

Niklas Helwig und Antti Seppo

Die fehlende Europäisierung der deutschen strategischen Kultur: Defizite der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands

Zusammenfassung: In der ersten Nationalen 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 auserufene 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 beschäftigt 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 unter 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 & Maximilian 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« titulierte.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 Auslandseinsätze.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 Sicherheit¹⁹ 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* Deutschlands²⁵ 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 wertorientierte 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 »Hyperpräsidialisierung« 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 atomare 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 Großmächtebewerb 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 Anrainerstaaen 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.

