

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 organisations-theoretischer 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 ausgetauscht. 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 Anuškauskas 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-Kampffjets 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-Kampffjets 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 bekämpfte.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 Nationalen 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, kreierte 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, dass 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/kabinettsklausur-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 Überprüfung, 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 Military 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 Lösung 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 Leitungsbeereiches 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¢er=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 Verteidigungsministerium 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 Generalinspektors der Bundeswehr, der Planungs- und Führungsstab sowie die Büros der Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatssekretärinnen, die Büros der Staatssekretäre bzw. Staatssekretärinnen und das Büro des Generalinspektors 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, <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, Thurd 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.