Wyn Jones (Hg.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Basingstoke 2010, S. 53–74.

51 Heiko Meiertöns, »Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland? Verfassungs- und sicherheitsrechtlicher Rahmen« in: *Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (GSZ)*, Nr. 1 (2023), S. 19–24.

nicht im Sinne des Konzepts der integrierten Sicherheit. Zwar könnten so unter Umständen punktuell schnellere und auch kohärentere außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen herbeigeführt werden. Allerdings ist dies nicht das alleinige Ziel der Nationalen Sicherheitsstrategie. Bei dem Konzept der integrierten Sicherheit geht es darum, möglichst viele Bereiche in der Gestaltung von Sicherheitspolitik zu berücksichtigen und eine große Bandbreite an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren für die Relevanz von Sicherheitsfragen zu sensibilisieren und einzubinden – ganz im Sinne von positiver Koordination im Regierungsapparat[52], *whole-of-government* bis hin zu sicherheitspolitischen *whole-of-society* Ansätzen.[53] Um dies auch nur ansatzweise zu verwirklichen, müsste der Nationale Sicherheitsrat als breiter aufgestelltes Forum konzipiert werden. Dies wäre auch wichtig, damit der Nationale Sicherheitsrat als zentraler Bündelungspunkt keine *one-size-fits-all* Lösungen schüfe, sondern die Besonderheiten verschiedener Felder berücksichtigen könnte.

Dies betrifft zum einen den Kreis an zu beteiligenden Ressorts. Die zunehmende Vernetzung von Sachlagen und Aufgabenbereichen in der Außen- und Sicherheitspolitik hat den Radius an zu beteiligenden Ressorts vergrößert. So befassen sich längst nicht mehr nur das Bundeskanzleramt, das AA, das BMVg, das BMWK und das BMI mit sicherheitspolitischen Themen. Vielmehr ist eine Zusammenarbeit der klassischen sicherheitspolitischen Ressorts mit weiteren Ressorts und Behörden gefragt. Hierzu gehört beispielsweise das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), da das BMG und seine nachgeordneten Behörden unter anderem für die Schnittstelle Pandemien/Sicherheit wichtig sind. Man könnte sogar argumentieren, dass Sicherheitsfragen alle gesellschaftlichen Bereiche und somit alle Ressorts betreffen. Personell wäre es darüber hinaus sinnvoll, jenseits der bekannten Gesichter innerhalb der Ressortspitzen zu denken, denn wo ergäbe sich ein Informationsgewinn, wenn lediglich dieselben Vertreter zusammenkämen, die sich ohnehin bereits in anderen Foren austauschen.[54]

An dieser Stelle werden dann bereits die Grenzen der organisatorischen Institutionalisierung der integrierten Sicherheit durch einen traditionell gedachten Nationalen Sicherheitsrat deutlich: Ganz im Sinne des englischen Sprichwortes »you cannot have your cake and eat it« würde ein aus einem engen (Ressort-)Kreis bestehender Nationaler Sicherheitsrat möglicherweise die Handlungsfähigkeit der Regierung verbessern, allerdings zum Preis der mit der integrierten Sicherheit geforderten Breite an Themen und Akteuren. Andersherum hätte ein Sicherheitsrat mit einer sehr großen Anzahl von Ressortvertretern und anderen relevanten Sicherheitsakteuren zwar den Vorteil der Berücksichtigung einer breiten Palette von Expertise und Interessen. Zu-

52 Scharpf, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, aaO. (FN 15); Hustedt / Danken, Institutional logics in inter-departmental coordination, aaO. (FN 19).

53 Caudle / de Spiegeleire, A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom aaO. (FN 29). Während das *whole-of-government* Konzept auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Behörden abstellt, geht der *whole-of-society* Ansatz noch darüber hinaus und umfasst auch nichtstaatliche Akteure.

54 Kiesewetter / Amthor, Gastbeitrag zur Sicherheitspolitik: Wir brauchen einen Nationalen Sicherheitsrat, aaO. (FN 42).

dem könnte er sowohl den Informationsfluss als auch die Koordination zwischen bisher zu lose verbundenen Sicherheitsakteuren verbessern. Allerdings ginge dies wiederum zu Lasten der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer solchen neuen deutschen Sicherheitsinstitution. Es wäre ein zu großes Gebilde und nicht jede Art von Akteur könnte einfach so bei Sicherheitsfragen eingebunden werden – allein schon aus nachrichtendienstrechtlicher Sicht. Ganz unabhängig von der Größe des Kreises der einzubeziehenden Ressorts ist außerdem anzuzweifeln, ob die dominierende Ressortlogik innerhalb eines Nationalen Sicherheitsrates aufgelöst werden könnte, zumal alle wichtigen Policy-Entscheidungen regierungsseitig ohnehin noch das Kabinett passieren müssten.[55] Ein denkbares, beide Dimensionen kombinierendes institutionelles Design wäre, im Analysezentrum deutlich mehr Akteure einzubinden als im Rat selbst, um maximale Expertise zu generieren und gleichzeitig eine Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen. Hier könnten dann neben behördlichen und verbandlichen Akteuren aus den Bereichen Polizei, Zivil- und Katastrophenschutz zusätzlich auch Think Tanks und Vertreter aus Wissenschaft und Forschung mitwirken, um ein breit gefächertes Spektrum an Mitwirkenden in der Einheit des Nationalen Sicherheitsrates sicherzustellen, die mit Informationsgewinnung befasst wären. Der Rat könnte somit eine ministerielle Angelegenheit bleiben, der mit Koordination zwischen Ressorts und politischen Entscheidungen betraut wäre. Wichtig wäre hier aber eine effektive Verzahnung der Arbeit des Analysezentrums mit dem Entscheidungsgremium, dem Rat. Da die Vorbereitung politischer Entscheidungen innerhalb der Bundesregierung traditionell aber in den Ressorts stattfindet, besteht eine besondere Herausforderung darin zu klären, wie das Analysezentrum mit den Ressorts zusammenarbeiten würde. Vor allem stellt sich die Frage, ob das Analysezentrum primär den für das jeweilige Thema zuständigen Ressorts zuarbeitet, sodass sicherheitspolitische Aspekte in der Politikentwicklung und bei der Ausarbeitung von Gesetzen adäquat berücksichtigt werden, oder ob umgekehrt die Ressorts primär dem Analysezentrum zuarbeiten, damit das Analysezentrum Entscheidungen im Nationalen Sicherheitsrat vorbereiten kann. Zuständigkeitskonflikte wären hier zu erwarten. Wäre das Analysezentrum im Bundeskanzleramt angesiedelt, ist zudem davon auszugehen, dass Kritik an einer Zentralisierung und einer Machtverschiebung in Richtung Bundeskanzler/in geübt würde.

Neben den strukturellen Fragen (Wie sind der Nationale Sicherheitsrat und das Analysezentrum zusammengesetzt? Welche Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen haben sie?) sind insbesondere auch die prozessualen Fragen zu klären: Wer ist im Prozess der Gesetzesentwicklung wann und in welcher Form zu beteiligen? Da die Nationale Sicherheitsstrategie das Konzept der integrierten Sicherheit betont und damit die Klärung und gegebenenfalls Berücksichtigung sicherheitspolitischer Fragen in jeglichen Gesetzgebungsprozessen einfordert, sind die prozessualen Aspekte von hoher Bedeutung. Denkbar wäre beispielsweise, die Ausweisung sicherheitspolitischer Aspekte und Gesetzesfolgen auf dem Gesetzesvorblatt und der Gesetzesbegründung

55 Hustedt / Danken, Institutional logics in inter-departmental coordination, aaO. (FN 19); Ina Radtke / Thurid Hustedt / Anne Klinnert, »Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?« in: *dms – der moderne staat 9,* Nr. 1 (2016), S. 65–81.

einzufordern, indem entsprechende Vorschriften in der GGO verankert würden. Bei der Beurteilung dieser Fragen könnte dem Analysezentrum eine wichtige Rolle zukommen, indem dieses die entsprechenden Analysen gemeinsam mit dem federführenden Ressort durchführt. Alternativ wäre denkbar, dass Gesetzentwürfe, für die eine sicherheitspolitische Relevanz festgestellt wird, mit einer Stellungnahme des Analysezentrums versehen werden und dann vor der Kabinettsbefassung im Nationalen Sicherheitsrat diskutiert würden. Auch die Verankerung eines suspensiven Vetorechts in sicherheitspolitischen Fragen – analog zu ähnlichen Rechten in finanziellen und verfassungsmäßigen Fragen – in der Geschäftsordnung der Bundesregierung wäre eine Option. Zu klären wäre jedoch, wer dieses Vetorecht im Kabinett ausüben kann. All diese Argumente heben die Grenzen des Potenzials eines Nationalen Sicherheitsrates hervor – der allerwichtigste Punkt ist aber der folgende: Die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates würde keineswegs die grundsätzlichen Strukturmerkmale des politisch-administrativen Systems revolutionieren – auch nicht in der Sicherheitspolitik. Konkrete sicherheitspolitische Strategien und Maßnahmen könnten trotzdem weiterhin an denselben Dynamiken scheitern, die auch ohne Nationalen Sicherheitsrat im Wege stehen, da sie grundsätzlich im System, zum Teil sogar im Staatsaufbau, verankert sind. Somit ist fraglich, in welchem Maße ein weiterer institutioneller Aufwuchs in der Form eines Nationalen Sicherheitsrates überhaupt große Veränderungen hin zu einer Außen- und Sicherheitspolitik aus einem Guss erreichen könnte.

5 Reformoptionen zur Stärkung der integrierten Sicherheit

Im Zentrum des vorliegenden Beitrags stand die Frage nach der organisatorischen Institutionalisierung der in der Nationalen Sicherheitsstrategie verankerten Ziele einer integrierten Sicherheit. Die deutsche Sicherheitsarchitektur bringt durch ihre vielschichtige Fragmentierung besondere Herausforderungen hierfür mit sich: Dezentrale Merkmale charakterisieren in Deutschland nicht nur die Ebene der Implementierung, sondern sind auch strukturgebend für die Politikformulierung. Die Entwicklung politischer Inhalte und Entscheidungsprozesse innerhalb der deutschen Bundesregierung ist von drei Grundprinzipen geprägt, von denen neben dem Richtlinienprinzip und dem Kollegialprinzip (Kabinettsprinzip) vor allem die hohe Relevanz des Ressortprinzips hervorzugeben ist. Der fast schon diametrale Gegensatz zwischen der existierenden Fragmentierung in der Regierungsorganisation und dem Ansatz der integrierten Sicherheit legt deshalb zunächst den Schluss nahe, dass die Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie ohne eine einschneidende Reform bestehender Strukturen und Prozesse nicht zu erreichen wären. Allerdings sind Reformen in der Regierungsorganisation in Deutschland schwer umsetzbar – die grundlegenden Strukturen der Ministerialverwaltung und die etablierten Abstimmungsprozesse haben sich in den letzten

Jahrzehnten nur inkrementell verändert.[56] Zwar werden nach Wahlen Veränderungen des Ressortzuschnitts vorgenommen und auch interne Restrukturierungen finden regelmäßig statt. Eine übergeordnete Organisationsreform für die gesamte Ministerialverwaltung gab es jedoch in der Bundesrepublik Deutschland – auch dies eine Folge des starken Ressortprinzips – noch nie. Ein neu etabliertes Konstrukt in Form eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild würde höchstwahrscheinlich ebenso, wie in diesem Beitrag diskutiert, in der verfassungsmäßig verankerten Kompetenzverteilung innerhalb des bundesdeutschen politischen Systems und der Sicherheitsarchitektur schnell seine Grenzen finden. Je nach konkreter Ausgestaltung gäbe es zwar durchaus die Möglichkeit, im Sinne des Konzepts der integrierten Sicherheit eine größere Bandbreite an Akteuren in sicherheitspolitische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Allerdings muss realistischerweise auch festgehalten werden, dass die schon lange bestehenden Herausforderungen effektiver Koordination bei politikfeldübergreifenden Aufgaben auch mit einem Nationalen Sicherheitsrat als zusätzlicher Institution nicht gelöst werden könnten. Stattdessen, so das Ergebnis dieses Beitrags, bestünden mittelfristig tatsächlich umsetzbare Anpassungen innerhalb des Regierungsapparates wohl vielmehr aus einer klug durchdachten Integration des Themas in die Prozesse der Politik- und Gesetzesformulierung. Dies könnte, wie im Beitrag dargelegt, die standardmäßige Berücksichtigung sicherheitspolitisch relevanter Aspekte im Prozess der Erstellung von Gesetzentwürfen sein. Über solch einen Hebel wäre es dann längerfristig vielleicht sogar möglich, behutsame Reformen anzustoßen, um die deutsche Sicherheitsarchitektur noch besser an eine sich weiterhin rapide verändernde Welt mit ihren hochkomplexen und interdependenten Problemlagen anzupassen – und integrierte Sicherheitspolitik proaktiv und nicht primär reaktiv zu gestalten.

56 Die letzte großangelegte Reforminitiative versandete in den 1970er Jahren, ohne nennenswerte Effekte. Der Hauptstadtumzug von Bonn nach Berlin wurde ebenfalls nicht als Chance zur grundlegenden Reformierung der Ministerialverwaltung genutzt.

Niklas Helwig und Antti Seppo

Die fehlende Europäisierung der deutschen strategischen Kultur: Defizite der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands

Zusammenfassung: In der ersten Nationale Sicherheitsstrategie setzt die Bundesregierung das Ziel, »die strategische Kultur in Deutschland weiter[zu]entwickeln«. Über dieses Ziel hinaus hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine erneut vor Augen geführt, dass die zentralen Fragen der europäischen Sicherheit nicht im nationalen Rahmen angegangen werden können. Gleichzeitig befinden sich die strategischen Kulturen wichtiger deutscher Verbündeter derzeit im Umbruch und wirken sich auf die kollektive Handlungsfähigkeit Europas in EU und NATO aus. Die monumentalen Herausforderungen benötigen gemeinsame Strategien und Lösungen zwischen europäischen Partnern innerhalb der EU und NATO. Der Beitrag betrachtet die nationale Sicherheitsstrategie durch die Brille der strategischen Kulturforschung und ergründet die Faktoren hinter strategischen Prozessen in Europa. Er kommt zu dem Schluss, dass die Vielzahl strategischer Kulturen in Europa nicht nur als Hindernis für vertiefte verteidigungspolitische Integration verstanden werden sollte. Sie bietet auch eine Basis für Kooperation und zwischenstaatliches Lernen und Handeln.

Schlüsselwörter: Strategische Kultur, Sicherheitsstrategie, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäisierung, Europäische Union, NATO, Deutschland

Niklas Helwig and Antti Seppo, The Lack of Europeanization in German Strategic Culture: Deficits in Germany's National Security Strategy

Summary: The first national security strategy had as one of its aims to »further the strategic culture in Germany«. Beyond this goal, the Russian war of aggression revealed that issues essential to European security cannot be dealt with in the national context alone. The strategic cultures of important German allies are in a process of transformation and affect the collective ability to act in the EU and NATO contexts. The monumental challenges can only be met through joined strategies and solutions between European partners and within EU and NATO. This article analyses the German national security strategy through the lens of strategic culture research and explores the factors influencing strategic processes in Europe. It makes the point that the plurality of strategic cultures in Europe should not only be seen as a hindrance to deeper defense integration. They also provide a basis for cooperation and intergovernmental learning and action.

Keywords: strategic culture, security strategy, Europeanization, security and defence policy, European Union, NATO, Germany

Niklas Helwig, Dr., ist Leitender Forscher mit dem Schwerpunkt Europäische Außen- und Sicherheitspolitik am Finnish Institute of International Affairs in Helsinki und Associate Professor an der Universität Tampere, Finnland.

Korrespondenzanschrift: niklas.helwig@fiia.fi

Antti Seppo, Dr., ist Forscher für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt strategische Kultur und europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik an der Finnischen Militärhochschule in Santahamina, Finnland.

Korrespondenzanschrift: antti.seppo@mil.fi

1 Einleitung

Der russische Angriffskrieg und die von Bundeskanzler Olaf Scholz ausgerufene Zeitenwende verliehen der bereits zuvor geplanten Erstellung der ersten deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie eine neue Bedeutung und Dringlichkeit. Inwieweit würde Deutschland aus der gescheiterten Russlandpolitik der vergangenen Jahrzehnte Lehren ziehen und mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas übernehmen? Diese Frage stellt sich nicht nur der sicherheitspolitische Diskurs, sondern auch die strategische Kulturforschung aus der akademischen Perspektive. Insbesondere der Schock der Invasion ließ vermuten, dass die deutsche strategische Kultur, die seit der Wiedervereinigung eine eher statische Prägung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bewirkte, durch die gesamteuropäischen Veränderungen der Sicherheitspolitik ins Wanken geraten würde. Tatsächlich zeichnen sich deutliche Veränderungen ab. Die Ära der »peace dividends« in Europa scheint endgültig vorbei, »Wandel durch Annäherung (Handel)« ist gescheitert. Finnland und Schweden entschieden sich für die NATO-Mitgliedschaft, und europäische Sicherheit muss von nun an gegen – und nicht mit – Russland gedacht werden.

Der vorliegende Beitrag beschäftig sich mit der Frage, inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie eine sich verändernde strategische Kultur Deutschlands zum Ausdruck bringt und im europäischen Kontext einbringt.[1] Ausgangspunkt der Analyse ist die Annahme, dass strategische Kultur ein zentraler Faktor ist, der nicht nur die sicherheitspolitischen Entscheidungen eines Staates prägt, sondern auch eine Grundlage für europäische und internationale Kooperation bildet. Strategieprozesse wie jener zur Nationalen Sicherheitsstrategie bringen die strategische Kultur eines Landes zum Ausdruck und erfüllen dadurch eine essenzielle Funktion: Sie positionieren ein Land international und schaffen somit erst die Grundlage für eine vertiefte Zusammenarbeit.

1 Die Analyse stützt sich auf acht Experteninterviews, die von den Autoren zwischen September 2023 und Dezember 2024 in Berlin, Brüssel und online durchgeführt wurden. Diese Forschung ist Teil des Projekts »STRAX – Transforming Strategic Cultures in Contemporary Europe«, das von der Finnischen Forschungsakademie gefördert wird.

Die Analyse zeigt, in welchem Maß die Nationale Sicherheitsstrategie durch die Kontinuitäten der deutschen strategischen Kultur – militärische Zurückhaltung, Zivilmacht-Identität und Betonung des Multilateralismus – geprägt wurde.[2] Gleichzeitig lässt sich erkennen, dass Deutschland darin den Versuch unternimmt, sich nach dem russischen Angriffskrieg sicherheitspolitisch in Europa neu zu positionieren. Dies spiegelt sich untern anderem in der gestärkten Rolle der Bundeswehr in Europa und in dem Bestreben wider, Deutschland innerhalb des transatlantischen Bündnisses als «kriegstüchtig» neu aufzustellen. Genau dieser Mehrwert – den eine Nationale Sicherheitsstrategie in der europäischen Vermittlung und Weiterentwicklung leisten kann – sollte in einer möglichen Neuauflage stärker in den Fokus rücken.

Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Einführung in die strategische Kulturforschung (Abschnitt 2), gefolgt von einer Bestandsaufnahme der deutschen strategischen Kultur (Abschnitt 3). Anschließend wird der Strategieprozess analysiert (Abschnitt 4), um zu verdeutlichen, inwieweit strategisch-kulturelle Faktoren die Sicherheitsstrategie beeinflusst haben. Im folgenden Abschnitt (5) wird die europäische Funktion der Nationalen Sicherheitsstrategie beleuchtet und auf bestehende Mängel hingewiesen. Der vorletzte Abschnitt (6) nimmt Frankreich und Finnland in den Blick und zieht Rückschlüsse darauf, wie strategisches Denken von spezifischen historischen Ideen und Normen geprägt wird und welche Lehren sich daraus für deutsche Sicherheitsstrategen ergeben. Der Beitrag schließt mit Handlungsempfehlungen (Abschnitt 7), die darauf abzielen, die europäische Dimension der Nationalen Sicherheitsstrategie in einer möglichen Neuauflage stärker in den Mittelpunkt zu stellen.

2 Die Strategische Kulturforschung

Strategische Kultur umfasst historisch verwurzelte Prinzipien, Ideen und Aktionen in Bezug auf Krieg und Frieden sowie die Anwendung von militärischer Gewalt.[3] Somit bildet strategische Kultur einen aus diesen Faktoren bestehenden Rahmen, den die politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen – oft auch unbewusst – berücksichtigen, wenn sie sicherheitspolitische Entscheidungen treffen. Dabei prägen weiche Faktoren wie die internationale Orientierung eines Staates oder dessen Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel nicht nur operative Entscheidungen, etwa die Autorisierung eines Militäreinsatzes. Es ist anzunehmen, dass auch die Nationale Sicherheitsstrategie nicht in einem Vakuum entstand, sondern strategisch-kulturelle Einflüsse auf die am Prozess Beteiligten gewirkt haben. Dies macht eine Analyse aus der Perspektive der strategischen Kultur besonders interessant.

Neben dem theoretischen Wert hat der Begriff »strategische Kultur“ auch in der Politik an Relevanz gewonnen. Eine fehlende oder falsch ausgeprägte strategische

2 Siehe dazu in diesem Band: Patrick A. Mello, »Strategische Zeitenwende? Die Nationale Sicherheitsstrategie als Wendepunkt deutscher Außenpolitik« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

3 Vgl. Antti Seppo, *From Guilt to Responsibility and Beyond. The Evolution of German Strategic Culture After the End of the Cold War,* Berlin 2021, S. 12.

Kultur wird oft kritisiert, insbesondere im Hinblick auf Deutschlands begrenzte Fähigkeit, sich an ein verändertes Sicherheitsumfeld anzupassen.[4] Unterschiedliche strategische Kulturen innerhalb der Europäischen Union (EU) erschweren zudem oft ein gemeinsames, kohärentes Vorgehen.[5] Strategische Kulturen haben daher direkte Auswirkungen auf die Effizienz von Sicherheitspolitik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Hinsichtlich der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands erlaubt die strategische Kulturforschung, Möglichkeiten und Grenzen der Einbettung staatlicher strategischer Prozesse im internationalen Rahmen zu untersuchen. Doch was genau ist strategische Kultur, wie lässt sie sich erfassen, und wie wirkt sie? Seit Jahrzehnten werden diese Fragen in der einschlägigen Literatur kontrovers diskutiert.

Kontext oder Variable: Die erste Welle der strategischen Kulturforschung in den 1970er und 1980er Jahren verstand strategische Kultur primär als den Kontext, der die Reaktionen einer politischen Gemeinschaft in Krisensituationen prägt. Dieser Kontext bedingt bestimmte strategische Ideen und Einstellungen, die national und historisch verwurzelt sind. Diese frühe Forschung konzentrierte sich darauf, die Reaktionen der Sowjetführung auf potenzielle US-Nuklearschläge auszuloten. Es ging aber bei diesen ersten Studien weniger darum die direkten Auswirkungen von kulturellen Faktoren auf Entscheidungen zu ermitteln. Der Fokus lag vielmehr auf der Beschreibung des nationalen Charakters und dessen Einfluss auf sicherheitspolitische Doktrinen.[6]

Die 1990er brachten eine Forschungsgeneration hervor, die versuchte, strategische Kultur falsifizierbar zu machen. Sie argumentierten, dass strategische Kultur vom strategischen Handeln konzeptionell getrennt werden müsste, um die Erklärungskraft des Konzepts aufzuzeigen. Das Kernargument dieser Forschungsgeneration war, dass strategische Ideen und Vorstellungen eine direkte Auswirkung auf politische Entscheidungen haben, und somit kausale Beziehung zwischen strategischem Denken und politischem Handeln aufgezeigt werden können. Die neue Generation behauptete, dass die Forschung der ersten Welle tautologisch sei, indem sie strategisches Verhalten als einen Kernbestandteil einer jeden strategischen Kultur verstehe.[7] Es bleibt weiterhin

4 Vgl. Bastian Giegerich & Maximillian Terhalle, *The Responsibility to Defend, Rethinking Germany's Strategic Culture*, London 2022.

5 Niklas Helwig, »Culture shock: The EU's foreign and security policy and the challenges of the European Zeitenwende« *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33.3 (2023): 487–497.

6 Vgl. Jack Snyder, «The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations», A Project AIR FORCE Report prepared for the United States Air Force, Rand Corporation, Santa Monica, 1977; Colin Gray, »National Styles in Strategy: The American Example« in: *International Security*, vol. 6, no. 2 (1981) S. 21-47; Colin Gray, *Nuclear Strategy and National Styles*, Lanham 1986; Carnes Lord, »American Strategic Culture« in: *Comparative Strategy,* vol. 5, no. 3 (1985), S. 269-93.

7 Vgl. Alastair I. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, New Jersey 1995; Elisabeth Kier, *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*, New Jersey 1997; Jeffrey Legro, *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint during World War II*, Ithaca and London 1995; Wilhelm Mirow, *Strategic Culture, Securitization and the Use of Force. Post 9/11 Security Practices of Liberal Democracies*, London & New York 2016.

umstritten, inwieweit man die Wirkung von strategisch-kulturellen Faktoren in konkreten Entscheidungen nachzeichnen kann.

In diesem Beitrag verfolgen wir einen kontextbasierten Ansatz, bei dem wir die strategisch- kulturellen Elemente der Nationalen Sicherheitsstrategie herausarbeiten und beschreiben. Die theoriegeleitete Herangehensweise schärft unseren Blick darauf, inwiefern der Entstehungsprozess der Strategie durch deutsche strategisch-kulturelle Faktoren geprägt war und sich daher von ähnlichen Prozessen im europäischen Ausland unterscheidet. Anders gefragt: Konnte die nationale Sicherheitsstrategie in dieser Form nur in Deutschland entstehen, oder gibt es Elemente, die sich von Nachbarn übernehmen lassen?

Sozialisierende oder instrumentale Funktion: Eine weitere Welle der Forschung formte sich in den 1980er Jahren und stand der Idee von strategischer Kultur als einem ausschlaggebenden, sozialisierenden Phänomen generell kritisch gegenüber. Im Gegensatz zur vorangegangenen Forschung betrachtete sie strategische Kultur vor allem als ein Instrument im politischen Hegemoniestreben. Strategische Ideen und Muster, die sicherheitspolitische Entscheidungen prägen, sind demnach nicht vorgegeben, sondern auch ein Produkt des politischen Prozesses. Die Beanspruchung einer bestimmten strategischen Kultur für seinen eigenen Staat und die Zuweisung einer bestimmten strategischen Kultur auf einen Gegner kann ein effektives Instrument zur Legitimierung von Sicherheitspolitik sein. Dadurch können politische Akteure sicherheitspolitische Entscheidungen im Nachhinein mit Hinweis auf Elemente der strategischen Kultur ihres Landes begründen.

Ein Beispiel ist die binäre Darstellung der strategischen Kulturen der USA und der Sowjetunion im Kalten Krieg. Inwieweit entsprachen die gegensätzlich interpretierten strategischen Kulturen der USA und der Sowjetunion wirklich der Realität, oder waren sie vielmehr Produkt eines ideologisch geprägten Diskurses? Strategische Kultur galt aus dieser Sichtweise als eine ideologische Rechtfertigung für eine binäre Vorstellungen von den Supermächten, wobei die USA eher als »wohlwollend« und die Sowjetunion als »böswillig« beschrieben wurden.[8] In der vorliegenden Analyse geht es somit auch darum, nicht alles für »bare Münze« zu nehmen, sondern zu hinterfragen, ob gewisse Formulierungen in der Nationalen Sicherheitsstrategie eine Vermittlungsfunktion von strategischer Kultur übernehmen, um eine Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene zu signalisieren. Ist die Nationale Sicherheitsstrategie eher ein Mittel zum Zweck für die politischen Entscheidungsträger ihre politische Agenda durchzusetzen oder ein ernsthafter Versuch, die Konturen der deutschen strategischen Kultur im europäischen und transatlantischen Kontext neu zu definieren?

8 Vgl. Bradley S. Klein, »Hegemony and Strategic Culture: American Power Projection and Alliance Defence Politics« in: *Review of International Studies*, vol. 14, no. 2 (1988), S. 133-48; Reginald C. Stuart, *War and American Thought: From the Revolution to the Monroe Doctrine*, Michigan 1982; Robin Luckham, »Armament Culture« in: *Alternatives*, vol. 10, no. 1 (1984), S. 1-44.

Kontinuität oder Wandel: Eine der wichtigsten Fragen der aktuellen strategischen Kulturforschung bezieht sich auf strategisch-kulturelle Kontinuität und Wandel. In der strategischen Kulturforschung gibt es eine weithin akzeptierte These, dass strategische Kulturen sich nur langsam verändern und daher eher zur Aufrechterhaltung des politischen Status quo neigen. Ein weiterer wissenschaftlicher Konsens herrscht darüber, dass strategisch-kultureller Wandel hauptsächlich durch externe Schocks entsteht.[9] In der Praxis geraten die politischen Eliten unter Druck und müssen sich einer Neuerwägung ihrer Haltung zu Krieg, Frieden und der Anwendung von militärischer Gewalt unterziehen. Der Ukrainekrieg war ohne Zweifel ein strategischer Schock und löste Neuerwägungen in ganz Europa aus. Aus diesem Grunde sollte man die Nationale Sicherheitsstrategie als Ausdruck dieser Erwägungen lesen.

National oder postnational: Die zeitgenössische strategische Kulturforschung ist durch eine eher eklektische Herangehensweise gekennzeichnet. Seit den frühen 2000er Jahren versucht die Politikwissenschaft mit neuen Forschungsansätzen tiefer in die Nuancen der Sicherheitspolitik auf nationaler und internationaler Ebene vorzudringen und mit dem Werkzeugkasten der strategischen Kulturforschung Diskurse, Akteure und Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen zu durchleuchten. Warum sollte eine strategische Kultur nur auf der staatlichen Analyseebene existieren und nicht etwa in subnationalen oder übernationalen Organisationsformen? Was passiert, wenn im nationalen Kontext nicht nur eine strategische Kultur existiert, sondern unterschiedliche Subkulturen miteinander in Konkurrenz stehen?

Die derzeitige Forschung fokussiert sich weniger auf *Grand Strategies* als früher und betrachtet strategische Kultur als einen sozialen Mechanismus, der von epistemischen Gemeinschaften, also Expertengruppen mit spezifischem, anerkanntem Fachwissen, geprägt wird. Diese über ihr Expertenwissen definierte Gruppen formen Subkulturen im politischen Diskurs, etwa zu Themen, wie Friedensvermittlung oder militärische Abschreckung. So erweitern zum Beispiel die Analysen von internationalen Organisationen, staatlichen Bürokratien und Terroristengruppen den empirischen Forschungshorizont.[10]

Das Aufschlüsseln der Akteure und Ebenen ist von großer Bedeutung für die Frage der europäischen Einbettung von deutschen Strategieprozessen. Wir können die Nationale Sicherheitsstrategie als Ausdruck einer deutschen strategischen Subkultur erfassen, die im europäischen Kontext ihre Wirkung entfaltet. Gerade vor dem Hintergrund der Debatte um die Notwendigkeit einer europäischen strategischen Kultur, wie zuletzt vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron angemahnt, ist es

9 Vgl. Seppo 2022, S. 87.

10 Vgl. Alan Bloomfield, »Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate« in: *Contemporary Security Policy*, Vol. 33, No. 3 (2012), S. 437–461; Tamir Libel, »Explaining the security paradigm shift: strategic culture, epistemic communities, and Israel's changing national security policy« in: *Defence Studies*: Vol. 16, No. 2 (2016), S. 137–156; Tomáš Karásek, »Tracking Shifts in Strategic Culture. Analyzing counterinsurgency as a Rise of a Strategic Subculture« in: *Obrana a Strategie*: 1 (2016), S. 109–128; Edward Last, *Strategic Culture and Violent Non-State Actors. A Comparative Study of Salafi-Jihadist Groups*, London, 2021.

wichtig, die Funktionen der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie im Austausch mit der europäischen Ebene zu erfassen. Inwieweit können nationale Sicherheitsstrategien zu einer Europäisierung der Sicherheitspolitik beitragen?

3 Strategische Kultur in Deutschland

Für Fachkundige der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ist es wenig überraschend, dass das ökonomische und politische Schwergewicht Deutschland keine Sicherheitsstrategie im nationalen Kontext vor 2021 auf den Weg gebracht hatte. Im Nachkriegsdeutschland gab es keine etablierte Tradition zum strategischen Denken. Aus der Sicht der strategischen Kulturforschung liegt die Abneigung, taktisch über Krieg, Frieden und Militär nachzudenken, an der NS-Vergangenheit, dem Holocaust und dem Erbe des Zweiten Weltkrieges und an einer sogenannten Kultur der militärischen Zurückhaltung. Dieser Tatbestand ist auch in der Forschung zur deutschen strategischen Kultur umfangreich belegt. Nach dem Fall der Mauer beanspruchte Deutschland jahrelang seine Rolle in der Welt als »Zivilmacht«, die sich unter anderem durch Einhegung und Beschränkung staatlich organisierter Gewaltanwendung, umfassender Regelung und Verrechtlichung der internationalen Politik sowie der Förderung von Multilateralismus kennzeichnete.[11] Dies kam mit einer klaren Absage an eine direkte deutsche Beteiligung am internationalen Krisenmanagement Anfang der 1990er Jahre zum Ausdruck. Deutschlands Unterstützung seiner Verbündeten, zum Beispiel während des Krieges am Persischen Golf, ist oft finanzieller Natur und wird daher abwertend als »Scheckbuchdiplomatie« tituliert.[12]

Obwohl internationale Sicherheitsthemen wie zum Beispiel die Einsätze im Kosovo und Afghanistan immer wieder Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Debatten in Deutschland waren, blieben konventionelle und strategische Verteidigungsfragen bis zum Start des russischen Angriffskrieges weitgehend im Hintergrund der öffentlichen Diskussion. Deutsche Universitäten, die Studienpläne zu internationalen Beziehungen anbieten, haben in der Regel keine »*War Studies*«-Programme, sondern fokussieren sich eher auf *Global Governance* und damit zusammenhängenden Fragen der kooperativen Sicherheit. Die in der Forschung geübte Kritik, »wenn sich die Gefahrenzonen multiplizieren, überholen die internationalen Entwicklungen kontinuierlich die deutsche Debatte über die Rolle der Bundeswehr und den Zweck von der militärischen Gewalt«[13], ist auf lange Sicht zutreffend.

11 Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, Baltimore 1998, (Vorwort); Hanns W. Maull, »Germany and Japan: The New Civilian Powers» in: *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5 (1990), S. 91–106; Hanns W. Maull, »Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik« in: *Europa Archiv*, Vol. 47, No. 10 (1992), S. 269–278; Knut Kirste & Hans W. Maull, »Zivilmacht und Rollentheorie« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3:2 (1996), S. 283–312.

12 Jeffrey Lantis, *Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification*, Westport 2002, S. 17–18.

13 Bastian Giegerich & Maximillian Terhalle, *The Responsibility to Defend, Rethinking Germany's Strategic Culture*, London 2022, S. 30.

Trotzdem hat sich etwas in den drei Jahrzehnten gesamtdeutscher bundesrepublikanischer Geschichte in der deutschen strategischen Kultur bewegt. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über deutsche Beteiligung an Auslandseinsätzen (1994) und die »Nie wieder«-Debatten der 1990er Jahre – ausgelöst durch die Assoziationen des Massakers in Srebrenica mit dem Holocaust – hatten zur Folge, dass der Krieg erneut Gegenstand politischer Debatten in Deutschland wurde. In der Folge sah sich die deutsche Politik gezwungen, die Grundlagen ihres strategischen Denkens und Handelns kritisch zu hinterfragen. Dies bereitete die strategische Grundlage für den deutschen Militäreinsatz im Kosovo im Jahr 1999. Besonders der deutsche Auslandseinsatz in Afghanistan (2001–2021) wurde als eine tiefgreifende Episode in der deutschen Geschichte empfunden. Der Einsatz verlangte die ersten deutschen Todesopfer in militärischen Kämpfen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und brachte somit den Krieg auf eine neue Weise zurück in die deutsche Politik. Nichtsdestotrotz dauerte es lange bis die deutsche Politik anerkannte, dass man »Deutschlands Sicherheit am Hindukusch verteidigt«, dass Bundeswehrsoldaten in einer »kriegsähnlichen Situation« operierten und nicht nur Brunnen und Schulen bauten.[14]

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine wurde in Deutschland als ein Schock empfunden. Mit einem neuen zwischenstaatlichen, voll entfalteten Krieg hatte kaum jemand gerechnet, trotz der russischen Annexion der Krim im Jahr 2014. Der Kriegsausbruch erhöhte den Druck auf die strategische Anpassung Deutschlands und lieferte die Basis für die von Bundeskanzler Olaf Scholz proklamierte Zeitenwende. Diese betraf auch weitere strukturelle Umgestaltungsprozesse innerhalb der Bundeswehr und ihre Neuausrichtung in der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur.

Aus Sicht der strategischen Kulturforschung darf die Zeitenwende nicht nur als Bruch in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik verstanden werden. Trotz fehlender strategischer Traditionen baut der Politikwechsel in Folge des russischen Angriffskrieges auf frühere Debatten zur deutschen sicherheitspolitischen Verantwortung auf. Deutschland hat sich nach dem Ende des Kalten Krieges allmählich mit den neuen sicherheits- und verteidigungspolitischen Realitäten auseinandersetzen müssen. Die Zeitenwende hat diesen Prozess nicht angestoßen, sondern eher intensiviert. Ein Umstand, der sich auch im Entstehungsprozess der Nationalen Sicherheitsstrategie widerspiegelte.

4 Deutschlands erste Nationale Sicherheitsstrategie

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich Entstehung, Inhalt und mögliche Wirkung der Nationalen Sicherheitsstrategie aus der deutschen strategischen Kultur ableiten lassen. Hat der russische Angriffskrieg zu einem Umdenken im Umgang mit Sicherheitsfragen geführt, oder dominierten historisch-begründete Eigenschaften der deutschen Sicherheitspolitik den strategischen Prozess?

14 Vgl. Carolin Hilpert, *Strategic Cultural Change and the Challenge for Security Policy. Germany and the Bundeswehr's Deployment to Afghanistan*, New York 2014.

Während das Verfassen einer nationalen Sicherheitsstrategie schon im Koalitionsvertrag zwischen der SPD, den Grünen und der FDP in 2021 vereinbart wurde,[15] erhöhte der russische Angriffskrieg auf die Ukraine den Stellenwert und die Dringlichkeit des Prozesses. Die neuen Rahmenbedingungen sind aus Umfragen kurz nach Kriegsausbruch abzulesen.[16] Laut einer Befragung des ZMSBw vom Sommer 2022 hatten fünf der häufigsten Bedrohungen der persönlichen Sicherheit eine Verbindung mit dem Krieg in der Ukraine. Das Bild von Russland als – wenn auch schwierige – Partnernation war zerrüttet und die meisten der Befragten betrachteten Russland vorwiegend als eine Sicherheitsbedrohung. Darüber hinaus waren mehr denn je zuvor Deutsche der Ansicht, man sollte die Rolle der Bundeswehr sowohl in der NATO als auch an deren östlichen Flanke stärken. Die Akzeptanz der Landesverteidigung stieg im Vergleich zu der für Auslandseinsätzen.[17]

Trotz der veränderten Sicherheitslage und Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung spiegelte sich deutlich die deutsche strategische Kultur im Entwurfsprozesses der Nationalen Sicherheitsstrategie wider. Im Aufbau des Prozesses wurde die fehlende strategische Tradition der Bundesrepublik sichtbar. Dies begann mit der Frage, welcher Akteur in Berlin für das Verfassen der Strategie zuständig sein sollte. Das Auswärtige Amt erhob den Führungsanspruch. Dies lässt sich unter anderem von den Ambitionen der grünen Außenministerin Annalena Baerbock herleiten. Zudem hatten die Diplomaten am Werderschen Markt auch den sicherheitspolitischen ersten Teil des Weißbuches von 2016 verfasst. Das Auswärtige Amt konnte auch Verbindungen zu Querschnittsthemen herstellen, wie zum Beispiel Klimasicherheit. Der Erstellungsprozess wurde somit als eine kooperative Leitung im Auswärtigen Amt eingesetzt und ein Arbeitsstab mit Verantwortlichen aus verschiedenen Abteilungen aufgestellt.

Die frühe Phase des Erstellungsprozesses war von der mangelnden Erfahrung im strategischen Denken im Berliner Politikbetrieb geprägt. Die deutsche strategische Kultur nicht offensiv mit Sicherheitsfragen umzugehen, und stattdessen aus der Ressortlogik auf den Prozess zu blicken, bremste den Prozess zunächst aus. Die Beteiligten fanden das generelle Management des Entwurfsprozesses und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Ministerien mangelhaft.[18] Einige Zeit verging, bevor der Prozess anlief, was auch daran lag, dass zunächst auf Ebene der Staatssekretäre die Bedeutung der Strategie und der Zeitenwende abgesteckt werden mussten. Im weiteren Verlauf wollten die Ministerien nicht die Substanz und den Verlauf der Diskussionen

15 »Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit«, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 144.

16 Siehe dazu in diesem Band: Matthias Mader, »Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

17 Timo Graf, »Zeitenwende im sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild. Ergebnisse der ZMSBw-Bevölkerungsbefragung 2022«, Forschungsbericht Nr. 133, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr 2022.

18 Interview mit einer Fachexpertin, Berlin 14.9.2023; Online-Interview mit einer Fachexpertin, 29.4.2024.

diktieren, sondern eher aktuelle Sicherheitsfragen im Rahmen von Klimasicherheit, Resilienz, Verteidigung und ökonomische Sicherheit[19] betrachten. Das hatte zur Folge, dass die folgenden Diskussionen eher einem akademischen Seminar ähnelten, als einer zielorientierten Arbeit an einem Strategiepapier.

In der darauffolgenden breitangelegten Dialogphase war der Einfluss der Politik »eher gering«, was sich auch darin zeigte, dass die Bundesregierung kein offizielles Mandat für den Prozess erteilt hatte.[20] Das Ziel war es, einen breiten Dialog über Sicherheitsfragen in Deutschland zu schaffen, sie in der Mitte der Gesellschaft zu verankern und eben nicht als ein isoliertes Thema zu betrachten, mit dem nur Militärs und Sicherheitsplaner agieren.

Inhaltlich wollte man ein neues Kapitel nach dem Ukrainekrieg aufschlagen. Laut einem Fachexperten aus dem Auswärtigen Amt, der den Prozess eng begleitete, habe man trotzdem »kein Ukrainepapier« schreiben wollen.[21] Es herrschte die Auffassung, dass nationale Sicherheit trotz der schwierigen Lage in der Ukraine mehr bedeutete, und dass die von Bundeskanzler Scholz hervorgerufene Zeitenwende darüber hinausgehe. Die Strategie war von Anfang an als eine Art »Dachdokument« gemeint. Ziel war es, den Inhalt der Strategie so gestalten, dass er länger Geltung hat und bei Bedarf mit Substrategien und Dokumenten ergänzt werden kann. Laut Bundeskanzler Scholz war die Sicherheitsstrategie dementsprechend »nicht Endpunkt, sondern Ausgangspunkt«.[22]

Somit lassen sich mehrere Brüche mit der strategischen Kultur Deutschlands identifizieren. Die Zeitenwende hatte laut Beteiligter einen starken Effekt auf die Ausarbeitung der Strategie und erhöhte den Bedarf, die deutsche Sichtweise zu den Umbrüchen im Umfeld zu definieren.[23] Hier zeigte sich die Wechselwirkung mit dem veränderten europäischen Kontext, wie er sich zum Beispiel mit dem NATO-Beitritt Finnlands abbildete. Ein verändertes sicherheitspolitisches Umfeld machte eine Neudefinition der deutschen Rolle erforderlich. Es wurde deutlich, dass die Zivilmacht-Position, die das deutsche strategische Denken über seine internationale Rolle in den letzten Dekaden maßgeblich geprägt hatte, in der neuen Strategie keinen Platz mehr finden würde. Die Frage, welches Selbstbild Deutschland stattdessen aufgreifen sollte, war schwieriger zu beantworten. Die Idee der Anlehnungsmacht, wonach Deutschland als militärischer Anker für kleinere Nachbarländer dienen könnte, wurde diskutiert, jedoch als unpassend verworfen. Es stellte sich die grundlegende Frage, wie Deutschland seine neue militärisch bedeutsame Rolle im multilateralen Kontext wahrnehmen

19 Siehe hierzu 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).

20 Interview mit einer Fachexpertin, Berlin 14.9.2023.

21 Interview mit einem Fachexperten, Berlin 15.9.2023.

22 Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz, Bundesministerin Baerbock, Bundesminister Lindner, Bundesminister Pistorius und Bundesministerin Faeser zur Vorstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie am 14. Juni 2023.

23

sollte, ohne dabei die weiterhin zentralen zivilen Mittel aus dem Blick zu verlieren.[24] Die Diskussion offenbarte die Grenzen der deutschen strategischen Kultur, in der normative und militärische Zielsetzungen häufig im Widerspruch zueinander gedacht werden.

Ein weiterer Bruch mit der deutschen strategischen Kultur bestand darin, Sicherheitsfragen als integralen Bestandteil des gesellschaftlichen Alltags zu betrachten und sie mit Themen wie Infrastruktur, Versorgung oder Digitalisierung zu verknüpfen. Diese »*securitisation*« des deutschen Alltags kann als ernsthafter Versuch verstanden werden, das sicherheitspolitische Bewusstsein der Bevölkerung zu stärken und dadurch sowohl eine breitere Akzeptanz als auch ein tieferes Verständnis für die neu ausgerichtete deutsche strategische Kultur zu fördern.

5 Die Funktion der Sicherheitsstrategie in Europa

Der deutsche Strategieprozess fand auf europäischer Ebene zu einem entscheidenden Zeitpunkt statt. Seit den Anfängen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor einem Vierteljahrhundert ist die (fehlende) Entwicklung einer gesamteuropäischen strategischen Kultur ein zentrales Thema und wird häufig als Grund für den begrenzten Fortschritt in diesem Politikbereich angeführt. Zuletzt forderten unter anderem Frankreichs Präsident Macron und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell verstärkte Anstrengungen zur Schaffung einer solchen strategischen Kultur. Parallel zum deutschen Prozess wurde der »Strategische Kompass« formuliert, eine Initiative, die auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 zurückging.

Entsprechend der strategischen Neuorientierung auf europäischer Ebene kann die Nationale Sicherheitsstrategie ein wichtiges Instrument sein, um die eigene Position zu präzisieren, nach außen zu kommunizieren und europäische Projekte anzustoßen. Im Sinne der strategischen Kulturforschung ist die Sicherheitsstrategie nicht allein als ein sozialisierendes Element innerhalb der deutschen Sicherheitspolitik zu betrachten, sondern stellt auch ein Instrument der Kommunikation und Einflussnahme auf europäischer oder internationaler Ebene dar.

Hinsichtlich des europapolitischen Inhalts der Nationalen Sicherheitsstrategie sind kaum Brüche mit der deutschen strategischen Kultur erkennbar – die NATO und die EU bleiben zentrale Institutionen für die Sicherheit Deutschlands. Die Sicherheitsstrategie orientiert sich weiterhin an der *Grand Strategy* Deutschlands[25] und betont den hohen Stellenwert einer multilateralen, regelbasierten Weltordnung, was der langen

24 Interview mit einer Fachexpertin, Berlin 14.9.2023; Interview mit einem Fachexperten, Berlin 15.9.2023, Online-Interview mit einer Fachexpertin, 29.4.2024.

25 Siehe hierzu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen«, in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025); Marina Henke, »Kann Deutschland strategisch denken? Eine vergleichende Analyse der ersten deutschen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

Tradition der deutschen Allianzpolitik entspricht. Als einziger europäischer Partner wird in dem Dokument namentlich Frankreich erwähnt, was sofort die Frage nach der Relevanz der bilateralen Beziehungen zu anderen Ländern wie Polen oder Großbritannien aufwirft. Letztlich ist dies jedoch nicht als Priorisierung bestimmter Partner zu verstehen, sondern als Ausdruck der Selbstverständlichkeit und Kontinuität, mit der Deutschland eng mit einer Vielzahl europäischer Partner zusammenarbeitet.[26] Laut einer Fachexpertin wurde die sicherheitspolitische Ausrichtung nicht infrage gestellt, und die Nationale Sicherheitsstrategie war »von Anfang an sehr nach Westen orientiert«. Eine »ehrliche, analytische Strategie« hätte möglicherweise festgestellt, »dass es keine Gewissheit darüber gibt, ob man sich langfristig auf die USA verlassen kann«.[27] Grundsatzfragen zur Allianzpolitik blieben jedoch aus. Angesichts des sich wandelnden internationalen Umfelds – einschließlich der EU und der NATO – war es laut Beteiligten jedoch notwendig, in Deutschland strategisch nachzujustieren.

Eine erste und zentrale Funktion der Nationalen Sicherheitsstrategie bestand darin, das Bild Deutschlands unter europäischen Partnern zu verbessern und nach dem russischen Angriffskrieg den gegebenen Umständen anzupassen. Unter europäischen und transatlantischen Partnern wurde der russische Angriffskrieg auch als Versagen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik der letzten zwanzig Jahre gesehen, welche versäumt hatte in Verteidigung zu investieren und stattdessen blauäugig auf eine wirtschaftliche Partnerschaft mit Russland setzte. Bei einem vom Auswärtigen Amt organisierten Briefing des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) der EU stellte sich der anwesende Staatssekretär kritischen Nachfragen von baltischen und osteuropäischen Vertretern.[28]

Die Sicherheitsstrategie stellt deshalb auch die Stärkung der Bundeswehr als ein Grundpfeiler der konventionellen Verteidigung in Europa heraus. Parallel zum Dokument erhebt die Bundeswehr den Anspruch neben den Streitkräften von Frankreich, Großbritannien und Polen, eine der stärksten europäischen Streitkräfte bis zum Jahr 2030 zu werden. Dies wird an der konkreten Verstärkung der Ost-Flanke sichtbar, wie das Beispiel von der Versetzung einer deutschen Panzerbrigade nach Litauen im Sommer 2024 zeigt – die Brigade soll bis 2027 in Litauen vollständig stationiert sein.

Zusätzlich zur Verbesserung des Images hätte eine weitere Funktion der Nationalen Sicherheitsstrategie darin liegen können, die Arbeit Deutschlands innerhalb der EU-Entscheidungsverfahren zu strukturieren. Dafür bot die als breiteres Dachdokument angelegte Strategie aber wenig Orientierung. Anders als der Strategische Kompass der EU lässt die deutsche Sicherheitsstrategie in ihrer derzeitigen Form konkrete Zielsetzungen und Aktionspunkte vermissen, die es erlauben würden, dass sich Deutschland proaktiv in der europäischen Diskussion um neue Initiativen einbringen könnte. Dies wäre gerade aus Sicht des breit angelegten Sicherheitsbegriffes von Nutzen, da EU-Kompetenzen in Bereichen wie Cyber, Infrastruktur oder Industrie liegen. Dennoch blieb die Nationale Sicherheitsstrategie insgesamt auf einer abstrakten »hohen Flughö-

26 Online-Interview, Auswärtiges Amt, 10.12.2024.
27 Online-Interview mit einer Fachexpertin, 29.4.2024.
28 Interview an der Ständigen Vertretung bei der EU, 12.09.2024. Brüssel.

he« und nennt nur wenige konkrete Projekte, die daraus resultierend initiiert werden sollten. Ziel war es jedoch, dass die zahlreichen Unterstrategien, wie zum Beispiel zu hybriden Bedrohungen, und die verteidigungspolitischen Leitlinien stärker auf die europäische Ebene eingehen und die Handlungsstränge verknüpfen.[29] Statt konkrete Angebote zu unterbreiten, wird Deutschland trotz seiner Leistungen oft als Bremser wahrgenommen. Zum Beispiel in Hinblick auf die aktuellen Diskussionen zur Finanzierbarkeit europäischer verteidigungspolitischer Initiativen, bei denen Deutschland eine fiskalisch stark konservative Haltung einnimmt und größtenteils isoliert dasteht.[30]

Letztlich hat die Nationale Sicherheitsstrategie das Potenzial, die Funktion zu übernehmen, Deutschlands politische Positionen auf EU-Ebene einzubringen und somit die gemeinsame strategische Kultur zu fördern. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU befindet sich derzeit im Wandel. War sie in der Vergangenheit deutlich durch französische Initiativen und einen Fokus auf Operationen in Zentralafrika geprägt, hat sich in den letzten Jahren eine Umorientierung nach Osten und zur Landesverteidigung ergeben. Der Strategische Kompass trug eine starke deutsche Handschrift und Frankreich trat als GSVP-Gestaltungsmacht in den Hintergrund. Das liegt auch daran, dass territoriale Verteidigung in Frankreich in der strategischen Kultur als Teil der nuklearen Abschreckung abgetan wird, während Deutschland traditionell auf einen breiteren Verteidigungsbegriff setzt. Für Deutschland ergeben sich somit neue Handlungsspielräume und Gelegenheiten sich mit Inhalten in der europäischen Debatte einzubringen.

6 Der Blick über den Tellerrand: was kann Deutschland von Nachbarn lernen

Beim Blick ins europäische Ausland fällt auf, dass die jeweiligen strategischen Prozesse stark von der strategischen Kultur ihres Landes geprägt sind. Das mag wenig überraschen, wirft aber die Frage auf, welche Lehren sich auf Deutschland übertragen lassen, wenn die strategische Kultur des jeweiligen Landes eine entscheidende Rolle spielt. Im Folgenden wird dies exemplarisch an den Strategieprozessen Frankreichs und Finnlands fest gemacht. Es wird auf diese beiden Fälle eingegangen, da sie im Sinne einer vergleichenden Fallstudie eine große Differenz innerhalb der EU aufweisen, was Größe, Geografie, Gesellschaft, Geschichte und den Staatsaufbau betrifft. Der Fokus liegt auf der strategischen Kultur der beiden Länder und wie sie sich in den Sicherheits- und Verteidigungsinstitutionen widerspiegelt.

Als Nuklearmacht und mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat, ist Frankreichs strategische Kultur durch einen Großmachtanspruch geprägt. Die historischen Erfahrungen des Kolonialismus und der Weltkriege sowie eine operative Orientierung der Streitkräfte bedingen eine strategische Kultur, die durch einen Gestaltungsanspruch in der europäischen und internationalen Politik geprägt ist. Verwurzelt in den Vorstellungen Charles de Gaulles, spielt die Idee der strategischen Autonomie eine zentrale

29 Online-Interview, Auswärtiges Amt, 10.12.2024.
30 Interview an der Ständigen Vertretung bei der EU, 12.09.2024. Brüssel.

Rolle und unterstreicht bis heute Frankreichs Bestreben, eine eigenständige Position im Wettbewerb der Großmächte zu wahren. Gleichzeitig verbindet sich dieser Anspruch mit der Selbstwahrnehmung als werteorientierte Großmacht, die internationale Normen und Werte verteidigt und aktiv an der Gestaltung der globalen Ordnung mitwirkt.[31]

Institutionell ist die strategische Kultur durch die zentrale Stellung des Präsidenten in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen geprägt, welche sich mit dem Weißbuch von 2008 und unter Macron, sogar zu einer »Hyperpräsidentialisierung« verstärkt hatte.[32] Es verwundert daher nicht, dass das Amt des Präsidenten in der letzten strategischen Überprüfung von 2022 eine herausragende Rolle gespielt hatte. Die Koordination des Strategieprozesses wurde beim Generalsekretariat für Verteidigung und nationale Sicherheit angesiedelt. Obwohl dieses Sekretariat dem Premierminister zu nationalen Sicherheitsfragen zuarbeitet, ist es gleichsam das Sekretariat für den Nationalen Verteidigungs- und Sicherheitsrat, welcher als zentrales Organ unterhalb des Präsidenten die französische Sicherheitspolitik steuert. Es waren somit klar die Prioritäten und Inhalte des Präsidenten, die in einem kurzen, zentral gesteuerten Prozess ihren Weg in den *Revue nationale stratégique* (das französische Äquivalent einer Sicherheitsstrategie) in 2022 fanden.[33]

Inhaltlich sah sich Frankreich in seinen bisherigen Zielen, insbesondere in der Unterstützung der europäischen Souveränität bestätigt. Dabei wurde weiterhin der atomaren Abschreckung ein hoher Stellenwert eingeräumt. Aufgrund des russischen Angriffskrieges wurde jedoch stärker als zuvor die Bedeutung des NATO-Bündnisses und der Verteidigung von deren Ostflanke hervorgehoben. Das ehemals realpolitische Verständnis zum Umgang mit Russland wich einer deutlich kritischeren Haltung.

Im Vergleich zwischen Finnland und Deutschland lassen sich auch bedeutende Unterschiede feststellen. Die Grundsätze der modernen finnischen strategischen Kultur sind tief in den Erfahrungen des Winter- und Fortsetzungskrieges gegen Russland (1939–1944) verwurzelt. Ähnlich wie Frankreich betont Finnland das Prinzip der nationalen Autonomie, welches sich während des Kalten Krieges in einer neutralen Haltung im Großmächtewettbewerb widerspiegelte und auf eine starke konventionelle Landesverteidigung setzte. Als dünn besiedeltes und strategisch abgelegenes Land machte Finnland seine Wehrhaftigkeit zur Priorität, wofür ein umfassendes Gesamtverteidigungskonzept entwickelt wurde. Dieses basiert auf der engen Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und der schnellen Mobilisierung von Reservisten.

Seit den 1990ern verfolgte Finnland eine aktive Sicherheitskooperation – sowohl bilateral, etwa mit Schweden und den USA, als auch multilateral in der EU und bis zum

31 Maria Hellman, »French Strategic Culture: International Engagement in the Name of National Autonomy«, in: Kerry M. Kartchner, et al (Hg.), *Routledge Handbook of Strategic Culture*, Milton Park 2024, 204–218.

32 Sven Arnold und Claudia Major »Frankreichs disruptive Zeitenwende«, *SWP-Aktuell* 2024/A 23.

33 Laurent Dolpire »La Revue nationale stratégique 2022 sous un prisme belge : Analyse comparative de la RNS et du Plan STAR« Revue Défense Nationale, 2023/HS13 N° Hors-série, 2023, S. 395–407.

Beitritt als NATO-Partner. Diese Kombination aus robuster Verteidigungsfähigkeit und tiefgehender internationaler Einbindung legte den Grundstein für den finnischen NATO-Beitritt im April 2023 – ein strategisch bedeutsamer, aber letztlich naheliegender Schritt.

Die Implementierung und Weiterentwicklung der finnischen strategischen Ausrichtung sind grundlegend anders aufgebaut. In Finnland gibt es einen ständigen, beratenden Sicherheitsausschuss unter der Verwaltung des Verteidigungsministeriums. Der Auftrag dieses Ausschusses ist es, die relevanten Akteure im Erstellungsprozess der strategischen Dokumente auf dem Laufenden zu halten und strategische Ansichten zwischen den Ressorts anzupassen. Die finnische Sicherheitsstrategie nimmt weniger Stellung zu internationalen Sicherheitsfragen als die deutsche und fokussiert stattdessen stark auf die Resilienz der finnischen Gesellschaft im Rahmen der sogenannten Gesamtsicherheit (*comprehensive security*). Diese ist laut finnischer Regierung ein »Sollzustand«, in dem »die Bedrohungen für die lebenswichtigen Funktionen der finnischen Gesellschaft kontrollierbar sind«. Zu dieser Kontrolle gehören «Vorbereitung auf die Bedrohungen sowie Kontrolle über und Erholung von Stör- oder Sonderzuständen«[34] unter Kooperation von Behörden, Wirtschaftsleben, verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen, Genossenschaften und Bürgern.

Zwar spielen auch in Deutschland Akteure wie die Feuerwehr, das Technische Hilfswerk oder Kommunen eine wichtige Rolle in der zivilen Sicherheitsvorsorge, doch reicht der finnische Anspruch weit darüber hinaus. Sicherheitsthemen und Gefahrenprävention werden systematisch und bereits in Friedenszeiten in alle Bereiche des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens integriert – von individuellen Vorräten über betriebswirtschaftliche Planungen bis hin zur Vorbereitung landwirtschaftlicher Betriebe auf einen möglichen Kriegsfall. Dieses System ist eingebettet im finnischen strategischen Denken, was man als eine Art kleinstaatlichen Realismus bezeichnen könnte. Finnland besitzt eine stark ausgebildete, konsensorientierte strategische Kultur, in der trotz der politischen Differenzen eine relative große Einstimmigkeit darüber herrscht, wie sich Finnland in strategischen Fragen orientieren sollte.

Die enge Verknüpfung zwischen strategischer Kultur und den jeweiligen Strategieprozessen macht es für Deutschland nur bedingt möglich, direkte Lehren aus den Sicherheitsstrategien seiner Partner zu ziehen. Deutschland ist weder eine präsidentielle Atommacht noch eine konsensorientierte nordische Gesellschaft – strategische Prozesse entstehen nicht im kulturellen Vakuum. Daher ist es für die Strategieformulierung der Bundesregierung essenziell, sich der Prägung und Dynamik der eigenen strategischen Kultur bewusst zu sein und diese in den europäischen Kontext einzubetten.

7 Empfehlungen: mehr Europa in der Nationalen Sicherheitsstrategie wagen

Gerade im Hinblick auf die europäische Dimension erlaubt die konzeptionelle Perspektive der strategischen Kulturforschung den Entstehungsprozess der deutschen

34 Die finnische Regierung, »Grundsatzentscheidung der finnischen Regierung für Gesamtsicherheit« Dezember 2012, S. 12.

Nationalen Sicherheitsstrategie im Vergleich und internationalen Kontext zu betrachten. Hier ordnet sich der deutsche Prozess in eine Vielzahl von nationalen und supranationalen strategischen Prozessen ein, welche alle aus dem nationalen oder europäischen Blickwinkel ihren Geltungsanspruch erheben. Die Bundesregierung hat es mit der Nationalen Sicherheitsstrategie geschafft, zum ersten Mal ein integriertes Sicherheitspapier zu entwerfen, welches den Sicherheitsbegriff in weite Bereiche des gesellschaftlichen Lebens hineinträgt. Aufgrund dieser Priorität war die Frage der europäischen Einbettung der Strategie eher zweitrangig.

Um dem Wandel der strategischen Kultur außerhalb Deutschlands gerecht zu werden, sollten künftige Strategien die europäische Dimension stärker als Ausgangspunkt nehmen. Dies umfasst unter anderem die Berücksichtigung von Trends und Traditionen in Partnerländern. Elemente des zentralisierten französischen Systems könnten die deutsche strategische Kultur langfristig bereichern und ihre Anpassungsfähigkeit in einem dynamischen Umfeld erhöhen. Dennoch bleibt fraglich, ob ein an das Kanzleramt angebundener Nationaler Sicherheitsrat mit der deutschen strategischen Kultur vereinbar wäre, die durch eine breite Legitimierung sicherheitspolitischer Entscheidungen geprägt ist. Eine solche Institution wäre wohl weniger Ausdruck eines strategischen Kulturwandels, sondern vielmehr ein Versuch politischer Akteure – etwa des Kanzleramts –, die Nationale Sicherheitsstrategie durch eine neu geschaffene Struktur zu instrumentalisieren und politische Themen gezielt zu besetzen. Statt neuer, hochrangiger Strukturen, die das Risiko der Politisierung bergen, sollte der Fokus auf der Weiterentwicklung bestehender Formate liegen – beispielsweise dem sicherheitspolitischen Jour fixe der Staatssekretäre. Diese sollten mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, um ihre Effektivität zu steigern.

Das finnische System bietet ein ganzheitliches Verständnis von Sicherheit, das darauf abzielt, eine bestmögliche Vorbereitung auf Ernstfälle zu gewährleisten. Eine Übernahme dieses Modells ist jedoch nicht möglich, ohne in Konflikt mit der stark dezentralisierten deutschen strategischen Kultur zu geraten. Dennoch hat die Nationale Sicherheitsstrategie bereits ein wertvolles Netzwerk an Kontaktpunkten zu sicherheitspolitischen Fragen in den relevanten Ressorts geschaffen.[35] Im Sinne eines umfassenden Sicherheits- und Vorsorgekonzeptes für Deutschland sollten diese Kontakte institutionalisiert und weiter ausgebaut werden. Dabei sollte auch ein erweiterter Kreis wichtiger zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure einbezogen werden.

Eine Orientierung an sicherheitspolitischen Modellen der Nachbarstaaten dient nicht nur dem Austausch bewährter Praktiken, sondern auch dem Aufbau einer stabilen Kooperationsgrundlage. Eine gemeinsame europäische strategische Kultur bleibt ein ambitioniertes Ziel, dem die unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster der EU-Mitgliedstaaten entgegenstehen. Stattdessen sollte die Vielfalt als Stärke begriffen werden.

Erstens ermöglichen unterschiedliche strategische Kulturen den Mitgliedstaaten, voneinander zu lernen und sich so besser auf verschiedene Bedrohungslagen vorzu-

35 Online-Interview, Auswärtiges Amt, 10.12.2024.

bereiten. Besonders grenzüberschreitende Expertengemeinschaften in sicherheitspolitischen Fragen spielen eine zentrale Rolle bei der Vermittlung, Generierung und Legitimation von Wissen und sollten daher systematisch in Strategieprozesse eingebunden werden. Zweitens stellt die strategisch-kulturelle Vielfalt in Europa eine Bereicherung dar, da sie eine flexible und vielseitige Reaktion auf die sich rasant verändernde internationale Sicherheitslage ermöglicht. In Deutschland muss ein größeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche militärischen und sicherheitspolitischen Normen die Partnerstaaten leiten und wie sich dies auf ihre möglichen Beiträge auswirkt. Drittens profitiert eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik von der Identifikation strategisch-kultureller Überschneidungen, in denen gemeinsame Initiativen entstehen können. Ein anschauliches Beispiel ist die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Ostseeraum: Trotz unterschiedlicher sicherheitspolitischer Traditionen haben die Anrainerstaaten ihre Kooperation angesichts der russischen Bedrohung erheblich vertieft.

Neben der horizontalen Einbindung der Nationalen Sicherheitsstrategie in Europa bedarf es ihrer vertikalen Verankerung in zwischenstaatlichen und überstaatlichen Prozessen bei EU und NATO. Beide Organisationen richten ihre Politik neu aus, um die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeiten an der Ostflanke zu stärken. Für Deutschland eröffnet sich hier die Möglichkeit, diesen Strategiewechsel durch eigene Initiativen aktiv mitzugestalten – eine Chance, die bisher, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie der »Sky Shield«-Initiative, weitgehend ungenutzt blieb. Auch die Nationale Sicherheitsstrategie selbst stellte in dieser Hinsicht eine vertane Gelegenheit dar. Sie bot weder ausreichend Ankerpunkte noch konkrete Instrumente, um deutsche Initiativen auf europäischer Ebene strukturiert einzubringen. Angesichts der derzeitigen tiefgreifenden Veränderungen in der internationalen Ordnung sollte die Leitungsfunktion der Nationalen Sicherheitsstrategie gestärkt und mit ambitionierten Vorhaben sowie klaren Zielsetzungen in die europäische Debatte eingebracht werden.

Es bleibt festzuhalten, dass strategische Kulturen aufgrund ihrer Tendenz zur Pfadabhängigkeit ein Hindernis für die Anpassung und Institutionalisierung einer einheitlichen Sicherheitspolitik in Europa darstellen können. Gleichzeitig eröffnet der Blickwinkel der strategischen Kulturforschung die Möglichkeit, Verbindungen und Überschneidungen zwischen nationalen strategischen Kulturen zu analysieren und so die Ansätze einer entstehenden europäischen strategischen Kultur zu beleuchten. Die Nationale Sicherheitsstrategie war in diesem Kontext ein erster wichtiger Versuch eine eigene strategische Identität für Deutschland zu definieren. Der nächste Schritt muss darin bestehen, das deutsche strategische Denken entschiedener und gezielter in die europäische Dimension zu integrieren.

Matthias Mader

Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Dieser Beitrag untersucht die öffentliche Meinung zur ersten Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wird zunächst das Verhältnis von öffentlicher Meinung und Sicherheitsstrategien im Allgemeinen theoretisch analysiert, um zentrale forschungsleitende Fragen abzuleiten: Weiß die Bevölkerung, dass Deutschland eine Nationale Sicherheitsstrategie hat? Unterstützt sie die Kernaussagen dieser Strategie? Und gibt es Unterschiede in der Unterstützung zwischen Bevölkerungsgruppen? Diese Fragen werden anhand originärer Umfragedaten beantwortet. Die Ergebnisse zeigen, dass nur eine Minderheit der Bevölkerung von dem Strategiedokument gehört hat. Dennoch unterstützen Mehrheiten Kernaussagen der Strategie. Vergleichsweise gering fällt die Zustimmung bei Bürger:innen mit niedrigem Bildungsstand, geringem politischen Interesse sowie bei Anhänger:innen von AfD und BSW aus. Die Implikationen dieser Befunde für die gesellschaftliche Verankerung der Sicherheitsstrategie werden diskutiert.

Schlüsselwörter: Außen- und Sicherheitspolitik, öffentliche Meinung, Repräsentation, Responsivität, Meinungsführung, Parteipolitik, Umfrageforschung

Matthias Mader, A Document for the Entire Country? Public Opinion on the National Security Strategy

Summary: This contribution examines public opinion on the first German National Security Strategy. The relationship between public opinion and security strategies is first analyzed theoretically to derive key research questions: Is the population aware that Germany has a National Security Strategy? Do they support the core statements of this strategy? And are there significant differences in support among population groups? These questions are examined using original survey data. The findings reveal that only a minority of the population is aware of the strategy document. However, majorities agree with its core statements. Support is comparatively low among citizens with lower levels of education, limited political interest, and supporters of the AfD and BSW. The broader societal implications of these findings are discussed.

Keywords: foreign and security policy, public opinion, representation, responsiveness, opinion leadership, party politics, survey research

Matthias Mader, Dr., ist Politikwissenschaftler am Department für Philosophie, Politik und Ökonomik der Universität Witten/Herdecke.

Korrespondenzanschrift: matthias.mader@uni-wh.de

1 Einleitung

Nationale Sicherheitsstrategien wirken auf den ersten Blick wie ein reines Elitenthema. Die offiziellen Regierungsdokumente, in denen sie formuliert werden, werden von Expert:innen verfasst und sollen politische Entscheidungsträger:innen helfen, geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung sicherheitspolitischer Ziele zu ergreifen – die öffentliche Meinung spielt hierbei vermeintlich keine Rolle.

Eine solche Sichtweise widerspricht jedoch der in der Außenpolitikforschung weithin akzeptierten Annahme, dass Eliten und Bevölkerung in einem komplexen Wechselverhältnis stehen.[1] Zwar haben politische Entscheidungsträger:innen demnach häufig einen großen Gestaltungsspielraum, doch mit steigender Unsicherheit und medialer Präsenz eines Themas wächst auch die Aufmerksamkeit der Bevölkerung. Überschreitet die Politik in solchen Situationen die Leitlinien, die ihr die öffentliche Meinung vorgibt, riskiert sie sinkende Beliebtheitswerte und schlechtere Wahlergebnisse. Um solche Risiken zu vermeiden, besteht für Politiker:innen somit der Anreiz, unpopuläre Inhalte gar nicht erst in die Strategiedokumente aufzunehmen oder nicht umzusetzen.[2] Gleichzeitig können Strategiedokumente jedoch auch als Kommunikationsmittel dienen, mit denen Regierungen die Bevölkerung informieren und für sicherheitspolitische Ziele und Maßnahmen gewinnen können. Dies kann die Akzeptanz der Strategie stärken und so die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung erhöhen.

Vor diesem Hintergrund rückt die Frage in den Fokus, wie die deutsche Bevölkerung über die im Jahr 2023 verabschiedete, erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland[3] denkt. Hierbei stellen sich Fragen nach ihrer Bekanntheit und der Unterstützung ihres Inhalts in der Bevölkerung. Bisher liegen keine Studien zu diesen Fragen vor, gleichwohl sind sie jedoch von hoher praktischer Relevanz: Eine Bevölkerung, die die Nationale Sicherheitsstrategie kennt und unterstützt, bedeutet eine stabile Grundlage für die Umsetzung der Strategie und stärkt so die Resilienz der Gesellschaft, da diese angesichts sicherheitspolitischer Herausforderungen handlungsfähig bliebe.

1 Matthew A. Baum / Philip B. K. Potter, »The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis«, in: *Annual Review of Political Science 11*, (2008), S. 39–65; Kai Oppermann / Alexander Höse, »Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik« in: Thomas Jäger / Alexander Höse / Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2011, S. 44–76; Douglas Foyle, »Public Opinion and Foreign Policy«, in: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.472, (2017).

2 Richard K. Betts, »Is Grand Strategy an Illusion? Or, the Grandiosity of Grand Strategy« in: Thierry Balzacq / Ronald R. Krebs (Hg.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Oxford 2021, S. 590–603.

3 Zu Genese und Inhalt dieses Strategiedokuments siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen«, in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Siehe auch Karl-Heinz Kamp, »Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie«, in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 7*, Nr. 3 (2023), S. 285–290.

Angesichts dieser Überlegungen verfolgt der vorliegende Beitrag das Ziel, die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie erstmals empirisch zu untersuchen. Erstens wird analysiert, inwieweit die deutsche Bevölkerung um die Existenz der Nationalen Sicherheitsstrategie weiß. Dies wäre eine Voraussetzung für eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Strategiedokument. Die Bekanntheit der Strategie ist zugleich auch ein Maß der Erreichung des selbstgesteckten Ziels der Bundesregierung, die Strategie «nicht nur zu einem Dokument der Bundesregierung, sondern des ganzen Landes werden zu lassen.»[4] Zweitens wird ermittelt, in welchem Umfang die Bevölkerung ausgewählte Kernaussagen der Strategie unterstützt. Besonders relevant ist dies, weil eine Entsprechung der Inhalte der Strategie und der Präferenzen der Bevölkerung die Umsetzung der Strategie begünstigt. Drittens geht der Beitrag der Frage nach, inwieweit die Bevölkerungseinstellungen entlang bestimmter individueller Merkmale variieren, gesellschaftliche Teilgruppen die Sicherheitsstrategie somit unterschiedlich bewerten. Dieser Analyseschritt offenbart, welche sozialen und politischen Spannungen potenziell die gesellschaftliche Akzeptanz der Sicherheitsstrategie gefährden.

Empirische Grundlage für die Untersuchung bildet eine originäre Umfrage im Mai 2024, die repräsentative Daten zur Kenntnis und Zustimmung der Bevölkerung in Bezug auf die Nationale Sicherheitsstrategie liefert. Die Umfrage enthielt explizite Fragen nach der Bekanntheit und wörtliche Aussagen der Strategie, so dass Schlussfolgerungen über die öffentliche Meinung zur Sicherheitsstrategie selbst – nicht zu Interpretationen durch Dritte – gezogen werden können. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass zwar nur eine Minderheit der Bevölkerung von der Strategie selbst gehört hat, eine robuste Mehrheit aber zentralen Aussagen der Strategie zustimmt. Zugleich ist die Zustimmung in bestimmten Bevölkerungsgruppen vergleichsweise gering, insbesondere bei Bürger:innen mit geringem Bildungsstand, niedrigem politischen Interesse sowie unter Anhänger:innen der AfD und des BSW. Dies deutet auf potenzielle Herausforderungen hin, die Strategie als «Dokument des ganzen Landes» zu etablieren, wie es ursprünglich angestrebt wurde.

2 Funktionen von Sicherheitsstrategien und öffentliche Meinung

Nationale Sicherheitsstrategien können diverse Funktionen erfüllen.[5] So kann der Prozess der Strategieformulierung zur Willens- und Konsensbildung der sicherheitspolitischen Eliten beitragen, nach ihrer Verabschiedung kann die Strategie konkrete Sachentscheidungen, einschließlich die Ressourcenplanung, steuern. Zudem ermöglicht sie die Kommunikation mit in- und ausländischen Zielgruppen. Für alle drei Funktionen spielt die öffentliche Meinung eine potenziell wichtige Rolle, wie im Folgenden erörtert wird.

4 So Außenministerin Annalena Baerbock während der Entstehungsphase der Strategie. Zitiert nach Kamp: Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO (FN 3), S. 288.

5 Für eine längere Liste siehe in diesem Band: Dörfler / Janusch: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen, aaO (FN 3).

Der Prozess der Strategieformulierung – der Weg hin zum offiziellen Dokument – «zwingt alle beteiligten Akteure, ihre Positionen zu formulieren und sich interner Abstimmung zu stellen.»[6] Dabei zeigen gleich mehrere Forschungsstränge, dass die sicherheitspolitische Elite eines Landes in weiten Teilen identitätsstiftende Normen und Rollenvorstellungen teilt, die einen Korridor adäquaten Verhaltens vorgeben.[7] Strategiepapiere bilden diesen Elitenkonsens ab,[8] können gleichzeitig jedoch von den Ideen, ideologischen Neigungen und wahlbezogenen Erwägungen der beteiligten Akteure beeinflusst sein.[9] Für letztere spielt wiederum die öffentliche Meinung eine wichtige Rolle, wie bei der Erörterung der zweiten Funktion nun genauer beschrieben wird.

Die Steuerungsfunktion gilt vielen als wichtigste Funktion von Sicherheitsstrategien. Idealerweise formulieren Strategien übergeordnete Ziele und identifizieren geeignete Mittel, um diese effektiv und effizient zu erreichen.[10] Neben sachlogischen beeinflussen jedoch auch politische Erwägungen das Verhalten politischer Akteure. Demokratische Regierungen haben den Anreiz, auf die öffentliche Meinung zu achten und sie bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, um ihre Beliebtheitswerte und ihre Wiederwahl nicht zu gefährden.[11] Dies gilt insbesondere bei Themen, die medial salient sind und für die sich die Bürger:innen interessieren.[12] Sind die in der Sicherheitsstrategie implizierten Maßnahmen unbeliebt, könnten der Regierung politische Kosten entstehen, wenn sie diese ergreifen würde. Somit hat sie den Anreiz, dieses Risiko gar nicht erst einzugehen. Dieses Argument impliziert, dass Regierungen – und Politiker:innen allgemein – bei der Entscheidungsfindung vor allem die *latente* öffentliche Meinung

6 Kamp: Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO (FN 3), S. 285.

7 Antti Seppo, *From Guilt to Responsibitly and Beyond: The Ebolution of German Strategic Culture after the End of the Cold War*, Berlin 2021; Sebastian Harnisch / Hanns Maull, *Germany as a Civilian Power?: The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001; Alastair Iain Johnston, »Thinking about Strategic Culture«, in: *International Security 19*, Nr. 4 (1995), S. 32–64; Peter J. Katzenstein (Hg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York 1996.

8 Jordan Becker / Edmund Malesky, »The Continent or the "Grand Large"? Strategic Culture and Operational Burden-Sharing in NATO«, in: *International Studies Quarterly 61*, Nr. 1 (2017), S. 163–180; Heiko Biehl / Bastian Giegerich / Alexandra Jonas (Hg.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden 2013; Benjamin Zyla, »Overlap or Opposition? EU and NATO's Strategic (Sub-)Culture«, in: *Contemporary Security Policy 32*, Nr. 3 (2011), S. 667–687.

9 Neben den genuin politischen Akteuren verfolgen auch die involvierten Bürokratien—wie Kanzleramt, Außenministerium und Verteidigungsministerium—eigene Agenden. Hierzu zählen die Mehrung des eigenen Einflusses auf politische Entscheidungen, der Ressourcenausstattung und Autonomie. Graham T. Allison / Morton H. Halperin, »Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications«, in: *World Politics 24*, Nr. S1 (1972), S. 40–79.

10 Marina E. Henke, »Kann Deutschland strategisch denken? Eine vergleichende Analyse der ersten deutschen Sicherheitsstrategie«, in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

11 Matthew A. Baum / Philip B. K. Potter, *War and Democratic Constraint: How the Public Influences Foreign Policy*, 2015; Richard Sobel, *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy Since Vietnam: Constraining the Colossus*, New York 2001.

12 Douglas C. Foyle, *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*, 1999; Gene M. Grossman / Elhanan Helpman, »Electoral Competition and Special Interest Politics«, in: *The Review of Economic Studies 63*, Nr. 2 (1996), S. 265–286.

berücksichtigen. Dies ist die öffentliche Meinung, die existieren würde, nachdem eine gegebene Maßnahme verabschiedet und umgesetzt wurde.[13] Annahmen über die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Meinung können folglich die Sachlogik, die einer Strategie zugrunde liegen mag, überlagern und dazu führen, dass in der Gegenwart Entscheidungen getroffen werden, die der Strategie widersprechen.[14]

Die politischen Eliten reagieren aber nicht nur auf die (latente) öffentliche Meinung. Sie haben die Möglichkeit, selbst auf diese einzuwirken. Damit kommt die dritte oben genannte Funktion von Strategiedokumenten ins Spiel. Mithilfe von Sicherheitsstrategien können Regierungen mit unterschiedlichen Zielgruppen bezüglich der Leitlinien ihrer Sicherheitspolitik kommunizieren, wobei die Bevölkerung des eigenen Landes eine dieser Zielgruppen darstellt.[15]

Es lassen sich zwei Typen von Botschaften unterscheiden, die mit der Veröffentlichung einer Sicherheitsstrategie an die Bevölkerung gesendet werden können. Die eine ist symbolischer Natur. Sicherheit ist ein öffentliches Gut, dessen Bereitstellung die Bevölkerung von der Regierung erwartet. Mit der Publikation von Sicherheitsstrategien kann die Regierung der Bevölkerung signalisieren, dass sie geeignete Maßnahmen ergreift und somit dieser Erwartung gerecht wird. Um dieses Signal zu senden, ist die Publikation der Strategie entscheidend, Inhalt und politischer Wille, diese auch umzusetzen, dagegen nachrangig. Aus organisationssoziologischer Sicht lassen sich Strategiedokumente entsprechend als Rhetorik (*talk*) klassifizieren, die der Außendarstellung und der Legitimation der involvierten staatlichen Institutionen dienen, aus denen jedoch nicht notwendigerweise konkrete Entscheidungen (*decisions)* und Maßnahmen (*action*) folgen.[16]

Der zweite Typ Botschaft ist substanzieller Natur. Strategiedokumente können als Mittel aufgefasst werden, mit dem Regierungen die Bevölkerung über die eigenen strategischen Vorstellungen informieren und sie von deren Richtigkeit überzeugen können. Gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik gelten solchen Elitenhinweise (*elite cues*) als wichtig.[17] Der Themenbereich ist komplex und häufig weit von der

13 John R. Zaller, »Coming to Grips with V.O. Key's Concept of Latent Opinion« in: George Rabinowitz / Michael B. MacKuen (Hg.), *Electoral Democracy*, Ann Arbor 2003, S. 311–336.

14 Betts: Is grand strategy an illusion?, aaO (FN 2).

15 Weitere Zielgruppen sind beispielsweise befreundete oder rivalisierende Staaten. Auch für diese Kommunikation spielt die inländische öffentliche Meinung eine Rolle. Entspricht die Sicherheitsstrategie nicht der öffentlichen Meinung, reduziert dies die Glaubwürdigkeit der Strategie. Es lässt sich darüber streiten, wie glaubwürdig derartige *cheap signals* überhaupt sein können. James D. Fearon, »Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs«, in: *Journal of Conflict Resolution 41*, Nr. 1 (1997), S. 68–90. Jedenfalls signalisiert es sich *ceteris paribus* noch schlechter, wenn politische Anreize gegen die Umsetzung der Strategie sprechen.

16 Nils Brunsson, *The organization of hypocrisy*, Chichester 1989. Siehe dazu auch in diesem Band: Sarah Cardaun / Sylvia Veit, »Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie «, in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

17 Joshua D. Kertzer, »Public Opinion about Foreign Policy« in: Leonie Huddy u. a. (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford 2023, S. 447–485; John R. Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge 1992.

Lebenswirklichkeit der Bevölkerung entfernt, so dass sie auf externe Informationen und Interpretationsangebote – also auf «Meinungsführung» – angewiesen ist, um die komplexen sicherheitspolitischen Sachfragen bewerten zu können. Allerdings sind nicht alle Bürger:innen gleichermaßen auf Elitenhinweise angewiesen und bereit, diese zu akzeptieren. Zudem unterscheiden sie sich darin, ob Elitenhinweise überhaupt bei ihnen ankommen. Für ein tiefgreifendes Verständnis der öffentlichen Meinung ist daher eine differenziertere Betrachtung notwendig.

3 Die öffentliche Meinung in gesellschaftlichen Teilgruppen

Die bisherige Diskussion hat die öffentliche Meinung als singuläre Verteilung der Einstellungen der Gesamtbevölkerung betrachtet. Sie lässt sich jedoch auch als ein Konglomerat mehrerer, potenziell unterschiedlicher Verteilungen auffassen, die in relevanten gesellschaftlichen Teilgruppen zeitgleich vorliegen. Eine solche differenzierte Betrachtung ist sinnvoll, weil die Meinung bestimmter Teilgruppen möglicherweise stärkere politische Anreize für Entscheidungsträger:innen schafft als die Ansichten der Gesamtbevölkerung. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass nicht alle Menschen gleichermaßen auf Hinweise der politischen Elite reagieren. In der politischen Einstellungsforschung gelten dabei drei individuelle Merkmale als Gruppierungsvariablen besonders relevant: der Grad der politischen Aufmerksamkeit, parteipolitische Loyalitäten und grundlegende außenpolitische Dispositionen.

Erstens ist die Unterscheidung zwischen Themenpublikum und (*issue public*)[18] relevant. Mitglieder des Themenpublikums verfolgen die aktuellen Entwicklungen und Debatten zu «ihrem» Thema, selbst wenn die allgemeine öffentliche Aufmerksamkeit gering ist. Die Erwartungen an die Responsivität politischer Entscheidungen sind in dieser Bevölkerungsgruppe daher unabhängig vom tagespolitischen Kontext vergleichsweise hoch. Themenpublika zeichnen sich zudem durch starke Voreinstellungen aus und reagieren weniger stark auf Elitenhinweise, die ihren eigenen Überzeugungen widersprechen.[19] Aus einer Repräsentationsperspektive kommt dem Themenpublikum besondere Bedeutung zu, da seine Mitglieder häufig als Meinungsführer:innen auftreten und die Einstellungen von weniger interessierten und informierten Menschen in ihrem Umfeld beeinflussen.[20] Aus diesen Gründen entfalten die Einstellungen dieser Bevölkerungsgruppe besonders starke Anreizwirkungen für Entscheidungsträger:innen.

Zweitens stellt sich die Frage, ob und in welchem Maß die Bewertung der Nationalen Sicherheitsstrategie durch parteipolitische Neigungen geprägt ist. Menschen, die

18 Philip E. Converse, »The Nature of Belief Systems in Mass Publics« in: David E. Apter (Hg.), *Ideology and Its Discontents*, New York 1964, S. 206–261.

19 Zaller: The Nature and Origins of Mass Opinion, aaO (FN 17).

20 Elihu Katz, »The Two-Step Flow of Communication: An Up-To-Date Report on an Hypothesis*«, in: *Public Opinion Quarterly 21*, Nr. 1 (1957), S. 61–78; Joshua D. Kertzer / Thomas Zeitzoff, »A Bottom-Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy«, in: *American Journal of Political Science 61*, Nr. 3 (2017), S. 543–558.

eine psychologische Bindung zu einer Partei entwickelt haben, sind empfänglicher für deren Überzeugungsbotschaften und tendieren dazu, deren Positionen zu verinnerlichen und nach außen zu vertreten.[21] Damit wächst das Potenzial für parteigebundene Meinungsführerschaft, die bei entsprechender Politisierung eines Themas auf der Elitenebene zu einer Polarisierung in der Bevölkerung führen kann.[22] Meinungsunterschiede zwischen Parteianhänger:innen können zudem auf einem Selektionseffekt beruhen: Menschen entwickeln Bindungen zu einer Partei häufig dann, wenn deren Positionen den eigenen entsprechen, besonders bei Themen, die für sie persönlich von Bedeutung sind. Beide Mechanismen tragen dazu bei, dass sich Anhängerschaften unterschiedlicher Parteien in ihren politischen Ansichten unterscheiden können.

Drittens könnten unterschiedliche Bewertungen der Nationalen Sicherheitsstrategie in unterschiedlichen Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik verankert sein.[23] Diese Grundhaltungen gelten als relativ unabhängig vom kommunikativen Kontext. Sie verleihen den Einstellungssystemen der Bevölkerung dadurch Struktur und Stabilität und setzen der politischen Meinungsführung gleichzeitig klare Grenzen.[24] Sie können also «echte Forderungen» an die Politik sein.[25] Die Bevölkerung hat demnach klare Vorstellungen davon, wie die Grundzüge der Außen- und Sicherheitspolitik ihres Landes aussehen sollten, und erwartet, dass diese Vorstellungen berücksichtigt werden. Empirische Untersuchungen identifizieren in der Regel drei grundlegende Prinzipien der Außen- und Sicherheitspolitik, zu denen die Bevölkerung derartige Grundhaltungen aufweist.[26] Zum einen variieren die Präferenzen für das Ausmaß des internationalen Engagements des eigenen Landes, wobei sich vereinfacht Interna-

21 Donald P. Green / Bradley Palmquist / Eric Schickler, *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters*, 2004; Leonie Huddy / Lilliana Mason / Lene Aarøe, »Expressive Partisanship: Campaign Involvement, Political Emotion, and Partisan Identity«, in: *American Political Science Review 109*, Nr. 1 (2015), S. 1–17.

22 Zaller: The Nature and Origins of Mass Opinion, aaO (FN 17).

23 Jon Hurwitz / Mark Peffley, »How are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model«, in: *American Political Science Review 81*, Nr. 4 (1987), S. 1099–1120; Kertzer: Public Opinion about Foreign Policy, aaO (FN 17); Matthias Mader, »Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland« in: Heiko Biehl / Harald Schoen (Hg.), *Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Urteil der Bürger: Theorien, Methoden, Befunde*, Wiesbaden 2015, S. 69–96.

24 In Anbetracht der Prominenz, die Grundhaltungen in der Forschung zur öffentlichen Meinung zur Außen- und Sicherheitspolitik haben, gibt es überraschend wenige empirische Studien, die den entscheidenden Faktor der Kontextunabhängigkeit direkt testen (siehe aber Peffley und Hurwitz 1992). Entsprechend der Stabilitätsannahme zeigten zuletzt Mader und Schoen (2023), dass die Grundhaltungen in der deutschen Bevölkerung in Reaktion auf Russlands Invasion der Ukraine weitgehend stabil geblieben sind. Möglicherweise braucht es jedoch einfach eine längere Zeitspanne, bis sich Grundhaltungen ändern. Stabilitätsanalysen über längere Zeiträume stehen jedoch aus.

25 John R. Zaller, »What Nature and Origins Leaves Out«, in: *Critical Review 24*, Nr. 4 (2012), S. 573.

26 Timothy B. Gravelle / Jason Reifler / Thomas J. Scotto, »The Structure of Foreign Policy Attitudes in Transatlantic Perspective: Comparing the United States, United Kingdom, France and Germany«, in: *European Journal of Political Research 56*, Nr. 4 (2017), S. 757–776; Mader: Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland, aaO (FN 23); Kertzer: Public Opinion about Foreign Policy, aaO (FN 17).

tionalisten und Isolationisten unterscheiden lassen. Während die einen eine aktive Rolle ihres Landes in internationalen Angelegenheiten bevorzugen, befürworten die anderen Zurückhaltung. Zudem unterscheiden sich die Haltungen zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten: Multilateralisten präferieren internationale Kooperation und sind bereit, dafür Kompromisse einzugehen, während Unilateralisten es vorziehen, dass ihr Land eigenständig und unabhängig handelt. Schließlich gibt es unterschiedliche Grundhaltungen zur Rolle des Militärs: Während «Tauben» den Einsatz militärischer Mittel als Instrument internationaler Politik ablehnen, betrachten andere «Falken» ihn (zumindest unter Umständen) als legitim und effektiv. Je nach Haltung zu diesen Prinzipien könnten die Bürger:innen die Nationale Sicherheitsstrategie unterschiedlich bewerten.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich ein klares empirisches Arbeitsprogramm. Zunächst ist die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie daraufhin zu untersuchen, wie bekannt sie ist und ob sie inhaltlich überzeugt. Zudem könnten hohe (oder niedrige) durchschnittliche Zustimmungswerte wesentliche Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Subgruppen verbergen. Entsprechend der vorangegangenen Diskussion werden daher die Einstellungen politisch aufmerksamer und weniger aufmerksamer Bürger:innen verglichen sowie die Positionen von Menschen mit unterschiedlichen Parteibindungen und Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik.

4 Datengrundlage und Messinstrumente

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer im Mai 2024 durchgeführten Online-Umfrage präsentiert, an der 1.000 Personen in Deutschland teilgenommen haben.[27] Die Stichprobe wurde zufällig aus dem Open-Access-Panel des Umfrageinstituts IPSOS gezogen und entsprechend Geschlecht, Alter, Region und Bildung quotiert, um eine möglichst repräsentative Bevölkerungsstichprobe zu erreichen. Die Umfrage erfasste sowohl die Bekanntheit der Nationalen Sicherheitsstrategie als auch Einstellungen zu deren Inhalt. Zusätzlich wurde ein Umfrageexperiment durchgeführt, das eine präzisere Analyse der Bedeutung parteipolitischer Neigungen für die inhaltliche Bewertung der Strategie ermöglicht. Der genaue Wortlaut aller Messinstrumente ist im Anhang des Beitrags dokumentiert.[28]

Zur Erhebung der Einstellungen gegenüber dem Inhalt der Nationalen Sicherheitsstrategie wurden die Befragten mit direkten Zitaten aus der Strategie konfrontiert. Diese Vorgehensweise sollte sicherstellen, dass die Zustimmung oder Ablehnung tatsächlich den Inhalten der Sicherheitsstrategie gilt und nicht Interpretationen durch Dritte. Auf der einen Seite waren bei der Auswahl der Aussagen die Gebote guter Umfrageforschung zu beachten, insbesondere, dass die Aussagen möglichst eindeutig und einfach formuliert sein sollten. Damit waren der Auswahl gewisse Grenzen gesetzt.

27 Die Umfrage wurde im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts (www.seceurity.eu) durchgeführt.

28 Der Anhang ist online unter folgendem Link verfügbar: https://doi.org/10.7910/DVN/CZERWM.

Auf der anderen Seite war ein weiteres Ziel, die Einstellungen zu Kernaussagen der Strategie zu erfassen, auch wenn diese den Geboten guter Umfrageforschung möglicherweise widersprechen. Das Ziel dieser Untersuchung ist eben nicht, die öffentliche Meinung zu außen- und sicherheitspolitischen Sachfragen zu messen. Es geht um die Frage, wie die Befragten Aussagen bewerten, die von den Autor:innen der Sicherheitsstrategie (zumindest teilweise) komplex und mehrdeutig formuliert wurden. Auf Grundlage dieser Kriterien wurden vier Aussagen zur klassischen Sicherheitspolitik ausgewählt, die in Tabelle 1 aufgelistet sind. Zwei beziehen sich auf Akteure bzw. die Bedrohung, die von diesen ausgeht, zwei auf politische Sachfragen.

Tabelle 1: Ausgewählte Aussagen der Nationale Sicherheitsstrategie

Kurzbezeichnung	**Aussage/Item**	**Quelle**[29]
Russische Bedrohung	Das heutige Russland ist auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum.	S.11
Chinesischer Dreiklang	China ist Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale.	S.23
Alliierte & Partner	Deutschlands Sicherheit ist untrennbar mit der unserer Alliierten und europäischen Partner verbunden.	S.13
Nukleare Abschreckung	Solange es Nuklearwaffen gibt, ist der Erhalt einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckung für die NATO und für die Sicherheit Europas unerlässlich.	S.31

Zur Erfassung der Subgruppenzugehörigkeit stehen etablierte Messinstrumente der politischen Einstellungsforschung zur Verfügung. Der Grad der politischen Aufmerksamkeit wurde mithilfe des Bildungsgrads und des politischen Interesses der Befragten erfasst. Diese Merkmale sind nicht nur miteinander, sondern auch mit anderen relevanten Merkmalen wie politischem Wissen und Engagement korreliert.[30] Für die Messung der Verbundenheit mit einer politischen Partei steht das Standardinstrument zur Erfassung der Parteiidentifikation zu Verfügung.[31] Die außenpolitischen Grundhaltungen wurden mit einer Reihe etablierter Indikatoren erfasst,[32] wobei für jede Grundhaltung

29 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023.

30 Vincent Price / John R. Zaller, »Who Gets the News? Alternative Measures of News Reception and Their Implications for Research«, in: *Public Opinion Quarterly 57*, Nr. 2 (1993), S. 133–164.

31 Sabrina Jasmin Mayer, *Die Parteiidentifikation: Eine Konstruktvalidierung neuer Maße auf Basis des Ansatzes sozialer Identität*, Wiesbaden 2016, S. 100.

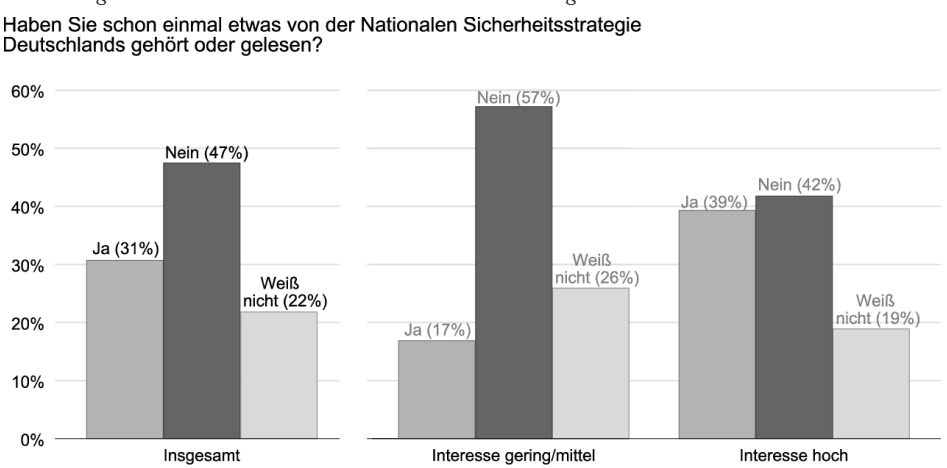
32 Zum Beispiel Timo Alexander Graf, »Unity in the Face of Threat? Exploring the Empirical Relationship Between Strategic Threat Perceptions and Public Support for a Common European Army in Germany«, in: *European Security 29*, Nr. 1 (2020), S. 55–73; Gravelle / Reifler / Scotto: The structure of foreign policy attitudes in transatlantic perspective, aaO (FN 26); Mader: Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland, aaO (FN 23).

die Bewertungen von vier Aussagen zu einem additiven Index zusammengefasst wurden. Die Aussagen drücken das jeweilige außenpolitische Prinzip auf einer abstrakten Ebene aus. Beispiele dieser Aussagen lauten «Deutschland sollte eine aktivere Rolle in der Weltpolitik spielen» (Isolationismus–Internationalismus), «Deutschland sollte enger mit internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen zusammenarbeiten» (Unilateralismus–Multilateralismus) und «Krieg ist manchmal notwendig, um die Interessen des eigenen Landes zu schützen» (Tauben–Falken).

5 Umfrageergebnisse

Bekanntheit der NSS: In der Umfrage gab rund ein Drittel der Befragten an, schon einmal etwas von der Nationalen Sicherheitsstrategie gehört zu haben (Abbildung 1). Gut die Hälfte meinte, noch nichts davon gehört zu haben, der Rest war sich nicht sicher. Selbst unter politisch Interessierten war die Strategie nur rund 40 Prozent der Befragten bekannt; unter den Uninteressierten waren es nicht einmal 20 Prozent. Fast identische Verteilungen zeigen sich, wenn man auf unterschiedliche Bildungsschichten schaut (hier nicht grafisch dargestellt). 18 Prozent der Menschen mit niedrigem formalem Bildungsstand gaben an, schon einmal von der Sicherheitsstrategie gehört zu haben, in der Gruppe mit relativ hohem Bildungsstand (Fachhochschulreife oder höher) waren es 33 Prozent. Bereits auf Basis dieser Zahlen lässt sich erkennen, dass die Nationale Sicherheitsstrategie in der deutschen Bevölkerung weitgehend unbekannt ist. Berücksichtigt man zusätzlich, dass Befragte in Umfragen häufig dazu neigen,

Abbildung 1: Bekanntheit der Nationalen Sicherheitsstrategie



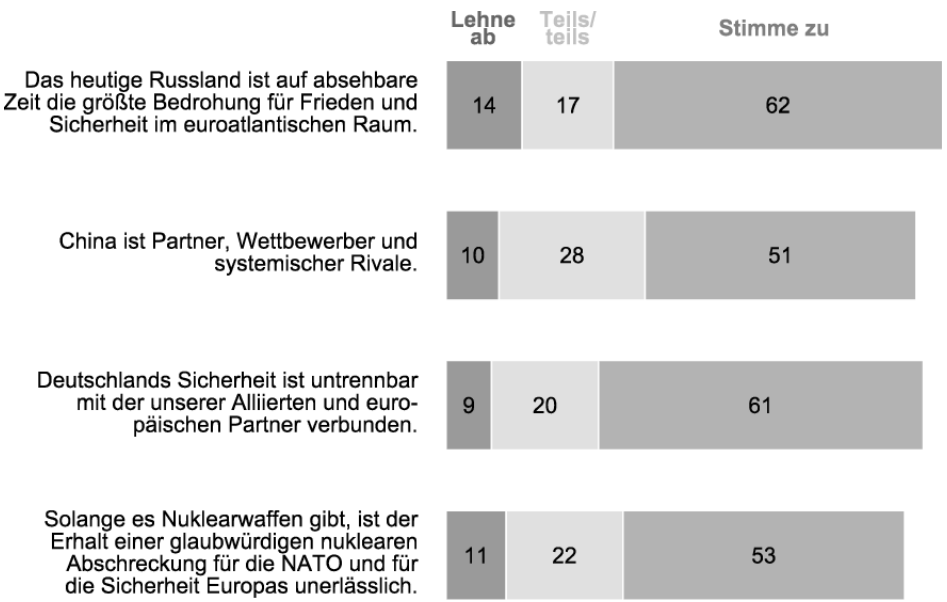
Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil der Befragten, die die jeweilige Antwortkategorie gewählt haben. In die Kategorie «Interesse gering/mittel» fallen Befragte, die auf die Frage «Wie stark interessieren Sie sich im Allgemeinen für Politik?» auf einer fünfstufigen Likert-Skala («1 – Überhaupt nicht» bis «5 – Sehr stark») die Optionen 1,2 oder 3 gewählt haben. In die Kategorie «Interesse hoch» fallen Befragte, die 4 oder 5 gewählt haben. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

Unwissenheit nicht offen einzugestehen,[33] dürfte die tatsächliche Bekanntheit in der Bevölkerung noch geringer ausfallen. Von einer breiten gesellschaftlichen Verankerung der Nationalen Sicherheitsstrategie kann daher keine Rede sein.

Unterstützung von Kernaussagen der Nationalen Sicherheitsstrategie: Die allgemeine Zustimmung zu den ausgewählten Aussagen war zum Zeitpunkt der Umfrage hoch (Abbildung 2). Mehr als die Hälfte der Befragten wählte die Antwortoptionen «Stimme zu» oder «Stimme voll und ganz zu». Noch eindrücklicher sind diese Zustimmungsraten, wenn man sie mit den Ablehnungsraten vergleicht: Nur rund jede zehnte Person stimmte den Aussagen *nicht* zu. Der Rest verteilt sich auf die Mittelkategorie («Teils/teils») und die hier nicht explizit ausgewiesene «Weiß nicht»-Option.

Mit mehr als 60 Prozent ist die Zustimmung zu den Aussagen über die Bedrohung durch Russland und das Prinzip der kollektiven Verteidigung besonders groß. Diese Einstellungen liegen teils in Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine begründet. Frühere Umfragen haben den Anstieg der Bedrohungswahrnehmung und der Unterstützung der kollektiven Verteidigung, der durch dieses Ereignis ausgelöst wurde,

Abbildung 2: Zustimmung zu Kernaussagen der Sicherheitsstrategie



Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil der Befragten, die die jeweilige Antwortkategorie gewählt haben. «Weiß nicht»-Antworten nicht ausgewiesen, zählen aber zur Prozentuierungsbasis. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

33 Zu diesem *social desirability bias* siehe beispielsweise hier: Roger Tourangeau / Ting Yan, »Sensitive questions in surveys«, in: *Psychological Bulletin 133*, Nr. 5 (2007), S. 859–883.

bereits umfassend dokumentiert.[34] Gleichzeitig reflektiert die positive Haltung zur kollektiven Sicherheit die allgemeine Präferenz der Deutschen für eine multilaterale Außen- und Sicherheitspolitik (mehr dazu unten).

Gut 50 Prozent der Befragten bekannten sich zum Prinzip der nuklearen Abschreckung. Angesichts der generellen Zurückhaltung der Deutschen gegenüber dem Militär und der Abwesenheit des Abschreckungskonzepts im deutschen sicherheitspolitischen Diskurs seit dem Ende des Kalten Krieges ist diese Zustimmungsrate geradezu erstaunlich hoch. Dieser Befund kann als Ausdruck einer gehörigen Portion Realismus in der deutschen öffentlichen Meinung interpretiert werden.

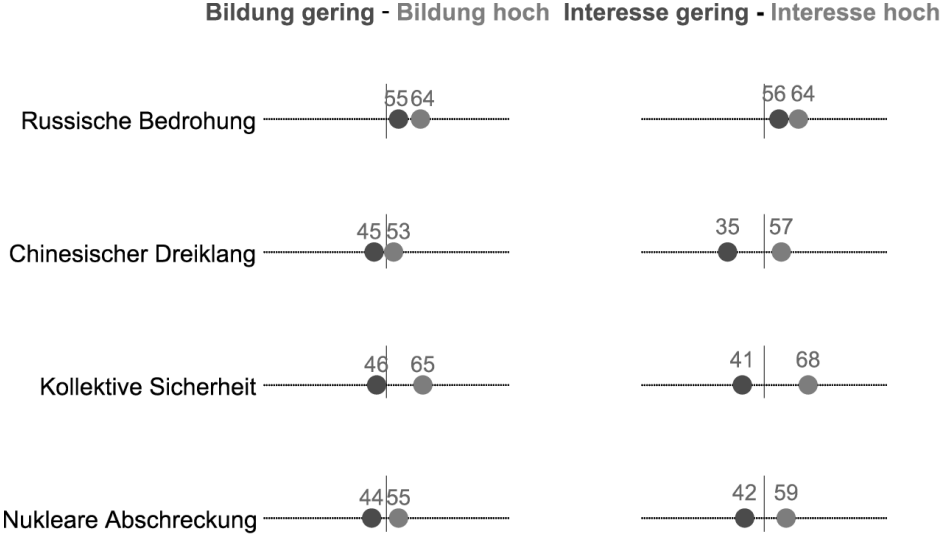
Ebenfalls gut 50 Prozent stimmten dem Dreiklang von China als Partner, Wettbewerber und systemischem Rivalen zu. Auffällig ist hierbei, dass ein besonders großer Anteil der Befragten bei dieser Aussage weder Unterstützung noch Ablehnung äußerte. Fast jede dritte Person (28 Prozent) entschied sich für die neutrale «Teils/teils»-Antwort. Weitere 11 Prozent antworteten mit «Weiß nicht». Es fiel den Befragten somit besonders schwer, sich zu dieser Aussage zu positionieren. Dies reflektiert vermutlich sowohl die Unbestimmtheit der Aussage selbst, als auch Unsicherheit auf Seiten der Befragten, wie China und seine wachsende Bedeutung in der Welt einzuschätzen sind.

Gruppenunterschiede: Die Einstellungsverteilungen unterscheiden sich innerhalb der Teilgruppen teilweise signifikant. So war die Zustimmung zu den vier Aussagen innerhalb des Themenpublikums besonders hoch. Abbildung 3 zeigt dies konsistent für beide verfügbaren Indikatoren zur Unterscheidung von Themenpublikum und der übrigen Bevölkerung (formale Bildung und politisches Interesse). Bei der Frage nach der Bedrohung, die von Russland ausgeht, sind die Unterschiede relativ klein, besonders groß dagegen bei der Aussage, Deutschlands Sicherheit sei untrennbar mit der seiner Partner und Alliierten verbunden. Hier lagen die Bevölkerungsgruppen rund 20 Prozentpunkte auseinander.

Neben den niedrigeren relativen Zustimmungsniveaus zeigen sich zudem niedrigere absolute Niveaus. Bei Personen mit geringer Schulbildung und geringem politischen Interesse betrug die Zustimmung in drei der vier Fälle weniger als 50 Prozent, während das Themenpublikum allen Aussagen mehrheitlich zustimmte. Hierbei ist jedoch daran zu erinnern, dass dies nicht bedeutet, dass erstere die Aussage mehrheitlich *ablehnten.* Der Anteil der kritischen Stimmen war dort zwar tatsächlich größer als im Themenpublikum, überstieg aber trotzdem bei keiner der Aussagen 20 Prozent. Die geringere Zustimmung liegt vor allem in einer erhöhten Quote von «Weiß nicht»-Antworten begründet. Beispielsweise gaben 28 Prozent der Uninteressierten bei der Aussage über China diese Antwort, bei den Interessierten nur fünf Prozent.

34 Matthias Mader, »Increased support for collective defence in times of threat: European public opinion before and after Russia's invasion of Ukraine«, in: *Policy Studies*, (2024), S. 1–21; Timo Graf / Markus Steinbrecher / Heiko Biehl, »From reluctance to reassurance: Explaining the shift in the Germans' NATO alliance solidarity following Russia's invasion of Ukraine«, in: *Contemporary Security Policy 45*, Nr. 2 (2024), S. 298–330.

Abbildung 3: Zustimmung nach Schulbildung und politischem Interesse



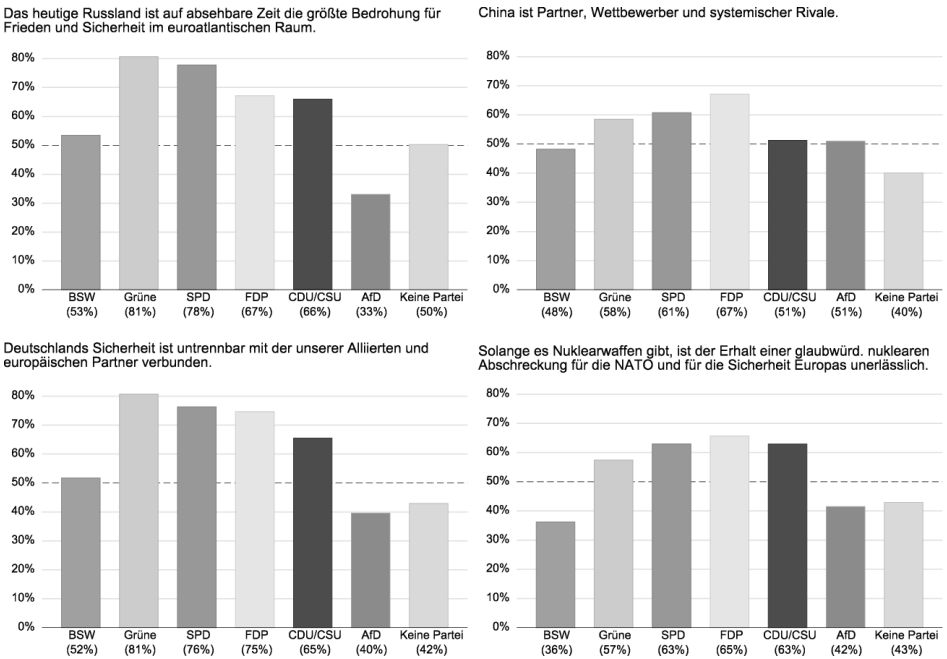
Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil der Befragten, die mit «Stimme zu» oder «Stimme voll und ganz zu» geantwortet haben. «Weiß nicht»-Antworten zählen zur Prozentuierungsbasis. Für vollständige Frageformulierungen siehe Tabelle 1. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

Die Analyse von Einstellungsunterschieden in Abhängigkeit der Parteineigung zeigt weitere Gruppenunterschiede (Abbildung 4). Unter Parteianhänger:innen gibt es zwei Lager, die die Aussagen der Nationalen Sicherheitsstrategie unterschiedlich stark unterstützten.[35] Auf der einen Seite stehen die Anhänger:innen von Grünen, SPD, FDP und CDU/CSU, also Parteien der demokratischen Mitte, die bei der Verabschiedung der Strategie oder früher Regierungsverantwortung trugen. Eine Mehrheit dieser Parteianhänger:innen stimmte den vier Aussagen der Sicherheitsstrategie zu, besonders der Einschätzung der russischen Bedrohung und der Bedeutung kollektiver Sicherheit. Auf der anderen Seite stehen die Anhänger:innen der neuen, teils populistischen und extremistischen Parteien BSW und AfD, die den Aussagen eher kritisch gegenüberstanden. Menschen ohne parteipolitische Zugehörigkeit neigten ebenfalls stärker zu dieser skeptischen Haltung.[36]

35 Auf Angaben zu den Anhängern von Die Linke wird aufgrund zu kleiner Fallzahlen verzichtet.

36 Eine gewisse Ausnahme stellt hier erneut die Aussage über China dar, bei der die Unterschiede geringer ausfallen.

Abbildung 4: Zustimmung nach Parteianhängerschaft

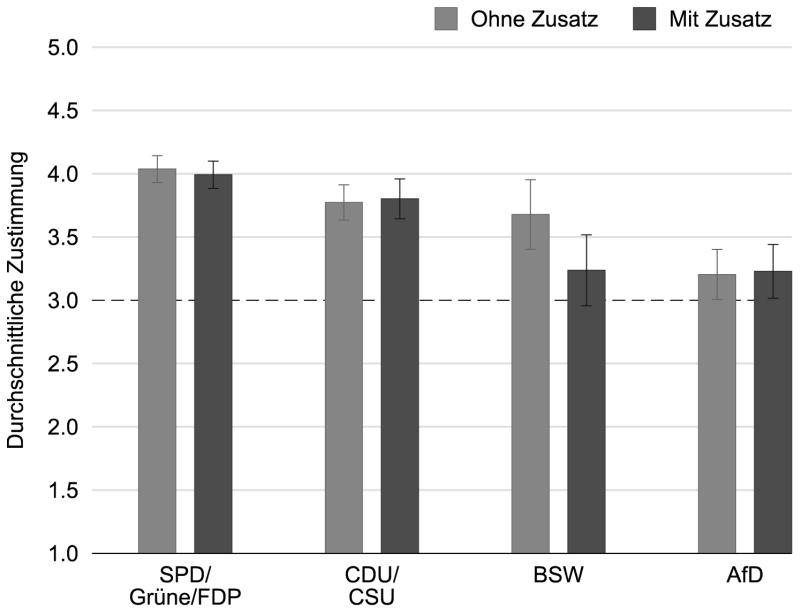


Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil der Befragten, die mit «Stimme zu» oder «Stimme voll und ganz zu» geantwortet haben. «Weiß nicht»-Antworten zählen zur Prozentuierungsbasis. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

Um die Unterschiede zwischen den parteipolitischen Lagern genauer zu beleuchten, wurde ein zufällig ausgewählter Teil der Befragten bei der Abfrage ihrer Einstellungen darüber informiert, dass die Aussagen aus der Nationalen Sicherheitsstrategie stammen, die im vergangenen Jahr «von der Ampel-Koalition im Kabinett beschlossen» wurde.[37] Reicht dieser Hinweis aus, um eine stärkere Polarisierung zwischen den Anhänger:innen der Ampel-Parteien und denen der Oppositionsparteien auszulösen? Ein solcher Polarisierungseffekt wäre zu erwarten, wenn die Parteianhänger:innen ihre Haltung maßgeblich davon abhängig machen, ob die Aussagen von ihrer eigenen oder einer anderen Partei kommen.

37 Der genaue Wortlaut des verwendeten experimentellen Treatments lautet: «Die Nationale Sicherheitsstrategie ist ein umfassendes Dokument, das die strategische Ausrichtung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik festlegt. Sie wurde zum ersten Mal am 14. Juni 2023 von der Ampel-Koalition im Kabinett beschlossen. Die folgenden Aussagen stammen aus der Nationalen Sicherheitsstrategie.»

Abbildung 5: Experimentaleffekte

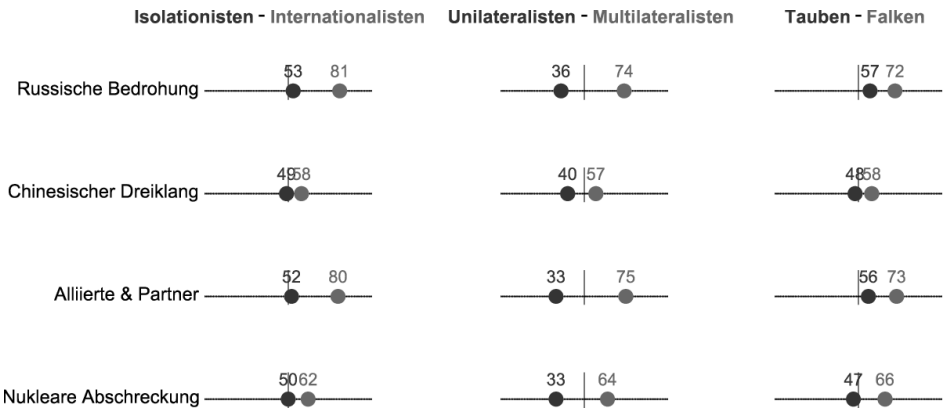


Anmerkungen: Berichtet werden Punktschätzungen und 95 %-Konfidenzintervalle aus einer linearen Regression. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse dieses Umfrageexperiments. Dargestellt ist die durchschnittliche Zustimmung zu allen vier Aussagen im Lager der Ampel-Parteien und unter den Anhänger:innen ausgewählter Oppositionsparteien, getrennt nach jenen, die die Zusatzinformationen erhielten, und jenen, die diese Information nicht erhielten. Die Zustimmung wird als Durchschnitt der Einzelantworten auf der ursprünglichen Skala von 1 bis 5 gemessen («Stimme überhaupt nicht zu» bis «Stimme voll und ganz zu»).[38] Ein Vergleich der hell- und dunkelgrauen Balken zeigt, dass die Zustimmungsniveaus innerhalb der Parteilager durch den Hinweis auf die Ampel-Koalition kaum beeinflusst wurde. Zwar deutet sich ein Effekt unter Anhänger:innen des BSW an, jedoch bleibt die Schätzung dieses Einstellungsunterschieds (b = -0,40, p = 0,07) mit signifikanter Unsicherheit behaftet. Insgesamt gibt es keine verlässlichen Hinweise darauf, dass die Information über die parteipolitischen Urheber der Strategie die Einstellungsbildung beeinflusst hat. Dies deutet darauf hin, dass die beobachteten Unterschiede zwischen den Parteilagern weniger auf spezifische Kommunikationseffekte in der jüngsten sicherheitspolitischen Debatte zurückzuführen sind, sondern unterschiedliche Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik widerspiegeln.

38 Weitere Analysen mit alternativen Operationalisierungen und statistischen Verfahren bestätigen diese Befunde.

Abbildung 6: Zustimmung nach Grundhaltungen



Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil der Befragten, die mit «Stimme zu» oder «Stimme voll und ganz zu» geantwortet haben. «Weiß nicht»-Antworten zählen zur Prozentuierungsbasis. Für vollständige Frageformulierungen und Informationen zur Messung der Grundhaltungen, siehe Abschnitt 4. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

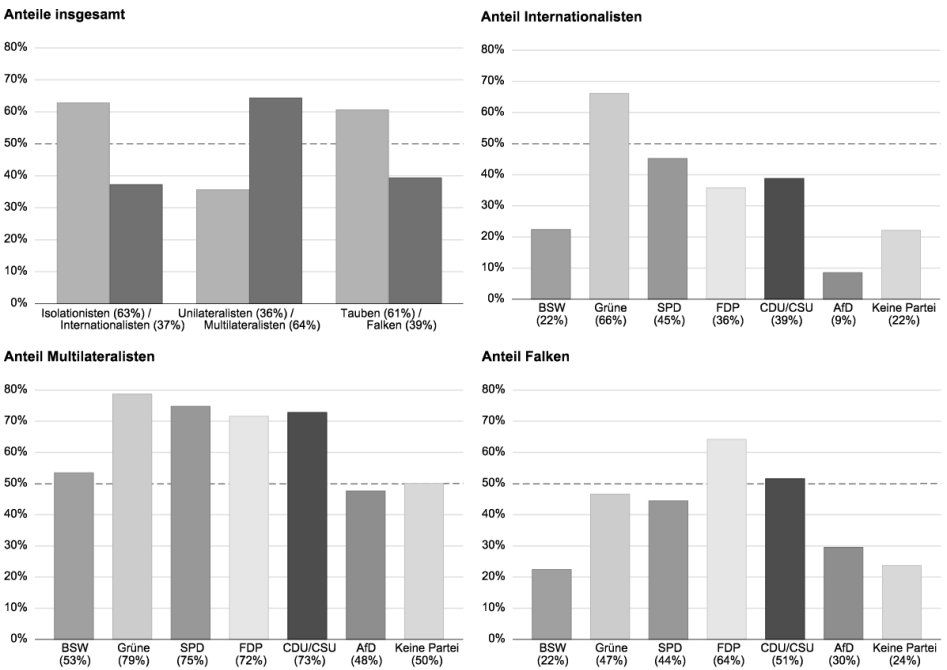
Tatsächlich variierte die Zustimmung zu den Aussagen der Sicherheitsstrategie je nach außen- und sicherheitspolitischer Grundhaltung teils erheblich (Abbildung 6). Unter Befragten, die eine internationalistische und multilateralistische Politik befürworten und den Einsatz militärischer Mittel nicht grundsätzlich ausschließen, war die Unterstützung der Aussagen sehr hoch, während das Unterstützungsniveau in den jeweiligen Vergleichsgruppen geringer ausfiel und teils unter 50 Prozent lag. Auffallend ist hierbei erneut die Konsistenz der Gruppenunterschiede über die verschiedenen Aussagen hinweg. Dies passt zu der Annahme, dass die deutsche Bevölkerung unterschiedliche, aber in sich konsistente Einstellungssysteme aufweist, die die Einstellungsbildung zu spezifischen außen- und sicherheitspolitischen Fragen beeinflussen. Demnach scheint das Antwortverhalten weder zufällig noch maßgeblich durch Elitenhinweise geprägt zu sein, sondern vielmehr das Ergebnis prinzipienbasierter Überlegungen. Laut dieser Interpretation sind Bürger:innen außen- und sicherheitspolitisch insofern selbstbestimmt, als sie in der Lage sind, konsistent auf die teils komplexen Aussagen der Nationalen Sicherheitsstrategie zu reagieren, selbst wenn sie noch nie von dem Strategiedokument gehört haben.

Abschließend bietet ein aktueller Überblick über die Verteilung der außen- und sicherheitspolitischen Grundhaltungen interessante Einblicke (Abbildung 7). So befürworteten im Mai 2024 mehr Deutsche den Isolationismus (63 Prozent) als den Internationalismus (37 Prozent) und mehr den Multilateralismus (64 Prozent) als den Unilateralismus (36 Prozent). Mehr Deutsche waren zudem Tauben (61 Prozent) als Falken (39 Prozent). Unterschiede in der Messung erschweren zwar einen direkten Vergleich dieser Zahlen mit früheren Analysen, doch scheinen die Haltungen zum Multilateralismus und der Rolle des Militärs in den letzten 15 Jahren recht stabil

geblieben zu sein.[39] Die öffentliche Meinung zur deutschen Involvierung in internationale Angelegenheiten wirkt hingegen vergleichsweise instabil: Mader und Schoen berichteten im Mai 2022 noch eine Verteilung von 64 Prozent Internationalist:innen und 36 Prozent Isolationist:innen, also ein im Vergleich zu den hier präsentierten Befunden gespiegeltes Verhältnis.[40] Ob dieser Unterschied methodisch bedingt ist oder einen isolationistischen Reflex angesichts der internationalen Entwicklungen darstellt, muss hier offen bleiben und in zukünftigen Untersuchungen geklärt werden.

Die Parteianhängerschaften weisen laut Abbildung 7 klare Profile in Bezug auf ihre Grundhaltungen auf. Anhänger:innen von BSW und AfD zeigten deutlich isolationistischere Haltungen, Multilateralismus war in diesen Gruppen weniger akzeptiert, und die Rolle des Militärs in der Außen- und Sicherheitspolitik wurde kritischer betrachtet als unter den Anhänger:innen von Grünen, SPD, FDP und CDU/CSU.

Abbildung 7: Grundhaltungen in der Bevölkerung und nach Parteianhängerschaft



Anmerkungen: Berichtet wird der Anteil innerhalb des jeweiligen Parteilagers, der mit «Stimme zu» oder «Stimme voll und ganz zu» geantwortet haben. «Weiß nicht»-Antworten zählen zur Prozentuierungsbasis. Für vollständige Frageformulierungen und Informationen zur Messung der Grundhaltungen, siehe Abschnitt 3. [Für farbige Abbildung siehe Website des Autors.]

39 Mader: Grundhaltungen zur Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland, aaO (FN 23); Matthias Mader / Harald Schoen, »No Zeitenwende (yet): Early Assessment of German Public Opinion Toward Foreign and Defense Policy After Russia's Invasion of Ukraine«, in: *Politische Vierteljahresschrift 64*, Nr. 3 (2023), S. 525–547.

40 Mader / Schoen: No Zeitenwende (yet), aaO (FN 39), S. 356.

Innerhalb dieser letztgenannten Parteien sind zwar gewisse Unterschiede erkennbar, jedoch sind diese vergleichsweise klein. So gaben einzig die Anhänger:innen der Grünen mehrheitlich internationalistische Antworten (65 Prozent), bei der SPD hielten sich Internationalist:innen und Isolationist:innen etwa die Waage, während bei FDP und CDU/CSU bereits isolationistische Tendenzen überwogen. In Bezug auf die Rolle des Militärs zeigten sich FDP- und CDU/CSU-Anhänger:innen aufgeschlossener als jene der Grünen und SPD, wobei diese Unterschiede angesichts der pazifistischen Traditionen letzterer Parteien bemerkenswert klein ausfallen.

Insgesamt korrespondieren diese Grundhaltungsprofile mit den Mustern der Unterstützung für die Aussagen der Sicherheitsstrategie, die für die verschiedenen Parteianhängerschaften oben berichtet wurden. Dies stützt die These, dass Unterschiede zwischen den Parteianhängerschaften letztlich auf divergierenden Vorstellungen darüber beruhen, welchen Prinzipien Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik folgen sollte.

6 Diskussion und Fazit

Laut eigenem Bekunden wollte die Bundesregierung mithilfe der Nationalen Sicherheitsstrategie mit der Bevölkerung über die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik ins Gespräch kommen.[41] Angesichts der niedrigen Bekanntheit der Strategie in der Gesamtbevölkerung war dieser Versuch nicht völlig erfolgreich. Die Nationale Sicherheitsstrategie bleibt bis auf Weiteres im Wesentlichen eine Sache der Eliten. Geht man davon aus, dass eine gesellschaftliche Verankerung der Strategie oder strategischen Denkens im Allgemeinen notwendig ist, um entsprechende Maßnahmen zu beschließen und durchzuhalten, stellt die ausgebliebene breite sicherheitspolitische Debatte über die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands eine vertane Gelegenheit dar.

Wer diese Chance bei einer möglichen zukünftigen Neuauflage der Nationalen Sicherheitsstrategie ergreifen will, müsste für größere mediale Aufmerksamkeit sorgen. Die Bürgerdialoge, die die Bundesregierung im Zuge der Formulierung der ersten Strategie abhielt, sind hierfür ein geeignetes Mittel, allerdings müsste bei einer Neuauflage mehr dafür getan werden, diese ins Licht der breiten Öffentlichkeit zu rücken.[42] Darüber hinaus wäre auf einen günstigen Veröffentlichungszeitpunkt zu achten. Dass die erste Strategie kurz vor der parlamentarischen Sommerpause veröffentlicht wurde, hat eine breite politische Diskussion nicht begünstigt. Ein grundlegenderer Punkt ist allerdings, dass die Strategie nach ihrer Veröffentlichung bei wichtigen Entscheidungen wie der Planung zukünftiger Haushalte keine erkennbare Rolle spielte. Der wiederholte Hinweis auf die Strategie bei der Begründung politischer Entscheidungen stellt jedoch einen wichtigen Hebel dar, langfristig für eine Institutionalisierung der Strategie auf der Bevölkerungsebene zu sorgen.

41 Kamp: Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO (FN 3).

42 Christian Opitz / Hanna Pfeifer / Anna Geis, »Kontrollierte Politisierung: Bürgerdialoge im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (2024).

Auch wenn bislang wenige das Dokument kennen, entsprechen die untersuchten Kernaussagen der Strategie durchaus der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung. Insbesondere explizite Ablehnung dieser Aussagen ist sehr selten. Sorgt man sich um die Legitimationsgrundlage deutscher Sicherheitspolitik sind dies zunächst gute Nachrichten. Für diese Frage ist relevant, dass die Bevölkerung die zentralen sicherheitspolitischen Positionen unterstützt und nicht, dass sie (auch) weiß, dass diese Positionen in einem Strategiedokument kodifiziert sind. Allerdings wurden hier natürlich nur ausgewählte Aussagen untersucht, so dass sich eine Verallgemeinerung auf die Akzeptanz der gesamten Strategie verbietet.

Zudem sind die vielfach kritisierte fehlende Priorisierung von Zielen und die Vagheit der genannten Mittel, die die Nützlichkeit der Strategie für die Steuerung der Sicherheitspolitik reduziert,[43] auch ein Problem für die Kommunikationsfunktion. Die Regierung verpasste die Gelegenheit, eine Debatte darüber anzustoßen, welche Ziele in Anbetracht endlicher Ressourcen priorisiert werden sollen und welche (Opportunitäts-)Kosten akzeptabel sind. Solange dies nicht geschieht, bleibt auch die Haltung der deutschen Bevölkerung zur Sicherheitsstrategie in einem entscheidenden Punkt unbestimmt. So ist beispielsweise nicht ausgemacht, dass die zuletzt gestiegene öffentliche Unterstützung der Erhöhung der Verteidigungsausgaben[44] bestehen bliebe, wenn die mit einer solchen Maßnahme einhergehenden Finanzierungsfragen ins Zentrum der politischen Debatte gerieten. Dass die Ampel-Regierung trotz der «Zeitenwende-Rede» von Bundeskanzler Olaf Scholz in dieser Hinsicht wenig Tatendrang zeigte,[45] mag ein Hinweis darauf sein, wie die latente öffentliche Meinung zu dieser Frage von den relevanten Akteuren eingeschätzt wurde.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass die Sicherheitsstrategie kein Dokument *aller* Deutscher ist. Die Zustimmung ist in jenen Teilen der Gesellschaft geringer, die nicht zum politischen «Mainstream» gehören. Gering Gebildete, Uninteressierte, Anhänger populistischer Parteien und Menschen ohne Parteibindung weisen vergleichsweise niedrige Zustimmungsniveaus auf. Allgemeiner sind in diesen Gruppen isolationistische und unilateralistische Grundhaltungen relativ weit verbreitet, die im Widerspruch zur allgemeinen inhaltlichen Stoßrichtung der Sicherheitsstrategie und der dominierenden strategischen Elitenkultur Deutschlands stehen. In der Sicherheitspolitik zeichnet sich somit die gleiche Konfliktlinie ab, die in anderen Politikbereichen existiert, wie etwa in der Zuwanderungspolitik, bei internationalen Wirtschaftsfragen sowie der

43 Daniel S. Hamilton, »Kann Deutschland Schritt halten?«, in: *Internationale Politik 5*, Nr. September/Oktober (2023), S. 64–69; Henke, Kann Deutschland strategisch denken?, aaO (FN 10).

44 Mader / Schoen: No Zeitenwende (yet), aaO (FN 39); Timo Graf, *Zeitenwende im sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild: Ergebnisse der ZMSBw-Bevölkerungsbefragung 2022*, 2022.

45 Christian Mölling / Torben Schütz, »Verteidigungshaushalt 2024: Das Budget steigt – und reicht doch nicht aus«, in: *DGAP Memo 2. German Council on Foreign Relations.* https://doi.org/10.60823/DGAP-23-39086-de., (2023).

europäischen Integration.[46] Es besteht die Gefahr, dass sich bei einem Teil der Bevölkerung der Eindruck verfestigt, dass ihre Vorstellungen zu den zentralen politischen Themen unserer Zeit ignoriert oder bewusst missachtet werden. Diese Bevölkerungsgruppen sind zudem besonders anfällig für illiberale Desinformation, die Grundprinzipien deutscher Außenpolitik und des freiheitlichen Gesellschaftsmodells untergräbt.[47] Um dem entgegenzuwirken, müssten sicherheitspolitische Entscheidungen möglichst häufig und klar erklärt werden – auch und gerade von höchster Stelle. Solche Erklärungen könnten die Nationale Sicherheitsstrategie stärker als bislang als Instrument zur Begründung und Legitimation nutzen. Ob dies geschieht oder diese und folgende Strategie(n) nach (mehr oder weniger) «wohlwollender Kenntnisnahme in den Schubladen verschwindet»[48], wird die Zukunft zeigen.

46 Matthias Mader / Nils D. Steiner / Harald Schoen, »The Globalisation Divide in the Public Mind: Belief Systems on Globalisation and Their Electoral Consequences«, in: *Journal of European Public Policy 27*, Nr. 10 (2020), S. 1526–1545.

47 Matthias Mader / Nikolay Marinov / Harald Schoen, »Foreign Anti-Mainstream Propaganda and Democratic Publics«, in: *Comparative Political Studies 55*, Nr. 10 (2022), S. 1732–1764.

48 Kamp: Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO (FN 3), S. 286.

Die rechtliche Einordnung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Heiko Meiertöns

Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung

Zusammenfassung: Die Nationale Sicherheitsstrategie 2023 ist eine neuartige Handlungsform, die bisher von keiner deutschen Bundesregierung genutzt wurde. Dies wirft Fragen nach der Rechtsnatur und Rechtswirkung dieses Instruments auf, was die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit angeht. Wen bindet diese Strategie und wie? Im Raum steht zudem die Frage, wie diese Nationale Sicherheitsstrategie institutionell abgebildet werden kann, um sie zur Geltung zu bringen. Hierfür gilt ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland als geeignete Institution. Ungeachtet der Fragen des politischen Willens zur Schaffung einer solchen Institution, wird hier eine rechtlichen Machbarkeitsstudie zu möglichen Rechtsformen einer solchen Institution vorgenommen. Sowohl zu deren Rechtsform als auch Kompetenzen bestehen Ungewissheiten. Deshalb ist es umso wichtiger, eine rechtlich trennscharfe Untersuchung der Einrichtungsmöglichkeiten eines Nationalen Sicherheitsrates innerhalb des Verfassungsgefüges des Grundgesetzes vorzunehmen.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Nationaler Sicherheitsrat, Institutionalisierung, Sicherheitsarchitektur, deutsche Sicherheitspolitik, Rechtswirkung, Ressortprinzip

Heiko Meiertöns, The Legal Nature of the National Security Strategy. Legal Effect and Possible Ways of Institutionalization

Summary: The National Security Strategy 2023 is a new form of action, never used before by any federal German government. This raises issues about the legal nature and legal effect of this instrument, in terms of its constitutional binding effect. Who is bound by this strategy and how? The question also arises as to how this national security strategy can be institutionalized in order to bring it into effect. For this purpose, a National Security Council is considered the institution of choice for Germany. Regardless of the questions of political will to create such an institution, a legal feasibility study on possible legal structures for a National Security Council is carried out here. There are uncertainties regarding both its legal structure and its competences. It is therefore all the more important to conduct a precise legal review of the possibilities to establish a National Security Council within the constitutional framework of the Basic Law.

Keywords: National Security Strategy, National Security Council, institutionalization, security architecture, German security policy, legal effect, departmental principle

Heiko Meiertöns, Dr. jur., M.Litt., ist Professor für Öffentliches Recht, Schwerpunkt Sicherheitsrecht, an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Nachrichtendienste, Berlin

Korrespondenzanschrift: heiko.meiertoens@hsbund.de

1 Einleitung

Die im Koalitionsvertrag von 2021 angekündigte[1] und 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie ist als Handlungsform für eine Bundesregierung ein Novum der deutschen Sicherheitspolitik.[2] Daraus ergibt sich logisch die Frage, welche Rechtsnatur und Rechtswirkung dieses wesentliche, neue Regierungsdokument aufweist, welche Bindungswirkung diese staatrechtlich erzeugt. Ein Großteil der Umsetzung erfolgt notwendigerweise rechtsförmig. Fraglich ist zudem, wie eine Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie rechtlich aussehen könnte. Methodisch wird hier der Frage nach der Rechtsnatur und -wirkung der Nationalen Sicherheitsstrategie *de lege lata,* also nach geltendem Recht, mit einem rechtswissenschaftlich positivistischen Ansatz nachgegangen. Es wird also das gesetzte Recht beschrieben und untersucht.[3] Danach erfolgt eine Untersuchung der rechtlichen Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie *de lege ferenda,* also nach dem zu schaffenden Recht, im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung, als eine rechtliche Machbarkeitsstudie. Dass politische Fragen sich langfristig auch als Rechtsfragen darstellen, ist in demokratischen Rechtsstaaten strukturell angelegt.[4] Gerade die Tätigkeit deutscher Sicherheitsbehörden erfährt seit Jahren einen umfassenden »Verrechtlichungsschub«.[5] Zugespitzt ließe sich sagen: Deutschland hat eine legalistische *strategic culture*,[6] also eine Kultur, die der kleinteiligen rechtlichen Regelung sicherheitspolitischer Probleme große Aufmerksamkeit schenkt. Daher ist eine Untersuchung der Rechtsnatur und Rechtswirkung der Sicherheitsstrategie naheliegend, um deren politischen Effekte ermessen zu können.

1 Koalitionsvertrag v. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP v. 7.12.2021, S.114.
2 Die Bundesregierung, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, BT-Drs. 20/7220 v. 15.6.2023.
3 Bernd Rüthers / Christian Fischer / Axel Birk, *Rechtstheorie und Juristische Methodenlehre*, 11. Aufl. 2020, S. 301 ff.
4 So schon: Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique,* 8. Aufl. 1951, Bd.1.1. S. 282.
5 Tristan Barczak, *Das Recht der Nachrichtendienste: Missstände, Entwicklungen und Perspektiven,* in: KritV 104 Nr. 2 (2021), S. 91–135 (93).
6 Thomas Briggs, *The Strategic Culture of the Federal Republic of Germany*, in: Kerry M. Kartchner et al. (Hg.), *Routledge Handbook of Strategic Culture* 2023, S. 237–250.

2 Verfassungsrechtliche Wirkung der Nationalen Sicherheitsstrategie

In den USA ist die Erarbeitung einer *National Security Strategy* regelmäßig eine etablierte Gelegenheit für die jeweiligen Präsidenten, wesentliche außen- und sicherheitspolitische Grundsätze, wie die Bush-Doktrin zur präventiven Selbstverteidigung, in einer solchen darzulegen.[7] Während die *National Security Strategy* in den USA ein Produkt der Präsidialverwaltung ist, erfolgte die Erarbeitung in Deutschland dialogischer, vornehmlich zwischen den Fachressorts.[8] Eine solche Strategie kann aufgrund parlamentarischer Mitgestaltungsrechte nicht dieselbe Binnenwirkung innerhalb der Regierung entfalten, wie ein Dokument einer Präsidialverwaltung.[9] Dies wirft Fragen nach Geltungsdauer und Überarbeitungserfordernissen der Nationalen Sicherheitsstrategie auf und danach, wie sie sich zu bisherigen Planungsdokumenten verhält.

In der deutschen Regierungspraxis waren bisher andere wesentliche Strategiedokumente maßgeblich, wie »Weißbücher« als Ergebnisse komplexer Planungs- und Abstimmungsprozesse.[10] Diese »Weißbücher« haben seit dem späten 19. Jahrhundert eine lange Tradition.[11] Beim Weißbuch handelt es sich um ein Grundsatzdokument, das von der Bundesregierung ressortübergreifend unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) erarbeitet wird. Es soll vorausschauend Grundsätze und Rahmenbedingungen der Sicherheitspolitik für die kommenden Jahre formulieren. Inhaltlich standen bei bisherigen Weißbüchern die Lage und Zukunft der Bundeswehr stark im Fokus. Das Weißbuch wird zudem per Kabinettsbeschluss als Abschluss dieses ressortübergreifenden Abstimmungsprozesses verabschiedet und dem Bundestag zur Kenntnisnahme zugeleitet.[12] Dem Weißbuch kommt damit aufgrund der »Kabinettsdisziplin« verbindliche Qualität zu. Mit dem Kabinettbeschluss sind die Ressorts an die beschlossene Fassung gebunden, und Minister und ihre Mitarbeiter sind verpflichtet, den Beschluss nach außen einheitlich zu vertreten.[13]

Die Forderung nach einer umfassenden deutschen nationalen Sicherheitsstrategie ist für sich nicht neu.[14] Ebenso wie bisher ein Weißbuch wurde auch die Sicherheitsstrategie per Kabinettsbeschluss verabschiedet und danach dem Bundestag zur Erörterung

7 Heiko Meiertöns, *The Doctrines of US-Security Policy*, Cambridge 2010, S. 179 ff.
8 Karl-Heinz Kamp, *Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie*, in: SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 7 Nr. 3 (2023), S. 285–290.
9 Volker Röben, *Außenverfassungsrecht,* Tübingen 2007, S. 512, 516 ff.; Frank Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, München 2017, § 5 Rn 53 f.
10 Thomas Bagger, *Strategiebildungsprozesse*, in Daniel Jacobi / Gunter Hellmann (Hg.), *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen der Strategiebildung,* Wiesbaden 2019, S. 111–120 (114–118).
11 Johann Sass, *Die deutschen Weißbücher zur auswärtigen Politik 1870–1914*, Berlin/Leipzig 1928.
12 Z.B. BT-Drs. VI/2920 zum Weißbuch 2016 am 13.07.2016.
13 Für Minister folgt dies aus §§ 12, 28 II GOBReg, Nomos-BR/Busse GO-BReg/Volker Busse, 3. Aufl. 2018, GO-BReg. § 12 Rn. 1.
14 Josef Braml, *Das Weißbuch – kein Buch der Weisen*, DGAP-Standpunkt Nr. 6 / Nov. 2015.

zugeleitet.[15] Durch eine solche Verabschiedung der Sicherheitsstrategie folgt somit in der *Binnenwirkung für die Bundesregierung* eine Anhebung der Regelungsebene von bloßen politischen Konzepten zur verbindlichen Regelung aufgrund der »Kabinettsdisziplin«. Das wiederholt in der Sicherheitsstrategie auftauchende »Wir«[16] bezieht sich also auf »Wir, die Bundesregierung.« Andererseits handelt es sich lediglich um einen Kabinettsbeschluss, in dem Zielsetzungen dargelegt werden. Durch einen solchen erfolgt keinerlei haushaltsrechtliche Bindung, die darin dargelegten Ziele entsprechend mit Haushaltsmitteln zu unterlegen, denn das Budgetrecht kommt nach Art. 110 Grundgesetz (GG) dem Bundestag zu.

Zugleich kann sich aber kein Ressort offen in Widerspruch zur Sicherheitsstrategie setzen, sondern hat auf Konsistenz seiner Politik mit dieser zu achten. So sind die im November 2023 vom Bundesminister der Verteidigung erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) als Grundsatzdokument für die Arbeiten im Geschäftsbereich des BMVg aus der Sicherheitsstrategie abgeleitet.[17] Soweit in der Sicherheitsstrategie Rechtssetzungsprozesse erwähnt werden, waren diese bei deren Veröffentlichung teils schon angestoßen, z.B. das KRITIS-Dachgesetz.[18]

In der *völkerrechtlichen Außenwirkung* kann die Sicherheitsstrategie als einseitige Erklärung nur begrenzte Wirkung entfalten. Maximal handelt es sich hierbei um eine eher vage Artikulation der deutschen Rechtsauffassung. Ebenso wie bei ausländischen Sicherheitsstrategien erscheint fraglich, dass hier eine Rechtsbindung nach außen erklärt werden sollte.[19] In der wiederholten Erwähnung einer »freien internationalen Ordnung«, ohne diese näher zu definieren, gar einen »Kampfbegriff« erkennen zu wollen,[20] scheint fraglich, da bereits ungewiss ist, ob ein solcher Grad subtiler Nuancenverschiebung überhaupt im Erstellungsprozess angelegt war. Jedenfalls ergibt sich daraus keine wesentliche Änderung deutscher Rechtsauffassung, sondern es handelt sich vielmehr um deklaratorische, vage Wiederholungen der Rechtslage und es fehlt ein Selbstbindungswille.[21]

Zu ihrer *Geltungsdauer* oder turnusmäßigen Erneuerung findet sich keine Aussage in der Sicherheitsstrategie. Die Bundesregierung ist ein Dauerorgan und so gelten Kabinettsbeschlüsse zunächst bis auf Weiteres fort, also bis zur Aufhebung oder Veröffentlichung einer neuen Sicherheitsstrategie. Naheliegend erscheint, dass – ähnlich

15 Kabinettsbeschluss v. 14.6.2023, BT-Drs. 20/7220 v. 15.6.2023. Für einen Überblick zum Entstehungskontext der Sicherheitsstrategie siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

16 Z.B. NSS (FN 2) S. 11, 19.

17 Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023* v. 9.11.2023, S. 7.

18 BT-Drs. 20/5491 v. 9.12.2022.

19 Meiertöns, *The Doctrines of US-Security Policy*, aaO. (FN 7), S. 256–257.

20 Stefan Talmon, *Die „freie internationale Ordnung": Der neue Kampfbegriff der Nationalen Sicherheitsstrategie gegen China*, VerfBlog v. 03.7.2023, https://verfassungsblog.de/die-freie-internationale-ordnung/.

21 Ebenso zur US-NSS 2010: Valentin Pfisterer, *Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Mai 2010*, in: ZaÖRV 70 (2010), S. 735–765 (739–742).

wie bei US-Sicherheitsstrategien – jeweils bei Regierungswechsel oder pro Legislaturperiode eine Neufassung erfolgt. Wie die Nationale Sicherheitsstrategie wiederum institutionell abgebildet werden kann, um sie zur Geltung zu bringen, ist umstritten.

3 Rechtliche Möglichkeiten einer Institutionalisierung

Was die Nationale Sicherheitsstrategie gerade nicht enthält, ist die Schaffung einer diese begleitenden und für die künftige Erstellung zuständigen Institution, die gemeinhin unter der Bezeichnung »Nationaler Sicherheitsrat« diskutiert wird. Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie werden maßgeblich auf eine Uneinigkeit innerhalb der Bundesregierung zur Schaffung eines solchen Nationalen Sicherheitsrates zurückgeführt.[22] Dennoch haben Vorschläge dazu parteiübergreifend Anklang gefunden. Bei dem Versuch, die gemachten Vorschläge rechtlich näher zu fassen, fällt bei der gesamten Debatte auf, dass Kritiker und Befürworter teils abweichende Vorstellungen davon zugrunde legen, was unter einem Nationalen Sicherheitsrat im Einzelnen zu verstehen sein soll.[23] Rechtssetzung, gerade im Bereich des Staatsorganisationsrechts, hat stets etwas Gewillkürtes, was bedeutet, dass es mehr als eine rechtskonforme Möglichkeit zur Verrechtlichung eines Regelungsgegenstandes gibt.[24] Entsprechend groß ist die Vielfalt diskutierter Optionen der Institutionalisierung, die gemeinhin unter der Bezeichnung Nationaler Sicherheitsrat gefasst werden, häufig in Anlehnung an den – was den verfassungsrechtlichen Rahmen angeht, völlig anders angelegten – US-amerikanischen »National Security Council«.[25]

Versucht man die Gemeinsamkeiten der diskutierten Vorschläge innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens zusammenzuführen, dann muss eine solche Institution den folgenden Kriterien genügen, nämlich (a) ohne Verfassungsänderung (Art. 79 I, II GG) zu errichten sein, (b) mit dem Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG konform gehen, (c) als politisches Gremium der Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen nach Art. 65 S. 3 GG dienen und (d) mit einem eigenen analytisch arbeitenden, administrativen Unterbau versehen sein, dem eine Koordinierungsfunktion zukommt. Neben einer verbesserten Koordinierung innerhalb der Bundesregierung soll sie auch zur Herausbildung einer ressortübergreifenden *strategic culture* der Außen- und Sicherheitspolitik beitragen.[26]

Rechtlich handelt es sich hierbei um zwei zusammenhängende Institutionen, für deren Schaffung auch abweichende rechtliche Kriterien gelten: erstens ein politisches Gremium als Kollegialorgan – der »Nationale Sicherheitsrat« – und zweitens der die-

22 Zeit-Online v.11.3.2023, Ampel-Regierung verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat.

23 Dazu Heiko Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?,* in: GSZ 2023, S. 19–24 (21, 24).

24 David Roth-Isigkeit, *Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation*, Tübingen 2022, S. 115 f.

25 Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?* aaO. (FN 23), S. 19 (21, 24).

26 Siehe in diesem Band: Niklas Helwig / Antti Seppo, »Die fehlende Europäisierung der deutschen strategischen Kultur: Defizite der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

sem zugeordnete administrative Unterbau, den man nach der möglichen Leitung und Behördenbezeichnung »Nationaler Sicherheitsberater« nennen kann. Gerade letztere Institution wäre eng mit der inhaltlichen Begleitung der Nationalen Sicherheitsstrategie verbunden.[27]

Häufig wird darin ein Weg zur Überwindung eines vermeintlich aus dem Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG resultierenden »Ressortegoismus« oder gar »Silodenken« gesehen. Dabei ist das Ressortprinzip organisatorisch grundsätzlich kein prinzipielles verfassungsrechtliches Politikhemmnis, sondern sieht eine klare Organisationsstruktur der Exekutive vor, die auf Ressortverteilung basiert, so dass Bundesminister stets innerhalb ihres jeweiligen Ressorts für die ihnen zugewiesenen Aufgaben eigenständig verantwortlich sind. Das Grundgesetz lässt folglich für eine »ressortfreie Verwaltung« innerhalb der Bundesregierung keinen Raum.[28] Eine »ressortfreie Verwaltung« setzt eine gesonderte verfassungsrechtliche Regelung voraus, die sie außerhalb der Ressortstruktur der Bundesregierung verankert. Eine solche neue sicherheitspolitische Entscheidungsstruktur – in Anlehnung an den Bundesrechnungshof (Art. 114 GG) und Mitglieder mit richterlicher Unabhängigkeit – wird in Form der möglichen Einfügung eines Art. 65 b GG diskutiert.[29] Dies zielt aber eher auf eine regierungsfreie Form eines externen Expertenrats und liefe auf eine Art Supervision von Außen- und Sicherheitspolitik hinaus, nicht auf eine strategische Koordinierungsfunktion innerhalb der Bundesregierung.

3.1 Der politische Überbau: der Nationale Sicherheitsrat

Im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts steht es der Bundesregierung frei, Kabinettsausschüsse einzurichten. Diese können gegenüber dem Kabinett als Kollegialorgan aber nur eine vorbereitende und beratende Funktion ohne eigenes Entscheidungsrecht haben.[30] Abzugrenzen wäre ein Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss aufgabenmäßig vom bereits bestehenden *Bundessicherheitsrat* (BSR). Als Ausschuss des Bundeskabinetts wird die Arbeit des Bundessicherheitsrates durch eine eigene Geschäftsordnung (GO-BSR) geregelt. Diese regelt auch die Mitgliedschaft (regulär acht Bundesminister), Vorsitz (Bundeskanzler) und die Teilnahme unterstützender und beratender Personen.[31] Aufgabe des Bundessicherheitsrates ist es nach § 1 II GO-BSR »Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle« zu beraten und »Vorentscheidungen, soweit sie möglich sind«, zu treffen. Bisher ist der Bundessicherheitsrat weitestgehend im

27 Näher Jan Fuhrmann, *Ein Kompass für die Zeitenwende: Die Bundesregierung auf dem Weg zur nationalen Sicherheitsstrategie*, BAKS Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2022, https://www.baks.bund.de/de/newsletter/archive/view/2388.

28 Dürig/Herzog/Scholz (Hg.) Roman Herzog,-GG Kommentar, Art. 65 Rn. 95 ff.

29 Jan-Hendrik Dietrich/Klaus-Ferdinand Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur für die deutsche Sicherheitsarchitektur*, in: GSZ 2023, S. 113–117 (116).

30 BVerfGE 137, 185 mwN.

31 GO d. BSR v. 27.1.1959 i.d.F. v. 12.8.2015, BT-Drs. 18/5773.

Bereich der Rüstungskontrolle tätig,[32] doch die Verengung auf dieses Tätigkeitsfeld ist nicht zwingend. Der Bundessicherheitsrat und sein Vorläufergremium, der Bundesverteidigungsrat (1955–1968),[33] befassten sich bis in die 1970er Jahre hinein mit Fragen des Aufbaus der Bundeswehr und anderen Themen der Verteidigungspolitik, bis in den 1980er Jahren eine Verengung auf Rüstungskontrolle erfolgte.[34] Art. 26 II S. 1 GG erfordert, dass die Ausfuhr von Kriegswaffen der vorherigen Zustimmung der Bundesregierung bedarf und die Entscheidung über diese Zustimmung erfolgt teils durch den Bundessicherheitsrat.[35] Für eine Aufgabenabgrenzung zu einem neuen Nationalen Sicherheitsrat müsste nur die Aufgabenbeschreibung des BSR in § 1 II GO-BSR verengt werden. Der bisherige Wortlaut von »Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle« kann zu »Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle« geändert werden. Zur Vermeidung von Verwechslungen empfiehlt sich bei Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates zudem eine Bezeichnungsänderung, welche die jetzige Funktion besser umschreibt (z.B. »Bundesrüstungskontrollrat«).

Da *Kabinettsausschüsse* nur vorbereitend tätig werden, kann einem »Nationalen Sicherheitsrat« als Kabinettsausschuss keine eigentliche politische Entscheidungsbefugnis zugewiesen werden.[36] Um den darin vorbereiteten Entscheidungen Verbindlichkeit zu verleihen, bedürfte es entweder eines Kabinettsbeschlusses nach Art. 65 S. 3 GG oder der Ausübung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 S. 1 GG. Als Gremium zur verbindlichen Entscheidungsfindung kann ein solcher Nationaler Sicherheitsrat daher verfassungsrechtlich nicht dienen.[37] Er kann der Strategiebildung dienen, nicht aber als sicherheitspolitischer exekutiver Entscheidungsort. Jedoch können Gremien zur informellen Konsensbildung, wie z.B. der Koalitionsausschuss, Vorabsprachen mit weitgehender faktischer Bindungswirkung herbeiführen.[38] Statt des Bundessicherheitsrates kann hier das bisher informell organisierte ad-hoc »*Sicherheitskabinett*« eher als Nukleus dienen.[39] Der Begriff »Sicherheitskabinett« findet sich

32 Stephan Moorweiser/Sebastian Hinüber, *Bekämpfung der Proliferation,* in: Jan-Hendrik Dietrich/Sven-Rüdiger Eiffler (Hg.), HdbNdR, München 2017, V§ 5 Rn. 182–183.

33 Dazu Georg Christoph v. Unruh, *Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat,* in: VVDStRL, 26 (1968), S. 157–206 (186–187); 1965 bis 1968 bestand zudem das BMin f. Angelegenheiten d. Bundesverteidigungsrates (BMVR), Robert Glawe, *Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit*, Baden-Baden 2011, S.26.

34 Kai Zähle, *Der Bundessicherheitsrat*, in: Der Staat 44 (2005), S. 462–482 (467–468) m.w.N.

35 Dieter Holthausen, *Der Verfassungsauftrag des Art. 26 II GG und die Ausfuhr von Kriegswaffen*, in: JZ 1995, S. 285–290. Zur strittigen Zulässigkeit der Delegation auf den BSR, Volker Epping, *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle*, Berlin 1993, S. 223.

36 Zähle, *Der Bundessicherheitsrat,* aaO. (FN 34), S. 476–477) mwN.

37 Zzgl. der Grenzen der Exekutivgewalt, wie dem Parlamentsvorbehalt, Röben, *Außenverfassungsrecht*, aaO. (FN 9), S. 281 ff.; Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, aaO. (FN 9), § 6 Rn. 78 f.

38 Martin Morlok, *Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?*, in: VVDStRL, 62 (2002), S. 37–84 (75–77).

39 Dietrich/Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur,* aaO. (FN 29), S. 113–117 (116).

nicht im Grundgesetz und auch nicht in der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Diese Bezeichnung meint ein informell bestehendes Abstimmungsgremium des Kabinetts und keinen fest bestehenden Kabinettsausschuss. Es tagt unter Vorsitz des Bundeskanzlers und Beteiligung der jeweils erforderlichen Minister zu drängenden Fragen der äußeren und inneren Sicherheit.[40] Ebenso wie der Bundessicherheitsrat bedürfte ein Nationaler Sicherheitsrat einer eigenen Geschäftsordnung, die dessen Mitgliedschaft festlegt und Aufgaben innerhalb des Kabinetts näher beschreibt, etwa als »Beratung der Bundesregierung in allen ressortübergreifenden, grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik«.

Ein solcher Kabinettsausschuss fiele auch nicht der Diskontinuität am Ende einer Legislaturperiode anheim, sondern bliebe weiterhin bestehen, da die Bundesregierung anders als der Bundestag ein Dauerorgan ist.[41] Da Kabinettsausschüsse in die Organisationsgewalt der Bundesregierung fallen, können diesbezügliche Funktions- und Teilnehmerkreisänderungen per Kabinettsbeschluss vorgenommen werden. Dies gilt hingegen nicht für einen deutlich komplexeren administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates.

3.2 Der administrative Unterbau: der Nationale Sicherheitsberater

Für den mit der eigentlichen strategischen Vorausschau und Planung betrauten administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates, als Behörde Nationaler Sicherheitsberater, kommen organisationsrechtlich gewissermaßen »kleine« und »große« Lösungen in Betracht. Je nach gewollter Funktion und politischer Hervorhebung wäre dies mit unterschiedlichem Regelungs- und Gesetzgebungsaufwand verbunden. Hierbei müssen zunächst bloß strukturierte Formen der Koordinierung, wie interministerielle Ausschüsse und sogenannte »Fusion Centers«, wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GATZ) oder das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ), von einer wirklich rechtlich eigenständigen Institution unterschieden werden.

Die Einrichtung einer als »*Fusion Center*« ausgestalteten Plattform erscheint für die Aufgabe der eigenständigen strategischen Vorausschau für sicherheitspolitische Entscheidungen rechtlich ungeeignet und mit Unsicherheiten behaftet. Hierzu sieht der Koalitionsvertrag von 2021 für gemeinsame Zentren die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vor, die Verantwortlichkeiten klarer festlegen soll,[42] aber bisher nicht geschaffen wurde. Bei »Fusion Centers«, in denen deutsche Sicherheitsbehörden themenspezifisch kooperieren, ist bereits die verwaltungsorganisatorische Rechtsform umstritten.[43] Gesichert ist zumindest, dass es sich hierbei um keine eigenständigen

40 Hans-Detlef Horn, in: Stern/Sodan/Möstl, *Das Staaatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, 2. Aufl 2022, § 39 Rn. 41.
41 Volker Busse, *Die Kabinettausschüsse der Bundesregierung*, in: DVBl 1993, S. 413–417 (415).
42 Koalitionsvertrag v. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP v. 7.12.2021, S. 87.
43 Ausführl. dazu Johannes Dimroth, *Besondere Einrichtungen und Zentren, GTAZ u. a.,* in Jan-Hendrik Dietrich et al.(Hg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, München 2022, § 31 Rn. 20 ff.

Behörden handelt,[44] sondern vielmehr um eine Art »ständige Konferenz«. Daher verfügt ein »Fusion Center« über keinen eigenen Personalkörper, sondern das aus den Ressorts entsandte Personal untersteht, voll weisungsgebunden, den jeweiligen Fachressorts.

Ebenso wenig geeignet erscheint ein, teils auch zutreffender als »interministerielle Arbeitsgruppe« bezeichneter, *interministerieller Ausschuss*, wie in § 19 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) vorgesehen. Interministerielle Ausschüsse dienen der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung in Angelegenheiten, die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren. Es ist möglich, einen für ein spezifisches Thema zuständigen Ausschuss fest vorzusehen, wie das bereits bei den ressortübergreifend tätigen Ausschüssen für Angelegenheiten der Organisation sowie für Information und Kommunikation (§ 20 GO-BReg) der Fall ist. Ein solcher interministerieller Ausschuss ist beschränkt auf eine Verstetigung der Ressortabstimmung und verfügt maximal über eine in einem Ressort angesiedelte Geschäftsführung,[45] aber keinen eigenen Personalbestand. Die Federführung liegt bei einem zentral betroffenen jeweiligen Fachressort,[46] wie dies bereits beim ressortübergreifenden Arbeitsstab im Auswärtigen Amt zur Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie der Fall war.[47]

Bei einer Differenzierung zwischen dem *Kollegialorgan »Nationaler Sicherheitsrat«* als Kabinettsausschuss (siehe oben) und der Behörde »Nationaler Sicherheitsberater« stellt sich die Frage, ob ein solcher Unterbau nicht direkt einem »Nationalen Sicherheitsrat« als Kabinettsausschuss zugeordnet werden könnte. Dem Bundeskabinett kommt eine Rolle als zentrales politisches Führungsorgan innerhalb der Bundesregierung zu. Dieser Funktion setzt das Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, Grenzen. Das Kabinett unterliegt dem Gebot der Ressortfreiheit.[48] Es kann zwar als Organ zur Koordinierung von Ressortplanungen dienen, kann diese aber nicht im Wege des Selbsteintritts übernehmen. Es kann nicht selbst konzeptionelle Planung an Stelle der Ressorts durchführen und so eine »planerische Bevormundung der Ressorts« vornehmen,[49] worin eben ein Verstoß gegen das Ressortprinzip läge.[50] Folglich kann dem Kabinett oder einem Kabinettsausschuss selbst auch kein eigener Personalbestand zugeordnet werden.[51]

---

44 BT-Drs. 19/3520, S. 2; BT-Drs. 17/14830, S. 5.

45 § 20 I S. 3 GO-BReg z.B, weist die Führung der Geschäfte fest dem Bundesinnenministerium zu.

46 Z.B. bei der interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BT-Drs. 20/7148, S. 113.

47 BMZ, *Hintergrund: Prozess zur Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie*, v. 23.6.2023, https://www.bmz.de/de/ministerium/nationale-sicherheitsstrategie-der-bundesregierung/hintergrund-157660; kritisch dazu: Dietrich/Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur*, aaO. (FN 29), S. 113 (118).

48 BeckOK GG/Volker Epping, Art 65 Rn. 10.1.

49 Ralf Brinktrine, in: Christian von Coelln/Thomas Mann (Hg.), Sachs GG, 9. Aufl 2021, Art. 65, Rn. 34.

50 Meinhard Schröder, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), GG, Bd.2, Art. 65 Rn. 37.

51 Martin Oldiges, *Die Bundesregierung als Kollegium*, Hamburg 1983, S. 416 ff.

Tabelle 1: Mögliche Organisationsformen eines administrativen Unterbaus eines Nationalen Sicherheitsrates im Rahmen des Ressortprinzips aus Art. 65 S. 2 GG

	Organisatorische Zuordnung	**Vergleichbare Institution**	**Mögliche Rechtsgrundlage** für die Einrichtung (neben Art. 65 S. 1 GG)	**Hierarchieebene der Leitung** Nationaler Sicherheitsberater	**Rechtliche Merkmale** der Leitung
Behörde unter politischem Beauftragten	Oberste Bundesbehörde (unter BK)	Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM)	Organisationserlass (BK, § 9 GO-BReg) oder Bundesgesetz	Staatsminister (§ 5 ParlStG: 75 % des Amtsgehalts eines Bundesministers)	Amtszeit endet automatisch mit Ende der Legislaturperiode (Art. 69 II GG)
Behörde unter politischem Beamten	Oberste Bundesbehörde (unter BK)	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPrA)	Organisationserlass (BK, § 9 GO-BReg) oder Bundesgesetz	Staatssekretär (BBesO: B 11)	Jederzeitige Versetzung in einstw. Ruhestand möglich (§ 54 BBG, § 30 BeamtStG)
Abteilung	Abteilung im BKAmt	Abteilung 2: Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im BKAmt	Organisationserlass (des Chef BK)	Abteilungsleiter im BKAmt; Ministerialdirektor (BBesO: B9)	Voll eingebunden in Hierarchie des BKAmtes, jederzeitige Versetzung in einstw. Ruhestand möglich
Referat	Referat im BKAmt als Sekretariat eines Kabinettsausschusses	BKAmt-Referat 232: Militärische Aspekte der Sicherheitspolitik, Bundessicherheitsrat	Organisationserlass (des Chef BK)	Referatsleiter im BKAmt; Ministerialrat (BBesO: B3)	Voll eingebunden in Hierarchie des BKAmtes

Dagegen ist die Einrichtung eines *Sekretariats eines Kabinettsausschusses* als politisches Koordinierungsgremium rechtlich unproblematisch möglich und stellt eine eher »kleine« Lösung dar. Für die bloße personelle Aufstockung des Personals eines solchen Sekretariats im Bundeskanzleramt (BKAmt) bedürfte es nur einer Regelung per Organisationserlass und einer haushaltsrechtlichen Abbildung dieser Planstellen und Haushaltselemente.[52] Dem Sicherheitskabinett ist bisher kein festes Sekretariat zugeordnet.[53] Die eigentliche inhaltliche Vor- und Nachbereitungsarbeit von Sitzungen eines Nationalen Sicherheitsrates kann auch in der Behörde des Nationalen Sicherheitsberaters erfolgen. Wesentlich für die Bedeutung des *US National Security Advisor*

52 § 50 BHO-Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), zul. geänd. 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030).

53 Ähnlich z.B. das sog. „Corona-Kabinett“, Hans-Detlef Horn, (FN 40), § 39 Rn 41.

ist dessen Rolle bei der Bestimmung der Agenda des *National Security Council*.[54] Ganz ähnlich obliegt im britischen Modell eines Nationalen Sicherheitsrates dem *National Security Advisor* die Leitung des *National Security Secretariat,* eines Kabinettsausschusssekretariats, das als eine Referatsgruppe im *Cabinet Office* verortet ist.[55]

Naheliegend für einen *Arbeitsstab unter Leitung eines »Nationalen Sicherheitsberaters«* ist die Schaffung in Form eines »Beauftragten« der Bundesregierung, wobei mit der bloßen Bezeichnung als »Beauftragter« noch keine Aussage über die Rechtsstellung getroffen ist. Für die Einrichtung von »Beauftragten« gibt es mehrere rechtliche Möglichkeiten, nämlich per Gesetz, Verordnung oder Bundestagsbeschluss.[56] »Beauftragte« können sowohl Leiter eigenständiger Behörden als auch von Verwaltungseinheiten in Behörden sein.[57] In § 21 sieht die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) »Beauftragte der Bundesregierung, Bundesbeauftragte sowie Koordinatoren« vor, die bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen sind.[58]

Eine Vielzahl von Angehörigen der Leitungsebene in Ministerien, wie Bundesminister, Staatssekretäre, Parlamentarische Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Mitarbeiter der Bundesministerien sind gleichzeitig *Beauftragte der Bundesregierung*, Bundesbeauftragte oder Koordinatoren der Bundesregierung.[59] Die persönliche Amtsstellung von Beauftragten, also deren Hierarchieebene, Ernennung, Entlassung, Amtszeit, Verschwiegenheitspflicht, Inkompatibilität mit anderen Ämtern, variiert bei den bestehenden »Beauftragten« erheblich. Zum Beispiel ist die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) Staatsministerin, die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) befindet sich in einem »öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis«, der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle ist ein Ministerialdirektor. Diese Amtsstellung kann je nach politisch gewollter Hervorhebung weitgehend frei ausgestaltet werden.[60]

Die Beauftragten der Bundesregierung sind zu unterscheiden vom verfassungsrechtlich geschaffenen Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45 b GG) und den per Bundesgesetz geschaffenem Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur[61] und Polizeibeauftragten des Bundes[62]. Diese sind *Hilfsorgane des Bundestages*, von dem

54 John P. Burke, *The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges*, in: Presidential Studies Quarterly, 39:2 (2009), S. 283–321; Richard Best, *The National Security Council: An Organizational Assessment*, CRS Report v. 28.12.2009, S. 29–31 mwN.

55 Josh Harris / Joe Devanney, *The National Security Council*, London 2014, S. 25–27, https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/national-security-council.

56 Volker Busse / Hans Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung*, Baden-Baden, 7. Aufl. 2019, Rn. 113–115.

57 Volker Busse, *Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzler in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative*, in: Der Staat (45:2) 2006, S. 245–269 (262–263).

58 GO-BReg, v. 11.5.1951 (GMBl. S. 137), zul. geänd. 21.11.2002 (GMBl. S. 848).

59 BT-Drs. 19/2270 v. 23.5.2018.

60 Karoline Haake, *Die Beauftragten der Bundesregierung,* Berlin 2024, S. 100 ff.

61 OpfBG, SED-Opferbeauftragtengesetz v. 9.4.2021 (BGBl. I S. 750, 757).

62 PolBeauftrG, Polizeibeauftragtengesetz v. 28.2.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 72).

sie berufen werden. Beauftragte der Bundesregierung werden i.d.R. per Kabinettsbeschluss oder Organisationserlass des Bundeskanzlers geschaffen, ausnahmsweise auch aufgrund eines Bundesgesetzes;[63] so basiert das Amt der BfDI auf dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), das dessen Amtsstellung und Wahl durch den Bundestag regelt (§ 11 BDSG).[64]

Das Amt des Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes im Bundeskanzleramt wurde im Unterschied dazu per Organisationserlass 1975 eingerichtet. Die Wahrnehmung des Amtes wechselte seitdem zwischen der Ebene des Ministers (Chef BK) und der eines Staatssekretärs. Aktuell wird es durch den Chef des Bundeskanzleramtes als Minister wahrgenommen. Dieser hat per Organisationserlass die Aufgabe eines Nachrichtendienstkoordinators zugewiesen bekommen und übt die Fachaufsicht über den Bundesnachrichtendienst (BND) aus. De-facto wird er bei Wahrnehmung dieser Aufgabe durch einen *Abteilungsleiter* vertreten, aktuell Abteilung 7. Ihm kommt eine Funktion als moderierende Instanz bei nachrichtendienstlichen Themen zu.[65] Auch auf dieser Beamtenebene ließe sich ein »Nationaler Sicherheitsberater« also ansiedeln, ein solcher »Beauftragter« innerhalb des BKAmtes (z.B. als Abteilungsleiter) bliebe ressortmäßig aber voll in die Hierarchie des BKAmtes eingegliedert.

Eine eher große Lösung, ja Maximallösung, dagegen wäre an die BKM angelehnt, die deutlich stärker organisatorisch verselbstständigt ist. Die Schaffung dieses Amtes basiert auf einem Organisationserlass des Bundeskanzlers,[66] wobei ein wesentliches verfassungsrechtliches Problem beim Konstrukt der BKM ist, dass diese, einem Bundesministerium vergleichbare Programmverantwortung wahrnimmt (»Quasi-Mini-Ministerium«).[67] Dies geht mit dem Vorwurf einher, es würden Ressortaufgaben des ministeriellen Bereichs organisatorisch in die Zuständigkeit des Bundeskanzlers verlagert und berührt Fragen der Ressortverantwortung nach Art.65 S. 2 GG.[68]

Ein vergleichbares Kompetenzproblem wie bei der BKM würde sich aufgrund der engen Verbindung mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der Funktion des Kabinetts als politisches Leitungsgremium bei einem Nationalen Sicherheitsberater nicht stellen. Soweit die Behörde Nationaler Sicherheitsberater zur Unterstützung der Geschäftsführung der Bundesregierung handelt und nicht unmittelbar mit der Umsetzung politischer Vorhaben befasst ist, bewegt sich dies zweifellos im Rahmen der dem Bundeskanzler zukommenden Leitungs- und Moderationsfunktion

63 Karoline Haake, *Wer sind die Regierungsbeauftragten?*, VerfBlog v. 26.5.2022, https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/.

64 Kap. 4, BDSG v. 30.6.2017 (BGBl. I S. 2097), zul. geänd. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149.) Aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist die BfDI seit 2016 eine Oberste Bundesbehörde, EuGH, Az. C-518/07 v. 9.3.2010.

65 Sven-Rüdiger Eiffler, *Exekutivkontrolle*, in Dietrich/ders. (Hg.), HdbNdR, München 2017, VII § 1 Rn. 33–35.

66 BGBl. I 1998, S. 3288.

67 Maren Luy, *Das Quasi-Mini-Ministerium*, VerfBlog v. 30.5.2022, https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/.

68 Maren Luy, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*; Berlin 2019, S. 192 ff. Im Falle der BKM trifft das jederzeitige Zitierrecht des Bundestages aus Art. 43 I GG den Bundeskanzler.

innerhalb der Bundesregierung. Ähnlich verhält es sich beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Staatsorganisationsrechtlich neuartig wäre hier aber eine politisch koordinierende Aufgabe zur Unterstützung der Tätigkeit eines Kabinettsausschusses, statt der eines Einzelministeriums.[69]

Sofern es sich beim Nationalen Sicherheitsberater, wie bei der BKM, um einen *politischen Beauftragten*, der fest einem Mitglied der Bundesregierung zugeordnet wäre, handeln sollte, würde dieser auch entsprechend Art. 69 II GG sein Amt mit Ende der Legislaturperiode verlieren.[70] Die an eine persönliche Kompetenz des Amtsinhabers und die Koordinierungsrolle des Bundeskanzleramtes anknüpfende Funktion des Nationalen Sicherheitsberaters legt eine Ausgestaltung des Amtes als *politischer Beamter* (§ 54 BBG, §30 BeamtStG), vergleichbar dem Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Beamteter Staatssekretär), nahe.[71] Dem Nationalen Sicherheitsberater kann, ähnlich wie diesem, auch eine Teilnahme an Kabinettssitzungen, beratend und ohne Stimmrecht, ermöglicht werden.

Der Nationale Sicherheitsberater kann insofern von Dienstaufsichtsaufgaben freigehalten werden, anders als etwa die BKM, der ein beachtlicher nachgeordneter Bereich (der z.B. das Bundesarchiv umfasst) zugewiesen ist und gegenüber dem sie Aufsichts- und Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Vom Aufgabenzuschnitt her böte sich hier allenfalls die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) an, die bereits jetzt mit dem Bundessicherheitsrat verbunden ist, der die Kuratoriumsfunktion für diese wahrnimmt.[72] Auch ist es möglich, per Gesetz dem Nationalen Sicherheitsberater und ihm zugewiesenen Personal größere Autonomie bei der Aufgabenwahrnehmung zu verschaffen. Um eine eigenständige und fachlich unabhängige Arbeit zu gewährleisten und »Gefälligkeitsberichterstattung« zu vermeiden, kann die Fachaufsicht durch den Gesetzgeber rechtlich reduziert werden. Gesetzlich eingeschränkter Fachaufsicht unterlag zum Beispiel der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU).[73] Auch können per Bundesgesetz Regelungen zur erforderlichen Überprüfung des Personals nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) getroffen werden. Eine Personalrotation mit Fachressorts im Rahmen regulärer beamtenrechtlicher Abordnungen (§ 27 BBG) ist zudem naheliegend.

Schließlich sind *Beiräte* zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen etablierte Instrumente, um externe Expertise einzubinden, wie der Beirat Zivile Krisenprävention

69 Eckart Werthebach, *Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert*, in: APuZ 44/2004, S. 5–3 (13).

70 Volker Busse, *Änderungen der Organisation der Bundesregierung und Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz 2002*, in: DÖV 2003, S. 407–413 (410).

71 Dieser untersteht unmittelbar dem Bundeskanzler. BGBl. I, 1977, S. 128, II.1. S. 1: »Das Presse- und Informationsamt unter Leitung eines Staatssekretärs untersteht dem Bundeskanzler unmittelbar.«

72 Zähle, *Der Bundessicherheitsrat*, aaO. (FN 34), S. 462–482 (474).

73 § 35 V StUG S. 2–5 (a.F. v. 28.12.1991): »Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Dienstaufsicht führt der Bundesminister des Inneren.«

und Friedensförderung.[74] Externe Expertise aus der Wissenschaft ließe sich in Form eines solchen Beirats in einem Nationalen Sicherheitsrat einbinden. Um sicherzustellen, dass diese externe Expertise auch Gehör findet, kann verpflichtend ein Konsultationsformat vorgeschrieben werden (z.B. in einem bestimmten Turnus, etwa vierteljährlich).[75] Auch können externe Experten direkt zum Vortrag im Kollegialorgan Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss herangezogen werden. Dem Nationalen Sicherheitsberater kann auch Personal beigegeben werden, das dauerhaft oder auf Zeit von den jeweiligen Heimatinstitutionen zum Nationalen Sicherheitsberater abgeordnet wird (z.B. als Fellow-Stellen), was sich institutionalisieren ließe, indem für bestimmte Stellen eine feste Rotation mit mehreren Forschungseinrichtungen obligatorisch etabliert wird.[76]

3.3 Kompetenzgrenzen eines Nationalen Sicherheitsrates und Sicherheitsberaters

Für das Ziel einer Verbesserung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der Herausbildung einer ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik ist zentral, nicht lediglich bestehende Aufgaben rechtlich zu duplizieren.[77] Dies schafft Konkurrenzverhältnisse, entwertet bestehende Strukturen durch Redundanzen und ist geradezu das Rezept für *turf wars,* also Situationen, in denen mehrere Institutionen um Zuständigkeiten konkurrieren.[78]

Die wesentliche Neuerung im Vergleich zu bestehenden Strukturen läge in einer institutionalisierten Einbringung von strategischen Analyseergebnissen auf der Ebene eines Kabinettsausschusses. Dieses kontinuierliche, unmittelbare Herantragen von langfristig angelegten Analyseergebnissen an politische Entscheidungsträger in einem Kabinettsausschuss würde Raum schaffen für strategische Erwägungen. Das wäre deutlich direkter, als das bisher in der bestehenden Nachrichtendienstlichen Lage, kurz ND-Lage und Staatssekretärsrunde erfolgten kann, die vom Tagesgeschäft bestimmt sind.[79] Im britischen Modell tagt der *National Security Council* i.d.R. direkt im Anschluss an Kabinettssitzungen zu ein bis zwei strategischen Themen mit einem Zeitansatz von jeweils ca. 30 Minuten.[80]

74 BT-Drs. 19/7390 v. 28.1.2019.
75 So geregelt z.B. per Organisationserlass des BMVg für den Beirat Innere Führung beim BMVg, VMBl 1969, S. 96 f.
76 Bei deren Besetzung ist den Kriterien des Art. 33 II GG (Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und Leistung) zu genügen.
77 Vergleich bestehender und vorgeschlagene Funktionalitäten bei Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?,* aaO. (FN 23), S. 19 (20–21).
78 Grds. dazu: Graham T. Allison/Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, in: World Politics 24:1 (1972), S. 40–79.
79 Hierin wird auch von Praktikern der potenzielle Mehrwert gesehen; GKND, Stellungnahme v. 21.9.2021, S. 10–11; Gerhard Conrad, *Erhöhte Resilienz und Handlungsfähigkeit durch permanente ressortübergreifende Entscheidungsstrukturen?,* GSZ-Editorial 3/2020, S. III–IV.
80 Harris/Devanney, *The National Security Council*, aaO. (FN 55), S. 24.

In bislang diskutierten Vorschlägen weist ein Nationaler Sicherheitsrat bzw. dessen administrativer Unterbau häufig den Charakter einer Allzweck-Institution mit nahezu universellen Kompetenzen auf,[81] wird gar als eine Art »Allheil-Mittel« angesehen.[82] Dies übersteigt häufig auch bei Weitem den Aufgabenumfang der als Vergleich herangezogenen ausländischen Institutionen, wie dem *US National Security Council*. Bei der Betrachtung werden nicht evident wesensverwandte Themen häufig miteinander verbunden,[83] die auch die Grenzen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs[84] sprengen. Für den *National Security Council* erschiene es abwegig, Aufgaben eines Krisenreaktionszentrums bei innerstaatlichen Katastrophenfällen wie Unwetterkatastrophen zu übernehmen. Klimawandel und davon ausgehende Gefahren als grundsätzliches Thema dagegen würde der *National Security Council* durchaus betrachten, aber keine Kapazität zur unmittelbaren Gefahrenabwehr bereitstellen. Dabei werden die Grenzen zwischen *security* als Sicherheit vor strategischen Bedrohungen und *safety* als Sicherheit vor systemischen Bedrohungen häufig verwischt.[85]

Eine Institution, der rechtlich eine Vielzahl an Aufgaben zugewiesen wird, die heterogene Leistungsansprüche mit sich bringen, ist bereits strukturell auf Überforderung ausgelegt (*overtasking* oder auch *overburdening*[86]). Sobald eine operative Exekutivfunktion wahrgenommen werden soll, ergeben sich daraus rechtlich schwerwiegende Folgeprobleme. Bei einer thematischen Gruppierung der diskutierten, potenziellen Handlungsfelder unterscheiden sich diese erheblich: Langfristige, grundsätzliche, politikberatende Tätigkeiten und kurzfristige, krisenbezogene Tätigkeiten stehen sich gegenüber. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen für eine solche Aufgabenzuweisung ganz wesentlich.

Die *Erarbeitung von Strategiedokumenten* der Bundesregierung kann der Institution »Nationaler Sicherheitsberater« übertragen werden. Da die Einrichtung eines »Nationalen Sicherheitsrates« mit »Nationalem Sicherheitsberater« als Unterbau eng mit der Leitungs- und Moderationsfunktion innerhalb der Bundesregierung – die dem Bundeskanzler zweifellos zukommt (Art. 65 S. 1 GG) – verbunden ist, wäre eine solche Verlagerung der Federführung für gesamtkoordinierende Dokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie kompetenzgerecht, nicht aber für ressortspezifisch angelegte Dokumente, wie Weißbücher.

---

81 Exemplarisch: Christina Moritz, *Mauerblümchen mit Potential*, GIDS statement, Nr. 3 / 2023, Februar 2023.

82 Siehe dazu in diesem Band: Sarah Cardaun / Sylvia Veit, »Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

83 Z.B. die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, Christina Moritz, *Wasserlöcher und Wunschzettel. Braucht Deutschland einen. Nationalen Sicherheitsrat?* in: loyal Nr. 11/2021, S. 38–42 (41); dazu Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?* aaO. (FN 23) S. 19, mwN.

84 Carlo Masala / Alessandro Scheffler Corvaja, *Sicherheitsbedrohungen*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, München 2022, § 1 Rn. 35 ff.

85 Dazu: Jeremy Waldron, *Safety and Security*, in: Nebraska Law Review, 85:2 (2006–2007), S. 454–507.

86 Xavier Fernández-I-Marín et al., *Bureaucratic overburdening in advanced democracies*, in: Public Administration Review, 84:4 (2024), S. 696–709.

Mit dem BND verfügt Deutschland über einen Auslandsnachrichtendienst als *all source intelligence service*.[87] *All source intelligence* als die Erstellung von Produkten unter Verwendung aller nachrichtendienstlich verfügbaren Informationen, setzt das Vorhandensein von Informationen aus verschiedenen Erhebungsmethoden, wie OSINT, HUMINT oder SIGINT, voraus.[88] Dies setzt einer *All-source-intelligence*-Auswertung rechtlich enge Grenzen, da jede dieser Erhebungsmethoden und der Umgang mit daraus stammenden Informationen an spezifische rechtliche Anforderungen geknüpft ist. Insbesondere der Umgang mit G-10-Material, das durch Eingriffe in die nach Art. 10 GG garantierten Grundrechte – also das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis – erlangt wurde, ist an besonders hohe Hürden geknüpft. Für die beabsichtigte *Funktion der strategischen Vorausschau* ist ein rechtlich komplizierter Umgang mit solchem sogenannten »Rohmaterial« nicht zwingend erforderlich. Hierfür genügt der Umgang mit den Endprodukten der Berichterstattung (*finished intelligence*)[89]. Sicherheitsüberprüftes Personal an Bundesbehörden kann unproblematisch zum entsprechenden Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt werden.[90] Der Auftrag des BND ist auf die »Auswertung von Informationen« beschränkt (§ 1 II S. 1 BNDG), was keine eigentliche Politikberatung umfasst. Ohne einen Kompetenzkonflikt zu schaffen, kann der Behörde Nationaler Sicherheitsberater daher eine strategische Vorausschau zur effektiven Politikberatung zugewiesen werden.

Die Zuständigkeit, verschiedene Endprodukte der Nachrichtendienste des Bundes und anderer Lagebilder im Wege einer »*Meta-Auswertung*« zusammenzuführen und diese auf Schlüssigkeit hin zu untersuchen, kann auf die Koordinierungsfunkton des Bundeskanzlers gestützt werden. Dies kann wiederum einen Teil der informationellen Voraussetzungen für eine *Kompetenz zur Krisenfrüherkennung* (*crisis intelligence*)[91] ausmachen. Dafür wäre erforderlich, dass eine Kompetenz der Institution zur Informationsabfrage geschaffen wird, um eine reguläre Beteiligung am Informationsfluss von Nachrichtendiensten zur Bundesregierung und an anderen Berichtsformen sicherzustellen (*Push-and-Pull-Modell*)[92]. Gerade die personell ausgeweitete Sachzuständigkeit der Fachressorts für Außenbeziehungen bietet Raum für eine ressortübergreifende Koordinierungsrolle, die natürlich Grenzen an der bestehenden Dienst- und Fachaufsicht des jeweiligen Ressortministers findet. Möglich ist aber ein ressortübergreifendes Zusammenführen bestehender Evaluationsergebnisse, wie etwa bestehenden Berichten

87 Werner Ader, *Struktur und Prozesse der Auslandsaufklärung*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, München 2022, § 19 Rn. 66 ff.
88 Mark A. Zöller / Markus Löffelmann, *Nachrichtendienstrecht*, Baden-Baden 2022, C. Rn. 21 ff.
89 Gunter Warg, *Recht der Nachrichtendienste*, Stuttgart 2023, Rn. 65.
90 § 1 VSA-Verschlusssachenanweisung v. 13.3.2023.
91 Dazu: Florian Roth/Michael Herzog, *Strategische Krisenfrüherkennung – Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen*, in: ZfAS, 9:2 (2016), S. 201–211.
92 Arthur S. Hulnick, *What's wrong with the Intelligence Cycle*, in: Intelligence and National Security 2006 (21:6), S. 959–979.

zum Monitoring und Evaluationen für Projekte im BMZ,[93] zum Zweck einer wertenden Gesamtschau.

Äußerst problematisch wäre allerdings die Nutzung einer solchen Institution als *Krisenreaktionsstab*, was rechtlich eine völlig andere Funktion darstellt als die einer mit grundsätzlichen strategischen Themen befassten Institution, die für politisch-strategische Kohärenz Sorge trägt. Es ist unmöglich, diese Funktion generell auf jedwede Form von Krise zu beziehen. Den administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates hierfür als universelle *Off-the-shelf*-Lösung anzusehen, verkennt deren komplexe Regelungslage und die Vielfalt an Krisenarten, denen begegnet werden müsste. Dies würde eine Konkurrenz zu bestehenden, hochkomplexen Krisenmanagementstrukturen von Polizeibehörden und Katastrophenschutzeinrichtungen[94] schaffen, die sehr vielfältig sind. Beispielhaft seien nur genannt die Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr), das Havariekommando oder der Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz.[95] Eine Art operative »Durchgriffskompetenz« stößt nicht nur horizontal an die Grenzen des Ressortprinzips, sondern steht vertikal im strukturellen Konflikt zum Föderalismusprinzip, wie der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 GG) und der Regelvermutung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder (Art. 30 GG). Raum bliebe dagegen für eine *Krisenkompetenz des Sicherheitskabinetts*, die diesem als Kabinettsausschuss hingegen naturgemäß bei akuten außenpolitischen Krisenlagen, wie nach den Anschlägen des 11. Septembers und dem russischen Angriff auf die Ukraine, zukommt.

Die Behörde Nationaler Sicherheitsberater kann auch als *Ansprechpartner für ähnliche ausländische Institutionen* dienen, von denen eine Vielzahl existiert,[96] die sich aber nach ihrer Funktion und Stellung im Staatsaufbau teils erheblich von den hier beschriebenen Institutionen unterscheiden.[97] In Präsidialsystemen dienen sie dem jeweiligen Präsidenten bei der Wahrnehmung von oft umfassenden außen- und sicherheitspolitischen Befugnissen, wobei gerade der *US National Security Council* den Charakter eines »Super-Ministeriums« angenommen hat.[98] Bisher werden entsprechende Kontakte von den jeweiligen Fachressorts wahrgenommen. Bezogen auf einzelne Sachthemen hat sich eine personell und organisatorisch ausgeweitete auslandsbezogene

93 BMZ, *Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit*, Leitlinien d. BMZ, BMZ-Papier 4, 2021, https://www.bmz.de/resource/blob/92884/bmz-leitlinien-evaluierung-2021.pdf.

94 Markus Thiel, *Organisation der Sicherheitsgewährleistung*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts, München 2022, § 7 Rn 36 ff.

95 BMI, *System des Krisenmanagements in Deutschland*, v. 9.12.2015, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf.

96 Übersicht: WD-BT, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat, WD 2–3000–056/22 v. 22.8.2022.

97 Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?* aaO. (FN 23), S. 19 (21–22).

98 Philipp Dann, *The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems*, in: ZaöRV, 66 (2006), S. 1–40 (16–17; 31).

Zuständigkeit der Fachressorts entwickelt.[99] Vertreter auswärtiger Staaten sollen nur nach vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amt empfangen werden, also nach dessen Information und Einverständnis (§11 I GO-BReg). Da hier ein Anknüpfungspunkt an ein übergreifendes Sachthema, wie etwa die politisch-strategische Gesamtplanung besteht, ist in dem Fall ein direkter Auslandskontakt der Behörde mit ausländischen Partnern auch kompetenzgerecht.[100]

4 Zusammenfassung: Der »fliegende Holländer« der deutschen Sicherheitsarchitektur?

Die Nationale Sicherheitsstrategie entfaltet verfassungsrechtlich nach innen für die Bundesregierung die Bindungswirkung eines Kabinettsbeschlusses. Als solcher kann sie jederzeit durch einen ebensolchen überarbeitet und erneuert werden. Eine darüberhinausgehende, völkerrechtliche Wirkung nach außen kommt ihr als einseitige Erklärung nicht zu. Hierzu beschränkt sie sich auf eine vage deklaratorische Wiederholung der deutschen Rechtsauffassung.

Eine rechtliche Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie steht noch aus. Vorschläge zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates für Deutschland kamen periodisch immer wieder auf, schon im Zuge der Aufstellung der Bundeswehr in den 1950er Jahren,[101] in den 1990er Jahren und nach den Anschlägen vom 11. September.[102] Bisher scheiterte jeder Versuch der Einrichtung einer solchen Institution. Die Geschichte des bisher nicht geschaffenen Nationalen Sicherheitsrates erinnert an die Sage vom »fliegenden Holländer«: verdammt, ewig auf See zu bleiben, ohne jemals Erlösung im Tod zu finden, aber alle paar Jahre darf er an Land gehen.[103] Ist der Nationale Sicherheitsrat also der fliegende Holländer der deutschen Sicherheitsarchitektur? Die Diskussion um diese Institution war jedenfalls noch nie so konkret und noch nie haben sich so viele Parteien für seine Einrichtung ausgesprochen wie zuletzt.[104]

Eine Institutionalisierung ist, bei entsprechendem politischen Willen, rechtlich möglich: Zwei verbundene Institutionen zur verbesserten Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik, nämlich ein Kabinettsausschuss (»Nationaler Sicherheitsrat«) und ein damit verbundener Arbeitsstab als Unterbau (»Nationaler Sicherheitsberater« als Behörde) können per Organisationserlass und Kabinettsbeschluss geschaffen werden.

---

99 Zählungen gehen von 95 Referaten (Stand 2020) in den Fachministerien mit internationalen Aufgaben aus, Tobias Bunde/Christoph Erber/Juliane Kabus, *Entscheidungsprozess: Berliner Disharmoniker*, in: Tobias Bunde et al. (Hg.), Zeitenwende/Wendezeiten 2020, S. 145 (149).

100 Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen,* aaO. (FN 9), § 5 Rn. 31.

101 Horst Ehmke, *Militärischer Oberbefehl und Parlamentarische Kontrolle*, in: ZfP, 1:4 (1954), S. 337–356 (353).

102 Ines-Jacqueline Werkner, *Die Verflechtung innerer und äußerer Sicherheit. Aktuelle Tendenzen in Deutschland im Lichte europäischer Entwicklungen*, in: ZfAS, 4:2 (2011), S. 65–87.

103 Manfred Frank, *Die unendliche Fahrt. Die Geschichte des Fliegenden Holländers und verwandter Motive*, Leipzig 1995.

104 BT.-Drs. 20/104400, Zwischenbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan v.19.2.2024, S. 228–229, 232, 233; BT-Debatte v. 17. 10. 2024, 194. Sitzung.

Ein *Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss* kann per Kabinettsbeschluss eingerichtet werden, wofür sich das bisher informell bestehende Sicherheitskabinett als Nukleus eignet. Die Aufgaben dieses neuen Gremiums sollten von denen des bestehenden Bundessicherheitsrates durch Geschäftsordnungsänderungen abgegrenzt werden.

Für die Ausgestaltung einer *Behörde Nationaler Sicherheitsberater* unter der Leitung eines Beauftragten der Bundesregierung sind verschiedene Rechtsformen möglich. Für die Aufgabenwahrnehmung erscheint im Organisationsgefüge der Bundesregierung eine Verortung, die dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung entspricht, am ehesten sachgerecht, also als *Oberste Bundesbehörde unter Leitung eines politischen Beamten*. Die Einrichtung kann per Organisationerlass erfolgen, aber um dessen Zuständigkeit, Befugnisse und Amtsstellung zu regeln, scheint ein Bundesgesetz erforderlich. Da die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsberaters und eines entsprechenden Arbeitsstabes eng mit der Leitungs- und Moderationsfunktion des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung verbunden ist, besteht dafür auch eine Organisationskompetenz des Bundeskanzlers, die nicht die Ressortkompetenz der Fachminister berührt. Sofern dadurch bisher bestehende Kompetenzlücken gefüllt werden, können einer Institution Nationaler Sicherheitsberater Aufgaben zur Herstellung politisch-strategischer Kohärenz rechtlich unproblematisch zugewiesen werden. Eine solche Aufgabenzuweisung vermeidet Dopplungen und Redundanzen. Langfristig, strategisch angelegte Aufgaben wie die Erstellung von Strategiedokumenten, strategische Vorausschau zur Politikberatung, Zusammenführung von Lagebildern als »Meta-Auswertung« und Krisenfrüherkennung erzeugen dabei erheblich geringeren Regelungsbedarf als die Zuweisung rechtlich hochproblematischer, kurzfristig angelegter Krisenreaktionsaufgaben. Bei diesen Strukturdebatten darf eines jedoch nicht in Vergessenheit geraten: Um Wirkung zu entfalten erfordert *strategic intelligence* als Adressaten auch Abnehmer, die an einer solchen Berichterstattung interessiert sind und sie in politischen Entscheidungen umzusetzen wissen.[105]

105 Ekkehard Brose, *Vernetzte Sicherheit, vernetztes Regieren, vernetzte Mandate*, in: angeBAKSt, Nr. 1/21 v. 17.6. 2021, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/angebakst_21-1.pdf; Ulrich Schlie /Andreas Lutsch, »*We Never Plan for the Worst Case«: Considering the Case of Germany*, in: Eva Michaels et al. (Hg.), *Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking*, Edinburgh 2022, S.190 – 219.

Stefan Talmon

Wert, Interesse und Instrument: Das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Die Nationale Sicherheitsstrategie identifiziert die Grundsätze des Völkerrechts als einen der fundamentalen Werte der Bundesrepublik Deutschland mit der Folge, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse liegen und dass Deutschlands Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts gewährleistet wird. Die Nationale Sicherheitsstrategie beruht damit auf der Idee von Sicherheit durch Völkerrecht und folgt einer völkerrechtlichen Friedenstheorie. Deutschlands Umgang mit dem Völkerrecht erlangt dadurch Bedeutung für seine eigene Sicherheit.

Schlüsselwörter: Völkerrecht, Nationale Sicherheitsstrategie, freie internationale Ordnung, völkerrechtliche Friedenstheorie

Stefan Talmon, The National Security Strategy and Public International Law

Summary: The National Security Strategy identifies the principles of international law as one of the fundamental values of the Federal Republic of Germany, with the result that the defence and further development of international law are in Germany's security interests and that its security is best guaranteed in a free international order based on international law. The National Security Strategy is therefore founded on the idea of security through international law and thus follows an international law peace theory. Germany's approach to international law consequently becomes important for its own security.

Keywords: Public International Law, German National Security Strategy, free international order, international law peace theory

Stefan Talmon, Prof. Dr. LL.M. M.A., ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht und Direktor am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn sowie Supernumerary Fellow des St. Anne's College, Oxford.

Korrespondenzanschrift: stefan.talmon@jura.uni-bonn.de

1 Einleitung

Deutschlands erste Nationale Sicherheitsstrategie ist nicht nur für die Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch für das Völkerrecht von Bedeutung. In dem 73-seitigen Strategiepapier, in dem die Bundesregierung darlegt, wie sie die Sicherheit des Landes gewährleisten und es gegen äußere Bedrohungen schützen will, finden sich zahlreiche Bezüge zum Völkerrecht. So geht es in der Nationalen Sicherheitsstrategie um Menschenrechte, internationales Umweltrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht, internationales Gesundheitsrecht, internationales Wirtschaftsrecht, Weltraumrecht und Völkerstrafrecht. Allein der Begriff »Völkerrecht« findet sich einundzwanzigmal Mal; der Begriff der »Menschenrechte« wird sogar vierunddreißigmal Mal verwandt. Die Bandbreite der völkerrechtlichen (Spezial-)Gebiete, die in der Strategie angesprochen werden, deutet auf einen holistischen Sicherheitsbegriff hin. Sicherheit ist nicht nur eine Frage militärischer Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit, sondern, wie es scheint, vor allem auch eine soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und ökologische Frage. Da alle diese Fragen auf internationaler Ebene durch das Völkerrecht geregelt werden, kommt dem Völkerrecht eine zentrale Rolle zu. Das Völkerrecht bildet jedoch nicht nur den normativen Rahmen, in dem Sicherheit gewährleistet wird, das Völkerecht selbst ist Grundlage und Instrument zur Gewährleistung dieser Sicherheit. Im Folgenden soll skizziert werden, welche Rolle das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie spielt.

2 Das Völkerrecht als Wert deutscher Außen- und Sicherheitspolitik

Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik als »wertebasiert «.[1] Zu den »fundamentalen Werten« der Bundesrepublik Deutschland gehören laut Vorwort der Bundesministerin des Auswärtigen auch »die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Menschenrechte und des Völkerrechts«.[2] Natürlich gehören auch die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Menschenrechte zum Völkerrecht, so dass der Dreiklang eher der Rhetorik als inhaltlicher Differenzierung geschuldet sein dürfte.

Während sich die »Grundsätze der Vereinten Nationen« aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben,[3] bleibt unklar, um welche Grundsätze der Menschenreche und des Völkerrechts es sich hier im Einzelnen genau handelt. Zwar werden an anderer Stelle in der Sicherheitsstrategie die völkerrechtlichen Grundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten, der Gewaltfreiheit und des Selbstbestimmungsrechts der Völker genannt,[4] und auch das Selbstverteidigungsrecht wird in seiner individuellen und kollektiven Ausprägung in Form der Beistandspflicht zumindest indirekt angespro-

1 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 20.
2 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 7.
3 Charta der Vereinten Nationen, 26. Juni 1945, Artikel 2.
4 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 11, 19.

chen,[5] doch dürfte es sich dabei keineswegs um eine abschließende Aufzählung der für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik relevanten Grundsätze des Völkerrechts handeln. Zu denken wäre hier vor allem auch an das Interventionsverbot, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit, die keine Erwähnung in der Sicherheitsstrategie finden.

Ebenso verhält es sich mit den »Grundsätze[n] der Menschenrechte«. So heißt es an anderer Stelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie, dass unsere Werte Menschenrechte umfassen, insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, die Gleichheit aller Menschen und ihr Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.[6] Auch das Menschenrecht auf Nahrung und auf Bildung werden erwähnt.[7] Gerade für die Sicherheit Deutschlands relevant wäre aber auch das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, aus dem zum Beispiel der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Zurückweisungsverbot an der Grenze ableitet,[8] dem im Rahmen von zunehmender Migration und Flucht eine besondere Bedeutung zukommt.

Die Verbindung zwischen dem Völkerrecht und der Sicherheit Deutschlands ergibt sich für die Bundesregierung daraus, dass eine »[i]nternationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen (…) Stabilität und die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung« schafft. Zugleich bietet eine solche Ordnung Deutschland als einem offenen und vernetzten Land »Schutz und Raum zur Entfaltung.«[9] Auch die Menschenrechte sollen letztendlich der Sicherheit Deutschlands dienen. Menschenreche werden als Voraussetzung für menschliche Entwicklung und Sicherheit gesehen, die wiederum Voraussetzung für Frieden und Stabilität sein sollen. So heißt es: »Wo die Menschenrechte gelten und geschützt werden, sind Krisen und Kriege weniger wahrscheinlich.«[10] In Anlehnung an die politikwissenschaftliche demokratische Friedenstheorie, wonach Demokratien (fast) keine Kriege gegeneinander führen,[11] scheint die Bundesregierung ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie eine völkerrechtliche Friedenstheorie zugrunde zu legen, wonach Staaten, die das Völkerrecht achten und schützen, keine oder weniger Kriege gegeneinander führen. Anders als die demokratische, ist diese völkerrechtliche Friedenstheorie jedoch zirkulär. Da das Gewaltverbot ein Grundsatz des Völkerrechts ist, können Staaten, die das Völkerrecht achten, keinen (Angriffs-)Krieg führen und Staaten, die einen solchen Angriffskrieg führen, achten nicht das Völkerrecht. Dies stellt den Wert des Völkerrechts für den Frieden nicht in Frage, zeigt aber, dass das Völkerrecht per se keinen Frieden gewährleistet. Die Stärkung des Völkerrechts und

5 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 13, 31, 39, 45.
6 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 20.
7 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51, 68, 69.
8 Siehe z.B. EGMR, *H.T. v. Germany and Greece*, no. 13337/19, Urteil vom 15. Oktober 2024.
9 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48.
10 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.
11 Siehe z.B. Alex Mintz, Nehemia Geva, »Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Study« in: *The Journal of Conflict Resolution* 7, Nr. 3 (1993), S. 484–503.

insbesondere die Förderung einer Kultur der Völkerrechtstreue unter den Staaten kann jedoch zu größerer Sicherheit führen, indem die Hemmschwelle für die Gewaltanwendung rechtlich und damit mittelbar auch politisch erhöht wird.

3 Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse

Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur als wertebasiert, sondern auch als »interessengeleitet«.[12] Da es sich beim Völkerrecht um einen fundamentalen Wert der Bundesrepublik Deutschland handeln soll, liegt es zwangsläufig im deutschen Interesse, die bestehende völkerrechtsbasierte internationale Ordnung zu verteidigen und zu stärken.[13] Für die Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet dies unter anderem, dass Deutschland Völkerrechtsverstöße wie Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine öffentlich klar benennt und verurteilt,[14] für internationale Organisationen, insbesondere die Vereinten Nationen, einsteht und deren Arbeit sowohl politisch als auch finanziell unterstützt.[15] Insofern handelte es sich bei der deutschen Reaktion auf die am 6. Februar 2025 von US-Präsident angekündigten Sanktionen gegen den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)[16] um einen praktischen Anwendungsfall der Strategie. Zu den Sanktionen gegen den IStGH erklärte Bundesaußenministerin Baerbock:

> »Das Einstehen für das Völkerrecht und für den Internationalen Strafgerichtshof ist in unserem maximalen Sicherheitsinteresse. Nur die Stärke des Rechts schützt vor dem Recht des Stärkeren. Wenn Regeln nicht mehr gelten, verlieren am Ende alle. Miteinander die Völkerrechtsordnung und ihre internationale Gerichtsbarkeit zu bewahren, ist unsere beste Lebensversicherung und zugleich auch Grundlage für Wohlstand und Frieden. (…) Deshalb unterstützen wir den IStGH und deshalb braucht der IStGH unsere Unterstützung.«[17]

In der Sicherheitsstrategie finden sich zahlreiche Hinweise und Beispiele wie Deutschland das Völkerrecht verteidigen und stärken will. Zunächst will sich Deutschland selbst völkerrechtskonform verhalten. Völkerrecht soll zentrale Richtschnur deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein. Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland sollen deshalb »immer im Einklang mit dem Völkerrecht« stehen.[18] Auch ansonsten soll das Völkerrecht und insbesondere die von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Ver-

12 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 20.
13 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 21, 23, 48, 49.
14 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 11, 22.
15 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48, 49.
16 White House, »Imposing Sanctions on the International Criminal Court«, 6. Februar 2025, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/.
17 Auswärtiges Amt, »Außenministerin Annalena Baerbock zu den US-Sanktionen gegen den IStGH«, 7. Februar 2025, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2699532-2699532.
18 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 41.

träge den Rahmen für das Handeln der Bundesregierung bilden. Genannt werden, unter anderem, die Klimarahmenkonvention, das Pariser Klimaschutzabkommen und die Übereinkommen für biologische Vielfalt und zur Bekämpfung der Desertifikation – all diesen klima-, umwelt- und ernährungspolitischen Verträgen wird im Rahmen des holistischen Sicherheitsbegriffs zumindest mittelbar eine sicherheitspolitische Dimension beigemessen.[19] Unmittelbar sicherheitsrelevant sind dagegen die vertraglichen Beistandsklauseln im Falle eines bewaffneten Angriffs: Artikel 5 des Nordatlantikvertrages, Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages über die Europäische Union und Artikel 4 des Vertrages von Aachen mit Frankreich.[20] Das Bekenntnis zur Erfüllung dieser völkerrechtlichen Bündnisverpflichtungen ist zentraler Bestandteil der Strategie.

Als Bestandteil der Nationalen Sicherheitsstrategie will Deutschland sich auch aktiv an der Fortentwicklung bestehenden und der Schaffung neuen Völkerrechts in sicherheitsrelevanten Bereichen beteiligen. Genannt werden hier unter anderem völkerrechtliche Regeln für die Abwehr eines laufenden oder unmittelbar bevorstehenden Cyberangriffs oder für die internationale Ordnung im Weltraum. Durch die Kundgabe deutscher Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung soll hier Einfluss auf die Herausbildung neuer völkergewohnheitsrechtlicher Regeln genommen werden. So heißt es in der Strategie in der Hoffnung, dass sich andere Staaten dieser Auffassung anschließen: »Hackbacks lehnen wir als Mittel der Cyberabwehr prinzipiell ab.«[21] Deutschland spricht sich auch klar gegen Tests mit boden-, luft- oder seegestützten Anti-Satelliten-Raketen aus. Um das Völkerrecht hier mitzugestalten, hat sich Deutschland – beispielgebend – eine Selbstverpflichtung auferlegt, keine Anti-Satelliten-Tests durchzuführen.[22]

Bereits seit mehreren Jahrzehnten setzt sich Deutschland auch – erfolglos – für eine Reform der Vereinten Nationen (VN) und einer damit verbundenen Änderung der VN-Charta ein.[23] Im Rahmen einer solchen Änderung strebt die Bundesregierung einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat an, dem die Mitgliedstaaten »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« übertragen haben.[24] Bis zu einer solchen Änderung unterstützt Deutschland in den Fällen, in denen der VN-Sicherheitsrat seine Hauptverantwortung infolge der Ausübung des Vetorechts durch eines der fünf ständigen Mitglieder nicht wahrnehmen kann, eine Befassung der VN-Generalversammlung mit Fragen von Frieden und Sicherheit im Sinne der sogenannten »Uniting for Peace«-Resolution.[25]

Auch im Bereich des Völkerstrafrechts will Deutschland im Interesse seiner eigenen und der internationalen Sicherheit das Recht fortentwickeln. So setzt sich die

19 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 31, 45, 64.
20 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 13, 31.
21 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 62.
22 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 63.
23 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 50. Siehe auch Stefan Talmon, »UN Security Council Reform: A Story of Growing German Frustration« in: ders. (Hrsg.), *German Practice in International Law 2020* (2023), S. 248–253.
24 Artikel 24, Absatz 1 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945.
25 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 41. Siehe VN-Generalversammlungsresolution 377(V) vom 3. November 1950, Absatz 1.

Bundesregierung seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine für die Reform des Römischen Statuts des IStGH ein, um die bislang beschränkte Zuständigkeit des IStGH für das Aggressionsverbrechen auszuweiten und an die Zuständigkeit für die anderen drei Kernverbrechen – Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – anzupassen. Wie bei den anderen Völkerrechtsverbrechen soll es dafür genügen, dass die Tat auf dem Territorium eines Staates, der die Zuständigkeit des IStGH anerkannt hat, begangen wurde.[26] Damit würde unter anderem sichergestellt, dass in Zukunft auch Staatsführer eines Nichtvertragsstaates wie der russische Präsident Putin bei einem Angriff auf einen Vertragsstaat des Römischen Status in Den Haag vor Gericht gestellt werden könnten, was einen zusätzlichen, wenn auch geringen Abschreckungseffekt gegen Angriffskriege haben dürfte.

Als Folge ihrer Auffassung, dass Krisen und Kriege weniger wahrscheinlich sind, wo die Menschenrechte gelten und geschützt werden,[27] verfolgt die Bundesregierung eine »aktive Menschenrechtspolitik« und setzt sich für die Verwirklichung und Stärkung der Menschenrechte, insbesondere auch für lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen (LSBTI), ein.[28] Maßstab ist dabei die weltweite Geltung der Menschenrechte für jeden einzelnen Menschen. Eine kulturelle Relativierung wird abgelehnt.[29] Zudem geht die Bundesregierung davon aus, dass es sich bei menschenrechtlichen Verpflichtungen um sogenannte Verpflichtungen *erga omnes* handelt – Verpflichtungen, die alle Staaten angehen.[30] Schwerste Menschenrechtsverletzungen sollen deshalb nicht mehr zu den inneren Angelegenheiten der Staaten gehören, in die sich andere Staaten nicht einmischen dürfen.[31] Diese Ansicht liegt auch dem Völkerstrafgesetzbuch zugrunde, das die Zuständigkeit deutscher Gerichte für schwerste internationale Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen begründet, auch wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.[32] Auch die jüngste Intervention Deutschlands im Rechtsstreit zwischen Gambia und Myanmar vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH), in dem es um den Vorwurf des Völkermords in Myanmar geht, ist als Ausdruck dieser aktiven Menschenrechtspolitik anzusehen.[33]

In Anbetracht des holistischen Sicherheitsbegriffs der Strategie überrascht es nicht, dass nach Ansicht der Bundesregierung auch die Fortentwicklung bestehender und die Schaffung neuer völkerrechtlicher Regeln in anderen, nicht klassisch sicherheitsrelevanten Bereichen im deutschen Sicherheitsinteresse sein sollen. So sind beispielsweise

26 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 52.
27 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.
28 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 15, 51, 52, 69.
29 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 51.
30 Siehe IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (New Application: 1962)*, Urteil vom 5. Februar 1970, S. 32, §§ 33, 34.
31 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 52.
32 § 1 Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002 (BGBl. I S. 2254), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 255).
33 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Joint declaration of intervention of Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom, 15. November 2023, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20231115-wri-01-00-en.pdf.

Verhandlungen über ein neues Pandemieabkommen und eine Reform der internationalen Gesundheitsvorschriften,[34] der Abschluss von weiteren ambitionierten Handels- und Investitionsabkommen mit globalen Partnern,[35] der Abschluss von bilateralen Migrations- und Rückführungsvereinbarungen,[36] die Ausarbeitung eines Abkommens zur Überwindung der Plastikverschmutzung[37] sowie die Ratifizierung des VN-Hochseeabkommens Gegenstand der Strategie.[38] Das Völkerrecht wird damit zum zentralen Instrument, um die Sicherheit Deutschlands zu gewährleisten.

4 Völkerrecht als Grundlage der freien internationalen Ordnung

In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird auch zum ersten Mal »eine freie internationale Ordnung« als eines der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland genannt.[39] Eine solche Ordnung soll Stabilität und die Voraussetzungen für Frieden, Sicherheit und menschliche Entwicklung schaffen.[40] Die »freie internationale Ordnung« wird eng mit dem Völkerrecht verknüpft. Allein sechzehnmal werden diese Begriffe zusammen verwandt. Deutschland will sich für »eine (freie) internationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts« einsetzen, für diese eintreten oder diese verteidigen.[41]

Bei der »freien internationalen Ordnung« handelt es sich um den neuen Kampfbegriff der Sicherheitsstrategie, der vor allem gegen Staaten wie China und Russland gerichtet ist.[42] Deutschland sieht sich im strategischen Wettbewerb mit diesen beiden Staaten, denen es vorwirft, durch den Versuch, Einflusssphären zu etablieren, diese Ordnung untergraben oder umgestalten zu wollen.[43] Dieser Systemwettbewerb bestimmt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik und soll Einfluss haben auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und die Entwicklungspolitik. Die Zusammenarbeit mit Staaten, die eine freie internationale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts unterstützen, soll vertieft werden; mit solchen Staaten sollen neue Partnerschaften eingegangen, und Partnerregierungen, die sich für die internationale Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts einsetzen, sollen unterstützt werden.[44]

Obwohl die »freie internationale Ordnung« ihre Grundlage im Völkerrecht haben soll, ist sie ebenso wie die »regelbasierte internationale Ordnung« – ein anderer belieb-

34 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 72.
35 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 56.
36 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 42.
37 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 68.
38 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 68.
39 Zum Begriff der »freien internationalen Ordnung« siehe Siehe Stefan Talmon, »Die ‚freie internationale Ordnung': Der neue Kampfbegriff der Nationalen Sicherheitsstrategie gegen China« in: Die Friedens-Warte 96 (2023), S. 117–124.
40 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 48.
41 Siehe z.B. Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 14, 15, 49.
42 Siehe Stefan Talmon, Die ‚freie internationale Ordnung, aaO. (FN 39), S. 119–120.
43 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 23.
44 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 14, 44, 50.

ter Begriff der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik[45] – kein Synonym für die Völkerrechtsordnung. Bei der freien internationalen Ordnung geht es nicht nur um »Recht«, sondern auch um »Regeln«. So spricht die Bundesministerin des Auswärtigen in ihrem Vorwort denn auch ausdrücklich von einer Ordnung, »in der Regeln und Recht gelten«.[46] Bei der Schaffung von Regeln aber spielen Machtkonstellationen und damit die (noch) bestehende Dominanz westlicher Staaten eine größere Rolle als beim Völkerrecht, das nur diejenigen Staaten bindet, die diesem tatsächlich zugestimmt haben. Hier wird bewusst die Grenze zwischen bindendem Völkerrecht und unverbindlichen Regeln verwischt,[47] um anderen Staaten im politischen Systemwettbewerb regelwidriges Verhalten vorwerfen zu können.

In der Strategie wird nicht definiert, was unter der »freien internationalen Ordnung« zu verstehen ist. Eine *freie* Ordnung impliziert jedoch eine freiheitliche Ordnung, die politische und wirtschaftliche Freiheiten ermöglicht und fördert. Eine solche Ordnung wäre unter anderem durch Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Freihandel gekennzeichnet. In der Strategie wird »das positive Modell einer freien internationalen Ordnung« einer autoritären oder illiberalen internationalen Ordnung, die auf Einflusssphären beruht, gegenübergestellt.[48] Der Begriff der »Völkerrechtsordnung« dagegen beschreibt den normativen Rahmen für die Beziehungen zwischen internationalen Akteuren und insbesondere zwischen den Staaten. Der Begriff als solcher ist wertneutral: Er bietet Raum für Koordination, Kooperation und Konfrontation. Er ermöglicht Gleichheit, aber auch Hegemonie und Vorherrschaft.

Indem die Bundesregierung das wertebeladene Konzept der »freien internationalen Ordnung« mit dem Völkerrecht verknüpft, erweckt sie den Eindruck, dass alternative Ordnungsmodelle im Widerspruch zum Völkerrecht stünden. Das Völkerrecht basiert jedoch »auf einer Vielzahl von Wertesystemen« und sieht kein bestimmtes Modell für die internationale Ordnung vor.[49] Insbesondere schließt das Völkerrecht Einflusssphären nicht grundsätzlich aus. Einflusssphären sind in der Regel das Ergebnis politischer, militärischer, wirtschaftlicher oder sonstiger Abhängigkeiten und nicht das Ergebnis formeller völkerrechtlicher Vereinbarungen. Soweit sie auf Verträgen und Bündnissen beruhen, unterliegen sie der Handlungsfreiheit der Staaten. Wie der IGH 1986 in seiner für Fragen der staatlichen Souveränität und des Interventionsverbots grundlegenden *Nicaragua*-Entscheidung feststellte: »Nach dem Grundsatz der Staatssouveränität ist es jedem Staat gestattet, frei über sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System und die Gestaltung seiner Außenpolitik zu entschei-

45 Siehe Stefan Talmon, »Rules-Based Order vs International Law?« in: ders. (Hrsg.), *German Practice in International Law 2019* (2022), S. 1–3; John Dugard, »The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?« in: *Leiden Journal of International Law* 36 (2023), S. 223–232.

46 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 7.

47 Stefan Talmon, Rules-Based Order vs International Law?, aaO. (FN 42), S. 3.

48 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. 49.

49 Siehe International Law Commission, 69th session (second part), Provisional summary record of the 3369th meeting, 4 July 217, UN Doc. A/CN.4/SR.3369, 8 August 2017, 3 (Shinya Murase).

den.«[50] Die Außenpolitik und die Bündnisse der Staaten sowie deren Auswirkungen auf regionale oder internationale politisch-militärische Gleichgewichte sind für das Völkerrecht im Allgemeinen nicht von Belang.[51] Das Völkerrecht ist genau darauf ausgelegt, Beziehungen von Staaten mit unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen auf der Grundlage der Koexistenz ihrer verschiedenen Ideologien zu regeln.[52] Die Frage nach der zukünftigen internationalen Ordnung ist deshalb in erster Linie keine Frage des Völkerrechts, sondern eine politische Frage – eine Frage von Macht, Interessen und Werten.

5 Sicherheit durch Völkerrecht

Die Tatsache, dass es sich bei den Grundsätzen des Völkerrechts um fundamentale Werte der Bundesrepublik Deutschland handelt, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts deshalb im deutschen Sicherheitsinteresse liegen, und dass Deutschland seine Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts gewährleistet sieht, zeigt, dass der Nationalen Sicherheitsstrategie der Grundgedanke der Sicherheit durch Völkerrecht zugrunde liegt. Die Gestaltung der internationalen Beziehungen, die Konfliktlösung und die Bewältigung von Krisen und Katastrophen auf der Grundlage völkerrechtlicher Grundsätze wie der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten, des Gewalt- und Interventionsverbots, der friedlichen Streitbeilegung, des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der universellen Menschenrechte, der Grundsätze des internationalen Umweltrechts und der Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Handeln trägt nicht unerheblich zur Sicherheit Deutschlands bei – das Völkerrecht ist damit ein wichtiges Element der Strategie.

Vor diesem Hintergrund erlangt Deutschlands eigener Umgang mit dem Völkerrecht besondere Bedeutung für die Sicherheit des Landes und kann sich negativ auf Deutschlands Sicherheit auswirken. Zunächst ist hier die Verwischung der Grenze zwischen verbindlichem (Völker-)Recht und unverbindlichen Regeln durch das Konzept der »regelbasierten internationalen Ordnung« zu nennen.[53] Während das Völkerrecht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten beruht und nur die Staaten bindet, die einer bestimmten Rechtsvorschrift zugestimmt haben, können Regeln auch in anderen Prozessen entstehen und setzen nicht notwendigerweise die Zustimmung all ihrer Adressaten voraus. Die Bundesregierung setzt sich zum Beispiel

50 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, S. 14 (108, § 205). Siehe auch ebd., S. 133, § 263.
51 Vgl. ebd., S 133, § 265.
52 Vgl. ebd., S 133, § 264.
53 Stefan Talmon, Rules-Based Order vs International Law?, aaO. (FN 45), S. 3; John Dugard, The choice before us: International law or a 'rules-based international order'?, aaO. (FN 45), S. 230.

für »einen regelbasierten Handel im Einklang mit *internationalen Standards* ein«[54] – diese internationalen Standards werden jedoch nicht immer durch die Staaten gesetzt. Gerade in jüngster Zeit hat sich auch die Bundesrepublik Deutschland anderen Staaten gegenüber auf bestimmte Regeln berufen, denen diese nicht zugestimmt haben. So erklärte der Vertreter Deutschlands im VN-Sicherheitsrat, dass der IStGH »eine entscheidende Säule einer starken, regelbasierten internationalen Ordnung« sei.[55] Dabei wurde jedoch geflissentlich übersehen, dass das Statut des Gerichtshofs bislang lediglich von 125 Staaten ratifiziert wurde und dass wichtige Staaten wie die USA, China, Russland und Indien – das heißt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung – den IStGH bislang nicht anerkennen. Dies hat zu einer heftigen Gegenreaktion gegen das Konzept der regelbasierten oder freien internationalen Ordnung geführt,[56] die mittelbar auch zu einer Untergrabung der Autorität des Völkerrechts beigetragen hat.

Eine weitere bedenkliche deutsche Praxis ist die Vereinnahmung des Völkerrechts durch die Bundesregierung. So sprach die Bundesministerin des Auswärtigen in den letzten Jahren wiederholt von »unserem Völkerrecht«,[57] oder von »unserem Verständnis von Völkerrecht«.[58] Es gibt aber nicht unser und euer Völkerrecht. Völkerrecht ist nur das Recht, auf das sich die Staaten (einschließlich Russland und China) geeinigt haben. Eine Sicherheitsstrategie, die auf einem deutschen Völkerrechtsverständnis beruht, wird im Zweifel keine Sicherheit gewährleisten, da dieses Verständnis von anderen Staaten nicht notwendigerweise geteilt wird.

Das Völkerecht kann zur Sicherheit Deutschlands nur dann beitragen, wenn es auch für Deutschland gilt. So heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie etwa in Bezug auf das VN-Hochseeabkommen,[59] das am 19. Juni 2023 angenommen wurde: »Die Bundesregierung wird das Hochseeabkommen der Vereinten Nationen zeitnah ratifizieren.«[60]

---

54 Bundesregierung, *China-Strategie der Bundesregierung*, Berlin 2023, S. 26 (Hervorhebung durch Verf.).

55 UN Security Council, Letter dated 7 May 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council, UN Doc. S/2020/371, 7 May 2020, Annex VII, 11.

56 Siehe z.B. Sergei V. Lavrov, »Genuine Multilateralism and Diplomacy vs the ‚Rules-Based Order'« in: *Russia in Global Affairs* 21 (Nr. 3), S. 104–113; The People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, »Xie Feng: The U.S. side's so-called "rules-based international order" is designed to benefit itself at others' expense, hold other countries back and introduce ‚the law of the jungle'«, 26. Juli 2021, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/bmdyzs_664814/xwlb_664816/202406/t20240606_11402818.html.

57 Auswärtiges Amt, »Rede von Außenministerin Annalena Baerbock beim Ministerial Side-Event "The ICC and the Crime of Aggression: In Defense of the UN Charter" anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römischen Statuts«, 17. Juli 2023, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2609540-2609540.

58 Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 194. Sitzung, 17. Oktober 2024, Plenarprotokoll 20/194, S. 25206 (C).

59 Übereinkommens im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere von Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsbefugnisse vom 19. Juni 2023. Der Text des Übereinkommens in deutscher Sprache findet sich in Europäische Kommission, Dokument COM(2023) 353 final/2, 13. September 2023.

60 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 1), S. S. 68.

Während andere (europäische) Staaten das Abkommen tatsächlich zeitnah ratifizierten, hatte es in Deutschland mehr als eineinhalb Jahre später noch nicht einmal das Bundeskabinett zur Beschlussfassung über die Ratifizierung erreicht. Auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass sich Deutschland zwar engagiert an der Ausarbeitung neuer Verträge beteiligt, dann aber mehrere Jahre verstreichen lässt, bis es diese tatsächlich ratifiziert.[61] Das Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit bei der Förderung und Fortentwicklung des Völkerrechts kann sich so auch auf die deutsche Sicherheit auswirken.

Der größte Schwachpunkt der Strategie Sicherheit durch Völkerrecht besteht jedoch in der völkerrechtlichen Doppelmoral der Bundesregierung und dem Messen mit zweierlei Maß. Wer wie Bundeskanzler Scholz im Angesicht eklatanter Kriegsverbrechen Israels im Gaza-Streifen davon spricht, dass »man sicher sein [kann], dass die israelische Armee auch bei dem, was sie macht, die Regeln beachten wird, die sich aus dem Völkerrecht ergeben«,[62] untergräbt das Völkerrecht und damit die eigene Sicherheit. Sicherheit wird nicht dadurch gestärkt, dass man den Völkerrechtsbruch der systemischen Rivalen bei jeder Gelegenheit anprangert, die Völkerrechtsverstöße von Partnern und Verbündeten aber geflissentlich übersieht.

Gerade für einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland mit begrenzten militärischen Mitteln und Fähigkeiten ist die Idee einer Sicherheit durch Völkerrecht reizvoll. Die Stärke des Völkerrechts soll vor dem Recht des Stärkeren schützen. Die Staatenpraxis zeigt jedoch, dass gerade in der Frage von Krieg und Frieden das Völkerrecht oft versagt. Weder hat das Völkerrecht den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verhindert, noch hat es Israel vor dem Terrorangriff der Hamas geschützt. Auch das nordkoreanische Atomwaffenprogramm oder den Giftgaseinsatz in Syrien konnte das Völkerrecht nicht unterbinden. Dem Völkerrecht kommt nur dann praktische Bedeutung zu, wenn man wie die Nationale Sicherheitsstrategie einen holistischen Sicherheitsbegriff verwendet, wonach auch die Erhaltung des Amazonas-Regenwalds letztendlich für die Sicherheit Deutschlands von Belang sein soll. Während das Völkerrecht in diesen für die Sicherheit im weitesten Sinne relevanten Bereichen durchaus einen wichtigen Beitrag leisten kann, kann es im Kernbereich militärischer Sicherheit lediglich eine trügerische Sicherheit bieten.

61 So brauchte Deutschland z.B. fast 10 Jahre um das Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht vom 19. Februar 2013 (BGBl. 2021 II S. 851) zu ratifizieren; siehe Bundesministerium der Justiz, »Einheitliches Patentgericht startet am 1. Juni 2023«, 17. Februar 2023, https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/0217_Einheitliches_Patentgericht.html. Das am 10. Juni 2016 unterzeichnete Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits hat Deutschland – anders als andere EU-Staaten – bis heute nicht ratifiziert; siehe Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, »Economic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part«, zuletzt besucht am 12. Februar 2025, https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016020.

62 Stern, »Scholz: Israel wird bei Angriffen Völkerrecht einhalten«, 26. Oktober 2023, www.stern.de/panorama/video-scholz--israel-wird-bei-angriffen-voelkerrecht-einhalten-33947360.html.