

Die rechtliche Einordnung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Heiko Meiertöns

Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung

Zusammenfassung: Die Nationale Sicherheitsstrategie 2023 ist eine neuartige Handlungsform, die bisher von keiner deutschen Bundesregierung genutzt wurde. Dies wirft Fragen nach der Rechtsnatur und Rechtswirkung dieses Instruments auf, was die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit angeht. Wen bindet diese Strategie und wie? Im Raum steht zudem die Frage, wie diese Nationale Sicherheitsstrategie institutionell abgebildet werden kann, um sie zur Geltung zu bringen. Hierfür gilt ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland als geeignete Institution. Ungeachtet der Fragen des politischen Willens zur Schaffung einer solchen Institution, wird hier eine rechtlichen Machbarkeitsstudie zu möglichen Rechtsformen einer solchen Institution vorgenommen. Sowohl zu deren Rechtsform als auch Kompetenzen bestehen Ungewissheiten. Deshalb ist es umso wichtiger, eine rechtlich trennscharfe Untersuchung der Einrichtungsmöglichkeiten eines Nationalen Sicherheitsrates innerhalb des Verfassungsgefüges des Grundgesetzes vorzunehmen.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Nationaler Sicherheitsrat, Institutionalisierung, Sicherheitsarchitektur, deutsche Sicherheitspolitik, Rechtswirkung, Ressortprinzip

Heiko Meiertöns, The Legal Nature of the National Security Strategy. Legal Effect and Possible Ways of Institutionalization

Summary: The National Security Strategy 2023 is a new form of action, never used before by any federal German government. This raises issues about the legal nature and legal effect of this instrument, in terms of its constitutional binding effect. Who is bound by this strategy and how? The question also arises as to how this national security strategy can be institutionalized in order to bring it into effect. For this purpose, a National Security Council is considered the institution of choice for Germany. Regardless of the questions of political will to create such an institution, a legal feasibility study on possible legal structures for a National Security Council is carried out here. There are uncertainties regarding both its legal structure and its competences. It is therefore all the more important to conduct a precise legal review of the possibilities to establish a National Security Council within the constitutional framework of the Basic Law.

Keywords: National Security Strategy, National Security Council, institutionalization, security architecture, German security policy, legal effect, departmental principle

Heiko Meiertöns, Dr. jur., M.Litt., ist Professor für Öffentliches Recht, Schwerpunkt Sicherheitsrecht, an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Nachrichtendienste, Berlin

Korrespondenzanschrift: heiko.meiertöns@hsbund.de

1 Einleitung

Die im Koalitionsvertrag von 2021 angekündigte¹ und 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie ist als Handlungsform für eine Bundesregierung ein Novum der deutschen Sicherheitspolitik.² Daraus ergibt sich logisch die Frage, welche Rechtsnatur und Rechtswirkung dieses wesentliche, neue Regierungsdokument aufweist, welche Bindungswirkung diese staatsrechtlich erzeugt. Ein Großteil der Umsetzung erfolgt notwendigerweise rechtsförmig. Fraglich ist zudem, wie eine Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie rechtlich aussehen könnte. Methodisch wird hier der Frage nach der Rechtsnatur und -wirkung der Nationalen Sicherheitsstrategie *de lege lata*, also nach geltendem Recht, mit einem rechtswissenschaftlich positivistischen Ansatz nachgegangen. Es wird also das gesetzte Recht beschrieben und untersucht.³ Danach erfolgt eine Untersuchung der rechtlichen Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie *de lege ferenda*, also nach dem zu schaffenden Recht, im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung, als eine rechtliche Machbarkeitsstudie. Dass politische Fragen sich langfristig auch als Rechtsfragen darstellen, ist in demokratischen Rechtsstaaten strukturell angelegt.⁴ Gerade die Tätigkeit deutscher Sicherheitsbehörden erfährt seit Jahren einen umfassenden »Verrechtlichungsschub«.⁵ Zugespitzt ließe sich sagen: Deutschland hat eine legalistische *strategic culture*,⁶ also eine Kultur, die der kleinteiligen rechtlichen Regelung sicherheitspolitischer Probleme große Aufmerksamkeit schenkt. Daher ist eine Untersuchung der Rechtsnatur und Rechtswirkung der Sicherheitsstrategie naheliegend, um deren politischen Effekte er- messen zu können.

1 Koalitionsvertrag v. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP v. 7.12.2021, S.114.

2 Die Bundesregierung, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, BT-Drs. 20/7220 v. 15.6.2023.

3 Bernd Rüthers / Christian Fischer / Axel Birk, *Rechtstheorie und Juristische Methodenlehre*, 11. Aufl. 2020, S. 301 ff.

4 So schon: Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 8. Aufl. 1951, Bd.1.1. S. 282.

5 Tristan Barczak, *Das Recht der Nachrichtendienste: Missstände, Entwicklungen und Perspektiven*, in: KritV 104 Nr. 2 (2021), S. 91–135 (93).

6 Thomas Briggs, *The Strategic Culture of the Federal Republic of Germany*, in: Kerry M. Kartchner et al. (Hg.), *Routledge Handbook of Strategic Culture* 2023, S. 237–250.

2 Verfassungsrechtliche Wirkung der Nationalen Sicherheitsstrategie

In den USA ist die Erarbeitung einer *National Security Strategy* regelmäßig eine etablierte Gelegenheit für die jeweiligen Präsidenten, wesentliche außen- und sicherheitspolitische Grundsätze, wie die Bush-Doktrin zur präventiven Selbstverteidigung, in einer solchen darzulegen.⁷ Während die *National Security Strategy* in den USA ein Produkt der Präsidentschaftsverwaltung ist, erfolgte die Erarbeitung in Deutschland dialogischer, vornehmlich zwischen den Fachressorts.⁸ Eine solche Strategie kann aufgrund parlamentarischer Mitgestaltungsrechte nicht dieselbe Binnenwirkung innerhalb der Regierung entfalten, wie ein Dokument einer Präsidentschaftsverwaltung.⁹ Dies wirft Fragen nach Geltungsdauer und Überarbeitungserfordernissen der Nationalen Sicherheitsstrategie auf und danach, wie sie sich zu bisherigen Planungsdokumenten verhält.

In der deutschen Regierungspraxis waren bisher andere wesentliche Strategiedokumente maßgeblich, wie »Weißbücher« als Ergebnisse komplexer Planungs- und Abstimmungsprozesse.¹⁰ Diese »Weißbücher« haben seit dem späten 19. Jahrhundert eine lange Tradition.¹¹ Beim Weißbuch handelt es sich um ein Grundsatzdokument, das von der Bundesregierung ressortübergreifend unter Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) erarbeitet wird. Es soll vorausschauend Grundsätze und Rahmenbedingungen der Sicherheitspolitik für die kommenden Jahre formulieren. Inhaltlich standen bei bisherigen Weißbüchern die Lage und Zukunft der Bundeswehr stark im Fokus. Das Weißbuch wird zudem per Kabinettsbeschluss als Abschluss dieses ressortübergreifenden Abstimmungsprozesses verabschiedet und dem Bundestag zur Kenntnisnahme zugeleitet.¹² Dem Weißbuch kommt damit aufgrund der »Kabinettsdisziplin« verbindliche Qualität zu. Mit dem Kabinettsbeschluss sind die Ressorts an die beschlossene Fassung gebunden, und Minister und ihre Mitarbeiter sind verpflichtet, den Beschluss nach außen einheitlich zu vertreten.¹³

Die Forderung nach einer umfassenden deutschen nationalen Sicherheitsstrategie ist für sich nicht neu.¹⁴ Ebenso wie bisher ein Weißbuch wurde auch die Sicherheitsstrategie per Kabinettsbeschluss verabschiedet und danach dem Bundestag zur Erörterung

7 Heiko Meiertöns, *The Doctrines of US-Security Policy*, Cambridge 2010, S. 179 ff.

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

9 Volker Röben, *Außenverfassungsrecht*, Tübingen 2007, S. 512, 516 ff.; Frank Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, München 2017, § 5 Rn 53 f.

10 Thomas Bagger, *Strategiebildungsprozesse*, in Daniel Jacobi / Gunter Hellmann (Hg.), *Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen der Strategiebildung*, Wiesbaden 2019, S. 111–120 (114–118).

11 Johann Sass, *Die deutschen Weißbücher zur auswärtigen Politik 1870–1914*, Berlin/Leipzig 1928.

12 Z.B. BT-Drs. VI/2920 zum Weißbuch 2016 am 13.07.2016.

13 Für Minister folgt dies aus §§ 12, 28 II GOBReg, Nomos-BR/Busse GO-BReg/Volker Busse, 3. Aufl. 2018, GO-BReg, § 12 Rn. 1.

14 Josef Braml, *Das Weißbuch – kein Buch der Weisen*, DGAP-Standpunkt Nr. 6 / Nov. 2015.

zugeleitet.¹⁵ Durch eine solche Verabschiedung der Sicherheitsstrategie folgt somit in der *Binnenwirkung für die Bundesregierung* eine Anhebung der Regelungsebene von bloßen politischen Konzepten zur verbindlichen Regelung aufgrund der »Kabinettsdisziplin«. Das wiederholt in der Sicherheitsstrategie auftauchende »Wir«¹⁶ bezieht sich also auf »Wir, die Bundesregierung.« Andererseits handelt es sich lediglich um einen Kabinettsbeschluss, in dem Zielsetzungen dargelegt werden. Durch einen solchen erfolgt keinerlei haushaltsrechtliche Bindung, die darin dargelegten Ziele entsprechend mit Haushaltsmitteln zu unterlegen, denn das Budgetrecht kommt nach Art. 110 Grundgesetz (GG) dem Bundestag zu.

Zugleich kann sich aber kein Ressort offen in Widerspruch zur Sicherheitsstrategie setzen, sondern hat auf Konsistenz seiner Politik mit dieser zu achten. So sind die im November 2023 vom Bundesminister der Verteidigung erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) als Grundsatzdokument für die Arbeiten im Geschäftsbereich des BMVg aus der Sicherheitsstrategie abgeleitet.¹⁷ Soweit in der Sicherheitsstrategie Rechtssetzungsprozesse erwähnt werden, waren diese bei deren Veröffentlichung teils schon angestoßen, z.B. das KRITIS-Dachgesetz.¹⁸

In der *völkerrechtlichen Außenwirkung* kann die Sicherheitsstrategie als einseitige Erklärung nur begrenzte Wirkung entfalten. Maximal handelt es sich hierbei um eine eher vage Artikulation der deutschen Rechtsauffassung. Ebenso wie bei ausländischen Sicherheitsstrategien erscheint fraglich, dass hier eine Rechtsbindung nach außen erklärt werden sollte.¹⁹ In der wiederholten Erwähnung einer »freien internationalen Ordnung«, ohne diese näher zu definieren, gar einen »Kampfbegriff« erkennen zu wollen,²⁰ scheint fraglich, da bereits ungewiss ist, ob ein solcher Grad subtiler Nuancenverschiebung überhaupt im Erstellungsprozess angelegt war. Jedenfalls ergibt sich daraus keine wesentliche Änderung deutscher Rechtsauffassung, sondern es handelt sich vielmehr um deklaratorische, vage Wiederholungen der Rechtslage und es fehlt ein Selbstbindungswille.²¹

Zu ihrer *Geltungsdauer* oder turnusmäßigen Erneuerung findet sich keine Aussage in der Sicherheitsstrategie. Die Bundesregierung ist ein Dauerorgan und so gelten Kabinettsbeschlüsse zunächst bis auf Weiteres fort, also bis zur Aufhebung oder Veröffentlichung einer neuen Sicherheitsstrategie. Naheliegend erscheint, dass – ähnlich

15 Kabinettsbeschluss v. 14.6.2023, BT-Drs. 20/7220 v. 15.6.2023. Für einen Überblick zum Entstehungskontext der Sicherheitsstrategie siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

16 Z.B. NSS (FN 2) S. 11, 19.

17 Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023* v. 9.11.2023, S. 7.

18 BT-Drs. 20/5491 v. 9.12.2022.

19 Meiertöns, *The Doctrines of US-Security Policy*, aaO. (FN 7), S. 256–257.

20 Stefan Talmon, *Die „freie internationale Ordnung“: Der neue Kampfbegriff der Nationalen Sicherheitsstrategie gegen China*, VerfBlog v. 03.7.2023, <https://verfassungsblog.de/die-freie-internationale-ordnung/>.

21 Ebenso zur US-NSS 2010: Valentin Pfisterer, *Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Mai 2010*, in: ZaÖRV 70 (2010), S. 735–765 (739–742).

wie bei US-Sicherheitsstrategien – jeweils bei Regierungswechsel oder pro Legislaturperiode eine Neufassung erfolgt. Wie die Nationale Sicherheitsstrategie wiederum institutionell abgebildet werden kann, um sie zur Geltung zu bringen, ist umstritten.

3 Rechtliche Möglichkeiten einer Institutionalisierung

Was die Nationale Sicherheitsstrategie gerade nicht enthält, ist die Schaffung einer diese begleitenden und für die künftige Erstellung zuständigen Institution, die gemeinhin unter der Bezeichnung »Nationaler Sicherheitsrat« diskutiert wird. Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie werden maßgeblich auf eine Uneinigkeit innerhalb der Bundesregierung zur Schaffung eines solchen Nationalen Sicherheitsrates zurückgeführt.²² Dennoch haben Vorschläge dazu parteiübergreifend Anklang gefunden. Bei dem Versuch, die gemachten Vorschläge rechtlich näher zu fassen, fällt bei der gesamten Debatte auf, dass Kritiker und Befürworter teils abweichende Vorstellungen davon zugrunde legen, was unter einem Nationalen Sicherheitsrat im Einzelnen zu verstehen sein soll.²³ Rechtssetzung, gerade im Bereich des Staatsorganisationsrechts, hat stets etwas Gewillkürtes, was bedeutet, dass es mehr als eine rechtskonforme Möglichkeit zur Verrechtlichung eines Regelungsgegenstandes gibt.²⁴ Entsprechend groß ist die Vielfalt diskutierter Optionen der Institutionalisierung, die gemeinhin unter der Bezeichnung Nationaler Sicherheitsrat gefasst werden, häufig in Anlehnung an den – was den verfassungsrechtlichen Rahmen angeht, völlig anders angelegten – US-amerikanischen »National Security Council«.²⁵

Versucht man die Gemeinsamkeiten der diskutierten Vorschläge innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens zusammenzuführen, dann muss eine solche Institution den folgenden Kriterien genügen, nämlich (a) ohne Verfassungsänderung (Art. 79 I, II GG) zu errichten sein, (b) mit dem Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG konform gehen, (c) als politisches Gremium der Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen nach Art. 65 S. 3 GG dienen und (d) mit einem eigenen analytisch arbeitenden, administrativen Unterbau versehen sein, dem eine Koordinierungsfunktion zukommt. Neben einer verbesserten Koordinierung innerhalb der Bundesregierung soll sie auch zur Herausbildung einer ressortübergreifenden *strategic culture* der Außen- und Sicherheitspolitik beitragen.²⁶

Rechtlich handelt es sich hierbei um zwei zusammenhängende Institutionen, für deren Schaffung auch abweichende rechtliche Kriterien gelten: erstens ein politisches Gremium als Kollegialorgan – der »Nationale Sicherheitsrat« – und zweitens der die-

22 Zeit-Online v.11.3.2023, Ampel-Regierung verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat.

23 Dazu Heiko Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?*, in: GSZ 2023, S. 19–24 (21, 24).

24 David Roth-Isigkeit, *Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation*, Tübingen 2022, S. 115 f.

25 Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?* aaO. (FN 23), S. 19 (21, 24).

26 Siehe in diesem Band: Niklas Helwig / Antti Seppo, »Die fehlende Europäisierung der deutschen strategischen Kultur: Defizite der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

sem zugeordnete administrative Unterbau, den man nach der möglichen Leitung und Behördenbezeichnung »Nationaler Sicherheitsberater« nennen kann. Gerade letztere Institution wäre eng mit der inhaltlichen Begleitung der Nationalen Sicherheitsstrategie verbunden.²⁷

Häufig wird darin ein Weg zur Überwindung eines vermeintlich aus dem Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG resultierenden »Ressortegoismus« oder gar »Silodenken« gesehen. Dabei ist das Ressortprinzip organisatorisch grundsätzlich kein prinzipielles verfassungsrechtliches Politikhemmnis, sondern sieht eine klare Organisationsstruktur der Exekutive vor, die auf Ressortverteilung basiert, so dass Bundesminister stets innerhalb ihres jeweiligen Ressorts für die ihnen zugewiesenen Aufgaben eigenständig verantwortlich sind. Das Grundgesetz lässt folglich für eine »ressortfreie Verwaltung« innerhalb der Bundesregierung keinen Raum.²⁸ Eine »ressortfreie Verwaltung« setzt eine gesonderte verfassungsrechtliche Regelung voraus, die sie außerhalb der Ressortstruktur der Bundesregierung verankert. Eine solche neue sicherheitspolitische Entscheidungsstruktur – in Anlehnung an den Bundesrechnungshof (Art. 114 GG) und Mitglieder mit richterlicher Unabhängigkeit – wird in Form der möglichen Einfügung eines Art. 65 b GG diskutiert.²⁹ Dies zielt aber eher auf eine regierungsfreie Form eines externen Expertenrats und liefe auf eine Art Supervision von Außen- und Sicherheitspolitik hinaus, nicht auf eine strategische Koordinierungsfunktion innerhalb der Bundesregierung.

3.1 Der politische Überbau: der Nationale Sicherheitsrat

Im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts steht es der Bundesregierung frei, Kabinettsausschüsse einzurichten. Diese können gegenüber dem Kabinett als Kollegialorgan aber nur eine vorbereitende und beratende Funktion ohne eigenes Entscheidungsrecht haben.³⁰ Abzugrenzen wäre ein Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss aufgabenmäßig vom bereits bestehenden *Bundessicherheitsrat* (BSR). Als Ausschuss des Bundeskabinetts wird die Arbeit des Bundessicherheitsrates durch eine eigene Geschäftsordnung (GO-BSR) geregelt. Diese regelt auch die Mitgliedschaft (regulär acht Bundesminister), Vorsitz (Bundeskanzler) und die Teilnahme unterstützender und beratender Personen.³¹ Aufgabe des Bundessicherheitsrates ist es nach § 1 II GO-BSR »Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle« zu beraten und »Vorentscheidungen, soweit sie möglich sind«, zu treffen. Bisher ist der Bundessicherheitsrat weitestgehend im

27 Näher Jan Fuhrmann, *Ein Kompass für die Zeitenwende: Die Bundesregierung auf dem Weg zur nationalen Sicherheitsstrategie*, BAKS Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2022, <https://www.baks.bund.de/de/newsletter/archive/view/2388>.

28 Dürig/Herzog/Scholz (Hg.) Roman Herzog, -GG Kommentar, Art. 65 Rn. 95 ff.

29 Jan-Hendrik Dietrich/Klaus-Ferdinand Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur für die deutsche Sicherheitsarchitektur*, in: GSZ 2023, S. 113–117 (116).

30 BVerfGE 137, 185 mwN.

31 GO d. BSR v. 27.1.1959 i.d.F. v. 12.8.2015, BT-Drs. 18/5773.

Bereich der Rüstungskontrolle tätig,³² doch die Verengung auf dieses Tätigkeitsfeld ist nicht zwingend. Der Bundessicherheitsrat und sein Vorläufergremium, der Bundesverteidigungsrat (1955–1968),³³ befassten sich bis in die 1970er Jahre hinein mit Fragen des Aufbaus der Bundeswehr und anderen Themen der Verteidigungspolitik, bis in den 1980er Jahren eine Verengung auf Rüstungskontrolle erfolgte.³⁴ Art. 26 II S. 1 GG erfordert, dass die Ausfuhr von Kriegswaffen der vorherigen Zustimmung der Bundesregierung bedarf und die Entscheidung über diese Zustimmung erfolgt teils durch den Bundessicherheitsrat.³⁵ Für eine Aufgabenabgrenzung zu einem neuen Nationalen Sicherheitsrat müsste nur die Aufgabenbeschreibung des BSR in § 1 II GO-BSR verengt werden. Der bisherige Wortlaut von »Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf allen Gebieten der Verteidigung sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle« kann zu »Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle« geändert werden. Zur Vermeidung von Verwechslungen empfiehlt sich bei Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates zudem eine Bezeichnungsänderung, welche die jetzige Funktion besser umschreibt (z.B. »Bundesrüstungskontrollrat«).

Da *Kabinettsausschüsse* nur vorbereitend tätig werden, kann einem »Nationalen Sicherheitsrat« als Kabinettsausschuss keine eigentliche politische Entscheidungsbefugnis zugewiesen werden.³⁶ Um den darin vorbereiteten Entscheidungen Verbindlichkeit zu verleihen, bedürfte es entweder eines Kabinettsbeschlusses nach Art. 65 S. 3 GG oder der Ausübung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 S. 1 GG. Als Gremium zur verbindlichen Entscheidungsfindung kann ein solcher Nationaler Sicherheitsrat daher verfassungsrechtlich nicht dienen.³⁷ Er kann der Strategiebildung dienen, nicht aber als sicherheitspolitischer exekutiver Entscheidungsort. Jedoch können Gremien zur informellen Konsensbildung, wie z.B. der Koalitionsausschuss, Vorabsprachen mit weitgehender faktischer Bindungswirkung herbeiführen.³⁸ Statt des Bundessicherheitsrates kann hier das bisher informell organisierte ad-hoc »*Sicherheitskabinett*« eher als Nukleus dienen.³⁹ Der Begriff »Sicherheitskabinett« findet sich

32 Stephan Moorweiser/Sebastian Hinüber, *Bekämpfung der Proliferation*, in: Jan-Hendrik Dietrich/Sven-Rüdiger Eiffler (Hg.), HdbNdR, München 2017, V§ 5 Rn. 182–183.

33 Dazu Georg Christoph v. Unruh, *Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat*, in: VVDStRL, 26 (1968), S. 157–206 (186–187); 1965 bis 1968 bestand zudem das BMinf. Angelegenheiten d. Bundesverteidigungsrates (BMVR), Robert Glawe, *Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit*, Baden-Baden 2011, S.26.

34 Kai Zähle, *Der Bundessicherheitsrat*, in: Der Staat 44 (2005), S. 462–482 (467–468) m.w.N.

35 Dieter Holthausen, *Der Verfassungsauftrag des Art. 26 II GG und die Ausfuhr von Kriegswaffen*, in: JZ 1995, S. 285–290. Zur strittigen Zulässigkeit der Delegation auf den BSR, Volker Epping, *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle*, Berlin 1993, S. 223.

36 Zähle, *Der Bundessicherheitsrat*, aaO. (FN 34), S. 476–477 mwN.

37 Zzgl. der Grenzen der Exekutivgewalt, wie dem Parlamentsvorbehalt, Röben, *Außenverfassungsrecht*, aaO. (FN 9), S. 281 ff.; Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, aaO. (FN 9), § 6 Rn. 78 f.

38 Martin Morlok, *Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?*, in: VVDStRL, 62 (2002), S. 37–84 (75–77).

39 Dietrich/Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur*, aaO. (FN 29), S. 113–117 (116).

nicht im Grundgesetz und auch nicht in der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Diese Bezeichnung meint ein informell bestehendes Abstimmungsgremium des Kabinetts und keinen fest bestehenden Kabinettsausschuss. Es tagt unter Vorsitz des Bundeskanzlers und Beteiligung der jeweils erforderlichen Minister zu drängenden Fragen der äußeren und inneren Sicherheit.⁴⁰ Ebenso wie der Bundessicherheitsrat bedürfte ein Nationaler Sicherheitsrat einer eigenen Geschäftsordnung, die dessen Mitgliedschaft festlegt und Aufgaben innerhalb des Kabinetts näher beschreibt, etwa als »Beratung der Bundesregierung in allen ressortübergreifenden, grundsätzlichen Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik«.

Ein solcher Kabinettsausschuss fiel auch nicht der Diskontinuität am Ende einer Legislaturperiode anheim, sondern bliebe weiterhin bestehen, da die Bundesregierung anders als der Bundestag ein Dauerorgan ist.⁴¹ Da Kabinettsausschüsse in die Organisationsgewalt der Bundesregierung fallen, können diesbezügliche Funktions- und Teilnehmerkreisänderungen per Kabinettsbeschluss vorgenommen werden. Dies gilt hingegen nicht für einen deutlich komplexeren administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates.

3.2 Der administrative Unterbau: der Nationale Sicherheitsberater

Für den mit der eigentlichen strategischen Vorausschau und Planung betrauten administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates, als Behörde Nationaler Sicherheitsberater, kommen organisationsrechtlich gewissermaßen »kleine« und »große« Lösungen in Betracht. Je nach gewollter Funktion und politischer Hervorhebung wäre dies mit unterschiedlichem Regelungs- und Gesetzgebungsaufwand verbunden. Hierbei müssen zunächst bloß strukturierte Formen der Koordinierung, wie interministerielle Ausschüsse und sogenannte »Fusion Centers«, wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GATZ) oder das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ), von einer wirklich rechtlich eigenständigen Institution unterschieden werden.

Die Einrichtung einer als »Fusion Center« ausgestalteten Plattform erscheint für die Aufgabe der eigenständigen strategischen Vorausschau für sicherheitspolitische Entscheidungen rechtlich ungeeignet und mit Unsicherheiten behaftet. Hierzu sieht der Koalitionsvertrag von 2021 für gemeinsame Zentren die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vor, die Verantwortlichkeiten klarer festlegen soll,⁴² aber bisher nicht geschaffen wurde. Bei »Fusion Centers«, in denen deutsche Sicherheitsbehörden themenspezifisch kooperieren, ist bereits die verwaltungsorganisatorische Rechtsform umstritten.⁴³ Gesichert ist zumindest, dass es sich hierbei um keine eigenständigen

40 Hans-Detlef Horn, in: Stern/Sodan/Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, 2. Aufl 2022, § 39 Rn. 41.

41 Volker Busse, *Die Kabinettsausschüsse der Bundesregierung*, in: DVBl 1993, S. 413–417 (415).

42 Koalitionsvertrag v. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP v. 7.12.2021, S. 87.

43 Ausführl. dazu Johannes Dimroth, *Besondere Einrichtungen und Zentren*, GTAZ u. a., in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, München 2022, § 31 Rn. 20 ff.

Behörden handelt,⁴⁴ sondern vielmehr um eine Art »ständige Konferenz«. Daher verfügt ein »Fusion Center« über keinen eigenen Personalkörper, sondern das aus den Ressorts entsandte Personal untersteht, voll weisungsgebunden, den jeweiligen Fachressorts.

Ebenso wenig geeignet erscheint ein, teils auch zutreffender als »interministerielle Arbeitsgruppe« bezeichneter, *interministerieller Ausschuss*, wie in § 19 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) vorgesehen. Interministerielle Ausschüsse dienen der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung in Angelegenheiten, die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren. Es ist möglich, einen für ein spezifisches Thema zuständigen Ausschuss fest vorzusehen, wie das bereits bei den ressortübergreifend tätigen Ausschüssen für Angelegenheiten der Organisation sowie für Information und Kommunikation (§ 20 GO-BReg) der Fall ist. Ein solcher interministerieller Ausschuss ist beschränkt auf eine Verstetigung der Ressortabstimmung und verfügt maximal über eine in einem Ressort angesiedelte Geschäftsführung,⁴⁵ aber keinen eigenen Personalbestand. Die Federführung liegt bei einem zentral betroffenen jeweiligen Fachressort,⁴⁶ wie dies bereits beim ressortübergreifenden Arbeitsstab im Auswärtigen Amt zur Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie der Fall war.⁴⁷

Bei einer Differenzierung zwischen dem *Kollegialorgan* »Nationaler Sicherheitsrat« als Kabinettsausschuss (siehe oben) und der Behörde »Nationaler Sicherheitsberater« stellt sich die Frage, ob ein solcher Unterbau nicht direkt einem »Nationalen Sicherheitsrat« als Kabinettsausschuss zugeordnet werden könnte. Dem Bundeskabinett kommt eine Rolle als zentrales politisches Führungsorgan innerhalb der Bundesregierung zu. Dieser Funktion setzt das Ressortprinzip aus Art. 65 S. 2 GG, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, Grenzen. Das Kabinett unterliegt dem Gebot der Ressortfreiheit.⁴⁸ Es kann zwar als Organ zur Koordinierung von Ressortplanungen dienen, kann diese aber nicht im Wege des Selbsteintritts übernehmen. Es kann nicht selbst konzeptionelle Planung an Stelle der Ressorts durchführen und so eine »planerische Bevormundung der Ressorts« vornehmen,⁴⁹ worin eben ein Verstoß gegen das Ressortprinzip läge.⁵⁰ Folglich kann dem Kabinett oder einem Kabinettsausschuss selbst auch kein eigener Personalbestand zugeordnet werden.⁵¹

44 BT-Drs. 19/3520, S. 2; BT-Drs. 17/14830, S. 5.

45 § 20 I S. 3 GO-BReg z.B., weist die Führung der Geschäfte fest dem Bundesinnenministerium zu.

46 Z.B. bei der interministeriellen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BT-Drs. 20/7148, S. 113.

47 BMZ, *Hintergrund: Prozess zur Erarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie*, v. 23.6.2023, <https://www.bmz.de/de/ministerium/nationale-sicherheitsstrategie-der-bundesregierung/hintergrund-157660>; kritisch dazu: Dietrich/Gärditz, *Eine neue institutionelle Entscheidungsstruktur*, aaO. (FN 29), S. 113 (118).

48 BeckOK GG/Volker Epping, Art 65 Rn. 10.1.

49 Ralf Brinktrine, in: Christian von Coelln/Thomas Mann (Hg.), *Sachs GG*, 9. Aufl 2021, Art. 65, Rn. 34.

50 Meinhard Schröder, in v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), *GG*, Bd.2, Art. 65 Rn. 37.

51 Martin Oldiges, *Die Bundesregierung als Kollegium*, Hamburg 1983, S. 416 ff.

Tabelle 1: Mögliche Organisationsformen eines administrativen Unterbaus eines Nationalen Sicherheitsrates im Rahmen des Ressortprinzips aus Art. 65 S. 2 GG

	Organisatorische Zuordnung	Vergleichbare Institution	Mögliche Rechtsgrundlage für die Einrichtung (neben Art. 65 S. 1 GG)	Hierarchieebene der Leitung Nationaler Sicherheitsberater	Rechtliche Merkmale der Leitung
Behörde unter politischem Beauftragten	Oberste Bundesbehörde (unter BK)	Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM)	Organisationserlass (BK, § 9 GO-BReg) oder Bundesgesetz	Staatsminister (§ 5 ParlStG: 75 % des Amtsgehalts eines Bundesministers)	Amtszeit endet automatisch mit Ende der Legislaturperiode (Art. 69 II GG)
Behörde unter politischem Beamten	Oberste Bundesbehörde (unter BK)	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPrA)	Organisationserlass (BK, § 9 GO-BReg) oder Bundesgesetz	Staatssekretär (BBesO: B 11)	Jederzeitige Versetzung in einstw. Ruhestand möglich (§ 54 BBG, § 30 BeamStG)
Abteilung	Abteilung im BKAmT	Abteilung 2: Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im BKAmT	Organisationserlass (des Chef BK)	Abteilungsleiter im BKAmT; Ministerialdirektor (BBesO: B9)	Voll eingebunden in Hierarchie des BKAmtes, jederzeitige Versetzung in einstw. Ruhestand möglich
Referat	Referat im BKAmT als Sekretariat eines Kabinettsausschusses	BKAmT-Referat 232: Militärische Aspekte der Sicherheitspolitik, Bundessicherheitsrat	Organisationserlass (des Chef BK)	Referatsleiter im BKAmT; Ministerialrat (BBesO: B3)	Voll eingebunden in Hierarchie des BKAmtes

Dagegen ist die Einrichtung eines *Sekretariats eines Kabinettsausschusses* als politisches Koordinierungsgremium rechtlich unproblematisch möglich und stellt eine eher »kleine« Lösung dar. Für die bloße personelle Aufstockung des Personals eines solchen Sekretariats im Bundeskanzleramt (BKAmT) bedürfte es nur einer Regelung per Organisationserlass und einer haushaltsrechtlichen Abbildung dieser Planstellen und Haushaltselemente.⁵² Dem Sicherheitskabinett ist bisher kein festes Sekretariat zugeordnet.⁵³ Die eigentliche inhaltliche Vor- und Nachbereitungsarbeit von Sitzungen eines Nationalen Sicherheitsrates kann auch in der Behörde des Nationalen Sicherheitsberaters erfolgen. Wesentlich für die Bedeutung des *US National Security Advisor*

⁵² § 50 BHO-Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), zul. geänd. 1.7.2022 (BGBl. I S. 1030).

⁵³ Ähnlich z.B. das sog. „Corona-Kabinett“, Hans-Detlef Horn, (FN 40), § 39 Rn 41.

ist dessen Rolle bei der Bestimmung der Agenda des *National Security Council*.⁵⁴ Ganz ähnlich obliegt im britischen Modell eines Nationalen Sicherheitsrates dem *National Security Advisor* die Leitung des *National Security Secretariat*, eines Kabinettsausschussesekretariats, das als eine Referatsgruppe im *Cabinet Office* verortet ist.⁵⁵

Naheliegend für einen *Arbeitsstab unter Leitung eines »Nationalen Sicherheitsberaters«* ist die Schaffung in Form eines »Beauftragten« der Bundesregierung, wobei mit der bloßen Bezeichnung als »Beauftragter« noch keine Aussage über die Rechtsstellung getroffen ist. Für die Einrichtung von »Beauftragten« gibt es mehrere rechtliche Möglichkeiten, nämlich per Gesetz, Verordnung oder Bundestagsbeschluss.⁵⁶ »Beauftragte« können sowohl Leiter eigenständiger Behörden als auch von Verwaltungseinheiten in Behörden sein.⁵⁷ In § 21 sieht die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) »Beauftragte der Bundesregierung, Bundesbeauftragte sowie Koordinatoren« vor, die bei allen Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen sind.⁵⁸

Eine Vielzahl von Angehörigen der Leitungsebene in Ministerien, wie Bundesminister, Staatssekretäre, Parlamentarische Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Mitarbeiter der Bundesministerien sind gleichzeitig *Beauftragte der Bundesregierung*, Bundesbeauftragte oder Koordinatoren der Bundesregierung.⁵⁹ Die persönliche Amtsstellung von Beauftragten, also deren Hierarchieebene, Ernennung, Entlassung, Amtszeit, Verschwiegenheitspflicht, Inkompatibilität mit anderen Ämtern, variiert bei den bestehenden »Beauftragten« erheblich. Zum Beispiel ist die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) Staatsministerin, die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) befindet sich in einem »öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis«, der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle ist ein Ministerialdirektor. Diese Amtsstellung kann je nach politisch gewollter Hervorhebung weitgehend frei ausgestaltet werden.⁶⁰

Die Beauftragten der Bundesregierung sind zu unterscheiden vom verfassungsrechtlich geschaffenen Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45 b GG) und den per Bundesgesetz geschaffenen Bundesbeauftragten für die Opfer der SED-Diktatur⁶¹ und Polizeibeauftragten des Bundes⁶². Diese sind *Hilfsorgane des Bundestages*, von dem

54 John P. Burke, *The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges*, in: *Presidential Studies Quarterly*, 39:2 (2009), S. 283–321; Richard Best, *The National Security Council: An Organizational Assessment*, CRS Report v. 28.12.2009, S. 29–31 mwN.

55 Josh Harris / Joe Devaney, *The National Security Council*, London 2014, S. 25–27, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/national-security-council>.

56 Volker Busse / Hans Hofmann, *Bundeskanzleramt und Bundesregierung*, Baden-Baden, 7. Aufl. 2019, Rn. 113–115.

57 Volker Busse, *Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzler in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative*, in: *Der Staat* (45:2) 2006, S. 245–269 (262–263).

58 GO-BReg, v. 11.5.1951 (GMBL. S. 137), zul. geänd. 21.11.2002 (GMBL. S. 848).

59 BT-Drs. 19/2270 v. 23.5.2018.

60 Karoline Haake, *Die Beauftragten der Bundesregierung*, Berlin 2024, S. 100 ff.

61 OpfBG, SED-Opferbeauftragtengesetz v. 9.4.2021 (BGBl. I S. 750, 757).

62 PolBeauftrG, Polizeibeauftragtengesetz v. 28.2.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 72).

sie berufen werden. Beauftragte der Bundesregierung werden i.d.R. per Kabinettsbeschluss oder Organisationserlass des Bundeskanzlers geschaffen, ausnahmsweise auch aufgrund eines Bundesgesetzes;⁶³ so basiert das Amt der BfDI auf dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), das dessen Amtsstellung und Wahl durch den Bundestag regelt (§ 11 BDSG).⁶⁴

Das Amt des Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes im Bundeskanzleramt wurde im Unterschied dazu per Organisationserlass 1975 eingerichtet. Die Wahrnehmung des Amtes wechselte seitdem zwischen der Ebene des Ministers (Chef BK) und der eines Staatssekretärs. Aktuell wird es durch den Chef des Bundeskanzleramtes als Minister wahrgenommen. Dieser hat per Organisationserlass die Aufgabe eines Nachrichtendienstkoordinators zugewiesen bekommen und übt die Fachaufsicht über den Bundesnachrichtendienst (BND) aus. De-facto wird er bei Wahrnehmung dieser Aufgabe durch einen *Abteilungsleiter* vertreten, aktuell Abteilung 7. Ihm kommt eine Funktion als moderierende Instanz bei nachrichtendienstlichen Themen zu.⁶⁵ Auch auf dieser Beamtenebene ließe sich ein »Nationaler Sicherheitsberater« also ansiedeln, ein solcher »Beauftragter« innerhalb des BKAmtes (z.B. als Abteilungsleiter) bliebe ressortmäßig aber voll in die Hierarchie des BKAmtes eingegliedert.

Eine eher große Lösung, ja Maximallösung, dagegen wäre an die BKM angelehnt, die deutlich stärker organisatorisch selbstständig ist. Die Schaffung dieses Amtes basiert auf einem Organisationserlass des Bundeskanzlers,⁶⁶ wobei ein wesentliches verfassungsrechtliches Problem beim Konstrukt der BKM ist, dass diese, einem Bundesministerium vergleichbare Programmverantwortung wahrnimmt (»Quasi-Mini-Ministerium«).⁶⁷ Dies geht mit dem Vorwurf einher, es würden Ressortaufgaben des ministeriellen Bereichs organisatorisch in die Zuständigkeit des Bundeskanzlers verlagert und berührt Fragen der Ressortverantwortung nach Art.65 S. 2 GG.⁶⁸

Ein vergleichbares Kompetenzproblem wie bei der BKM würde sich aufgrund der engen Verbindung mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der Funktion des Kabinetts als politisches Leitungsgremium bei einem Nationalen Sicherheitsberater nicht stellen. Soweit die Behörde Nationaler Sicherheitsberater zur Unterstützung der Geschäftsführung der Bundesregierung handelt und nicht unmittelbar mit der Umsetzung politischer Vorhaben befasst ist, bewegt sich dies zweifellos im Rahmen der dem Bundeskanzler zukommenden Leitungs- und Moderationsfunktion

63 Karoline Haake, *Wer sind die Regierungsbeauftragten?*, VerfBlog v. 26.5.2022, <https://verfassungsblog.de/wer-sind-die-regierungsbeauftragten/>.

64 Kap. 4, BDSG v. 30.6.2017 (BGBl. I S. 2097), zul. geänd. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149.) Aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist die BfDI seit 2016 eine Oberste Bundesbehörde, EuGH, Az. C-518/07 v. 9.3.2010.

65 Sven-Rüdiger Eiffer, *Exekutivkontrolle*, in Dietrich/ders. (Hg.), HdbNdR, München 2017, VII § 1 Rn. 33–35.

66 BGBl. I 1998, S. 3288.

67 Maren Luy, *Das Quasi-Mini-Ministerium*, VerfBlog v. 30.5.2022, <https://verfassungsblog.de/das-quasi-mini-ministerium/>.

68 Maren Luy, *Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*; Berlin 2019, S. 192 ff. Im Falle der BKM trifft das jederzeitige Zitierrecht des Bundestages aus Art. 43 I GG den Bundeskanzler.

innerhalb der Bundesregierung. Ähnlich verhält es sich beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Staatsorganisationsrechtlich neuartig wäre hier aber eine politisch koordinierende Aufgabe zur Unterstützung der Tätigkeit eines Kabinettsausschusses, statt der eines Einzelministeriums.⁶⁹

Sofern es sich beim Nationalen Sicherheitsberater, wie bei der BKM, um einen *politischen Beauftragten*, der fest einem Mitglied der Bundesregierung zugeordnet wäre, handeln sollte, würde dieser auch entsprechend Art. 69 II GG sein Amt mit Ende der Legislaturperiode verlieren.⁷⁰ Die an eine persönliche Kompetenz des Amtsinhabers und die Koordinierungsrolle des Bundeskanzleramtes anknüpfende Funktion des Nationalen Sicherheitsberaters legt eine Ausgestaltung des Amtes als *politischer Beamter* (§ 54 BBG, § 30 BeamStG), vergleichbar dem Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Beamteter Staatssekretär), nahe.⁷¹ Dem Nationalen Sicherheitsberater kann, ähnlich wie diesem, auch eine Teilnahme an Kabinettsitzungen, beratend und ohne Stimmrecht, ermöglicht werden.

Der Nationale Sicherheitsberater kann insofern von Dienstaufsichtsaufgaben freigehalten werden, anders als etwa die BKM, der ein beachtlicher nachgeordneter Bereich (der z.B. das Bundesarchiv umfasst) zugewiesen ist und gegenüber dem sie Aufsichts- und Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Vom Aufgabenzuschnitt her böte sich hier allenfalls die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) an, die bereits jetzt mit dem Bundessicherheitsrat verbunden ist, der die Kuratoriumsfunktion für diese wahrnimmt.⁷² Auch ist es möglich, per Gesetz dem Nationalen Sicherheitsberater und ihm zugewiesenen Personal größere Autonomie bei der Aufgabenwahrnehmung zu verschaffen. Um eine eigenständige und fachlich unabhängige Arbeit zu gewährleisten und »Gefälligkeitsberichterstattung« zu vermeiden, kann die Fachaufsicht durch den Gesetzgeber rechtlich reduziert werden. Gesetzlich eingeschränkter Fachaufsicht unterlag zum Beispiel der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU).⁷³ Auch können per Bundesgesetz Regelungen zur erforderlichen Überprüfung des Personals nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) getroffen werden. Eine Personalrotation mit Fachressorts im Rahmen regulärer beamtenrechtlicher Abordnungen (§ 27 BBG) ist zudem naheliegend.

Schließlich sind *Beiräte* zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen etablierte Instrumente, um externe Expertise einzubinden, wie der Beirat Zivile Krisenprävention

69 Eckart Werthebach, *Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert*, in: APuZ 44/2004, S. 5–3 (13).

70 Volker Busse, *Änderungen der Organisation der Bundesregierung und Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz 2002*, in: DÖV 2003, S. 407–413 (410).

71 Dieser untersteht unmittelbar dem Bundeskanzler. BGBl. I, 1977, S. 128, II.1. S. 1: »Das Presse- und Informationsamt unter Leitung eines Staatssekretärs untersteht dem Bundeskanzler unmittelbar.«

72 Zähle, *Der Bundessicherheitsrat*, aaO. (FN 34), S. 462–482 (474).

73 § 35 V StUG S. 2–5 (a.F. v. 28.12.1991): »Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Die Dienstaufsicht führt der Bundesminister des Inneren.«

und Friedensförderung.⁷⁴ Externe Expertise aus der Wissenschaft ließe sich in Form eines solchen Beirats in einem Nationalen Sicherheitsrat einbinden. Um sicherzustellen, dass diese externe Expertise auch Gehör findet, kann verpflichtend ein Konsultationsformat vorgeschrieben werden (z.B. in einem bestimmten Turnus, etwa vierteljährlich).⁷⁵ Auch können externe Experten direkt zum Vortrag im Kollegialorgan Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss herangezogen werden. Dem Nationalen Sicherheitsberater kann auch Personal beigegeben werden, das dauerhaft oder auf Zeit von den jeweiligen Heimatinstitutionen zum Nationalen Sicherheitsberater abgeordnet wird (z.B. als Fellow-Stellen), was sich institutionalisieren ließe, indem für bestimmte Stellen eine feste Rotation mit mehreren Forschungseinrichtungen obligatorisch etabliert wird.⁷⁶

3.3 Kompetenzgrenzen eines Nationalen Sicherheitsrates und Sicherheitsberaters

Für das Ziel einer Verbesserung der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der Herausbildung einer ressortübergreifenden Kultur im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik ist zentral, nicht lediglich bestehende Aufgaben rechtlich zu duplizieren.⁷⁷ Dies schafft Konkurrenzverhältnisse, entwertet bestehende Strukturen durch Redundanzen und ist geradezu das Rezept für *turf wars*, also Situationen, in denen mehrere Institutionen um Zuständigkeiten konkurrieren.⁷⁸

Die wesentliche Neuerung im Vergleich zu bestehenden Strukturen läge in einer institutionalisierten Einbringung von strategischen Analyseergebnissen auf der Ebene eines Kabinettsausschusses. Dieses kontinuierliche, unmittelbare Herantragen von langfristig angelegten Analyseergebnissen an politische Entscheidungsträger in einem Kabinettsausschuss würde Raum schaffen für strategische Erwägungen. Das wäre deutlich direkter, als das bisher in der bestehenden Nachrichtendienstlichen Lage, kurz ND-Lage und Staatssekretärsrunde erfolgten kann, die vom Tagesgeschäft bestimmt sind.⁷⁹ Im britischen Modell tagt der *National Security Council* i.d.R. direkt im Anschluss an Kabinettsitzungen zu ein bis zwei strategischen Themen mit einem Zeiteinsatz von jeweils ca. 30 Minuten.⁸⁰

74 BT-Drs. 19/7390 v. 28.1.2019.

75 So geregelt z.B. per Organisationserlass des BMVg für den Beirat Innere Führung beim BMVg, VMBI 1969, S. 96 f.

76 Bei deren Besetzung ist den Kriterien des Art. 33 II GG (Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und Leistung) zu genügen.

77 Vergleich bestehender und vorgeschlagene Funktionalitäten bei Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?*, aaO. (FN 23), S. 19 (20–21).

78 Grds. dazu: Graham T. Allison/Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*, in: *World Politics* 24:1 (1972), S. 40–79.

79 Hierin wird auch von Praktikern der potenzielle Mehrwert gesehen; GKND, Stellungnahme v. 21.9.2021, S. 10–11; Gerhard Conrad, *Erhöhte Resilienz und Handlungsfähigkeit durch permanente ressortübergreifende Entscheidungsstrukturen?*, GSZ-Editorial 3/2020, S. III–IV.

80 Harris/Devanney, *The National Security Council*, aaO. (FN 55), S. 24.

In bislang diskutierten Vorschlägen weist ein Nationaler Sicherheitsrat bzw. dessen administrativer Unterbau häufig den Charakter einer Allzweck-Institution mit nahezu universellen Kompetenzen auf,⁸¹ wird gar als eine Art »Allheil-Mittel« angesehen.⁸² Dies übersteigt häufig auch bei Weitem den Aufgabenumfang der als Vergleich herangezogenen ausländischen Institutionen, wie dem *US National Security Council*. Bei der Betrachtung werden nicht evident wesensverwandte Themen häufig miteinander verbunden,⁸³ die auch die Grenzen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs⁸⁴ sprengen. Für den *National Security Council* erschiene es abwegig, Aufgaben eines Krisenreaktionszentrums bei innerstaatlichen Katastrophenfällen wie Unwetterkatastrophen zu übernehmen. Klimawandel und davon ausgehende Gefahren als grundsätzliches Thema dagegen würde der *National Security Council* durchaus betrachten, aber keine Kapazität zur unmittelbaren Gefahrenabwehr bereitstellen. Dabei werden die Grenzen zwischen *security* als Sicherheit vor strategischen Bedrohungen und *safety* als Sicherheit vor systemischen Bedrohungen häufig verwischt.⁸⁵

Eine Institution, der rechtlich eine Vielzahl an Aufgaben zugewiesen wird, die heterogene Leistungsansprüche mit sich bringen, ist bereits strukturell auf Überforderung ausgelegt (*overtasking* oder auch *overburdening*⁸⁶). Sobald eine operative Exekutivfunktion wahrgenommen werden soll, ergeben sich daraus rechtlich schwerwiegende Folgeprobleme. Bei einer thematischen Gruppierung der diskutierten, potenziellen Handlungsfelder unterscheiden sich diese erheblich: Langfristige, grundsätzliche, politikberatende Tätigkeiten und kurzfristige, krisenbezogene Tätigkeiten stehen sich gegenüber. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen für eine solche Aufgabenzuweisung ganz wesentlich.

Die *Erarbeitung von Strategiedokumenten* der Bundesregierung kann der Institution »Nationaler Sicherheitsberater« übertragen werden. Da die Einrichtung eines »Nationalen Sicherheitsrates« mit »Nationalem Sicherheitsberater« als Unterbau eng mit der Leitungs- und Moderationsfunktion innerhalb der Bundesregierung – die dem Bundeskanzler zweifellos zukommt (Art. 65 S. 1 GG) – verbunden ist, wäre eine solche Verlagerung der Federführung für gesamtkoordinierende Dokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie kompetenzgerecht, nicht aber für ressortspezifisch angelegte Dokumente, wie Weißbücher.

81 Exemplarisch: Christina Moritz, *Mauerblümchen mit Potential*, GIDS statement, Nr. 3 / 2023, Februar 2023.

82 Siehe dazu in diesem Band: Sarah Cardaun / Sylvia Veit, »Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

83 Z.B. die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, Christina Moritz, *Wasserlöcher und Wunschzettel. Braucht Deutschland einen. Nationalen Sicherheitsrat?* in: loyal Nr. 11/2021, S. 38–42 (41); dazu Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?*aaO. (FN 23) S. 19, mwN.

84 Carlo Masala / Alessandro Scheffler Corvaja, *Sicherheitsbedrohungen*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, München 2022, § 1 Rn. 35 ff.

85 Dazu: Jeremy Waldron, *Safety and Security*, in: *Nebraska Law Review*, 85:2 (2006–2007), S. 454–507.

86 Xavier Fernández-I-Marín et al., *Bureaucratic overburdening in advanced democracies*, in: *Public Administration Review*, 84:4 (2024), S. 696–709.

Mit dem BND verfügt Deutschland über einen Auslandsnachrichtendienst als *all source intelligence service*.⁸⁷ *All source intelligence* als die Erstellung von Produkten unter Verwendung aller nachrichtendienstlich verfügbaren Informationen, setzt das Vorhandensein von Informationen aus verschiedenen Erhebungsmethoden, wie OSINT, HUMINT oder SIGINT, voraus.⁸⁸ Dies setzt einer *All-source-intelligence*-Auswertung rechtlich enge Grenzen, da jede dieser Erhebungsmethoden und der Umgang mit daraus stammenden Informationen an spezifische rechtliche Anforderungen geknüpft ist. Insbesondere der Umgang mit G-10-Material, das durch Eingriffe in die nach Art. 10 GG garantierten Grundrechte – also das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis – erlangt wurde, ist an besonders hohe Hürden geknüpft. Für die beabsichtigte *Funktion der strategischen Vorausschau* ist ein rechtlich komplizierter Umgang mit solchem sogenannten »Rohmaterial« nicht zwingend erforderlich. Hierfür genügt der Umgang mit den Endprodukten der Berichterstattung (*finished intelligence*)⁸⁹. Sicherheitsüberprüftes Personal an Bundesbehörden kann unproblematisch zum entsprechenden Umgang mit Verschlussachen ermächtigt werden.⁹⁰ Der Auftrag des BND ist auf die »Auswertung von Informationen« beschränkt (§ 1 II S. 1 BNDG), was keine eigentliche Politikberatung umfasst. Ohne einen Kompetenzkonflikt zu schaffen, kann der Behörde Nationaler Sicherheitsberater daher eine strategische Vorausschau zur effektiven Politikberatung zugewiesen werden.

Die Zuständigkeit, verschiedene Endprodukte der Nachrichtendienste des Bundes und anderer Lagebilder im Wege einer »*Meta-Auswertung*« zusammenzuführen und diese auf Schlüssigkeit hin zu untersuchen, kann auf die Koordinierungsfunktion des Bundeskanzlers gestützt werden. Dies kann wiederum einen Teil der informationellen Voraussetzungen für eine *Kompetenz zur Krisenfrüherkennung* (*crisis intelligence*)⁹¹ ausmachen. Dafür wäre erforderlich, dass eine Kompetenz der Institution zur Informationsabfrage geschaffen wird, um eine reguläre Beteiligung am Informationsfluss von Nachrichtendiensten zur Bundesregierung und an anderen Berichtsformen sicherzustellen (*Push-and-Pull-Modell*)⁹². Gerade die personell ausgeweitete Sachzuständigkeit der Fachressorts für Außenbeziehungen bietet Raum für eine ressortübergreifende Koordinierungsrolle, die natürlich Grenzen an der bestehenden Dienst- und Fachaufsicht des jeweiligen Ressortministers findet. Möglich ist aber ein ressortübergreifendes Zusammenführen bestehender Evaluationsergebnisse, wie etwa bestehenden Berichten

87 Werner Ader, *Struktur und Prozesse der Auslandsaufklärung*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, München 2022, § 19 Rn. 66 ff.

88 Mark A. Zöller / Markus Löffelmann, *Nachrichtendienstrecht*, Baden-Baden 2022, C. Rn. 21 ff.

89 Gunter Warg, *Recht der Nachrichtendienste*, Stuttgart 2023, Rn. 65.

90 § 1 VSA-Verschlussachsanweisung v. 13.3.2023.

91 Dazu: Florian Roth/Michael Herzog, *Strategische Krisenfrüherkennung – Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen*, in: ZfAS, 9:2 (2016), S. 201–211.

92 Arthur S. Hulnick, *What's wrong with the Intelligence Cycle*, in: *Intelligence and National Security* 2006 (21:6), S. 959–979.

zum Monitoring und Evaluationen für Projekte im BMZ,⁹³ zum Zweck einer wertenden Gesamtschau.

Äußerst problematisch wäre allerdings die Nutzung einer solchen Institution als *Krisenreaktionsstab*, was rechtlich eine völlig andere Funktion darstellt als die einer mit grundsätzlichen strategischen Themen befassten Institution, die für politisch-strategische Kohärenz Sorge trägt. Es ist unmöglich, diese Funktion generell auf jedwede Form von Krise zu beziehen. Den administrativen Unterbau eines Nationalen Sicherheitsrates hierfür als universelle *Off-the-shelf*-Lösung anzusehen, verkennt deren komplexe Regelungslage und die Vielfalt an Krisenarten, denen begegnet werden müsste. Dies würde eine Konkurrenz zu bestehenden, hochkomplexen Krisenmanagementstrukturen von Polizeibehörden und Katastrophenschutzeinrichtungen⁹⁴ schaffen, die sehr vielfältig sind. Beispielhaft seien nur genannt die Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr), das Havariekommando oder der Stab für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz.⁹⁵ Eine Art operative »Durchgriffskompetenz« stößt nicht nur horizontal an die Grenzen des Ressortprinzips, sondern steht vertikal im strukturellen Konflikt zum Föderalismusprinzip, wie der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 GG) und der Regelvermutung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder (Art. 30 GG). Raum bliebe dagegen für eine *Krisenkompetenz des Sicherheitskabinetts*, die diesem als Kabinettsausschuss hingegen naturgemäß bei akuten außenpolitischen Krisenlagen, wie nach den Anschlägen des 11. Septembers und dem russischen Angriff auf die Ukraine, zukommt.

Die Behörde Nationaler Sicherheitsberater kann auch als *Ansprechpartner für ähnliche ausländische Institutionen* dienen, von denen eine Vielzahl existiert,⁹⁶ die sich aber nach ihrer Funktion und Stellung im Staatsaufbau teils erheblich von den hier beschriebenen Institutionen unterscheiden.⁹⁷ In Präsidialsystemen dienen sie dem jeweiligen Präsidenten bei der Wahrnehmung von oft umfassenden außen- und sicherheitspolitischen Befugnissen, wobei gerade der *US National Security Council* den Charakter eines »Super-Ministeriums« angenommen hat.⁹⁸ Bisher werden entsprechende Kontakte von den jeweiligen Fachressorts wahrgenommen. Bezogen auf einzelne Sachthemen hat sich eine personell und organisatorisch ausgeweitete auslandsbezogene

93 BMZ, *Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit*, Leitlinien d. BMZ, BMZ-Papier 4, 2021, <https://www.bmz.de/resource/blob/92884/bmz-leitlinien-evaluierung-2021.pdf>.

94 Markus Thiel, *Organisation der Sicherheitsgewährleistung*, in: Jan-Hendrik Dietrich et al. (Hg.), *Handbuch des Sicherheits- und Staatsschutzrechts*, München 2022, § 7 Rn 36 ff.

95 BMI, *System des Krisenmanagements in Deutschland*, v. 9.12.2015, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement-in-deutschland.pdf>.

96 Übersicht: WD-BT, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat, WD 2–3000–056/22 v. 22.8.2022.

97 Meiertöns, *Ein Nationaler Sicherheitsrat für Deutschland?* aaO. (FN 23), S. 19 (21–22).

98 Philipp Dann, *The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems*, in: ZaöRV, 66 (2006), S. 1–40 (16–17; 31).

Zuständigkeit der Fachressorts entwickelt.⁹⁹ Vertreter auswärtiger Staaten sollen nur nach vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amt empfangen werden, also nach dessen Information und Einverständnis (§11 I GO-BReg). Da hier ein Anknüpfungspunkt an ein übergreifendes Sachthema, wie etwa die politisch-strategische Gesamtplanung besteht, ist in dem Fall ein direkter Auslandskontakt der Behörde mit ausländischen Partnern auch kompetenzgerecht.¹⁰⁰

4 Zusammenfassung: Der »fliegende Holländer« der deutschen Sicherheitsarchitektur?

Die Nationale Sicherheitsstrategie entfaltet verfassungsrechtlich nach innen für die Bundesregierung die Bindungswirkung eines Kabinettsbeschlusses. Als solcher kann sie jederzeit durch einen ebensolchen überarbeitet und erneuert werden. Eine darüber hinausgehende, völkerrechtliche Wirkung nach außen kommt ihr als einseitige Erklärung nicht zu. Hierzu beschränkt sie sich auf eine vage deklaratorische Wiederholung der deutschen Rechtsauffassung.

Eine rechtliche Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie steht noch aus. Vorschläge zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates für Deutschland kamen periodisch immer wieder auf, schon im Zuge der Aufstellung der Bundeswehr in den 1950er Jahren,¹⁰¹ in den 1990er Jahren und nach den Anschlägen vom 11. September.¹⁰² Bisher scheiterte jeder Versuch der Einrichtung einer solchen Institution. Die Geschichte des bisher nicht geschaffenen Nationalen Sicherheitsrates erinnert an die Sage vom »fliegenden Holländer«: verdammt, ewig auf See zu bleiben, ohne jemals Erlösung im Tod zu finden, aber alle paar Jahre darf er an Land gehen.¹⁰³ Ist der Nationale Sicherheitsrat also der fliegende Holländer der deutschen Sicherheitsarchitektur? Die Diskussion um diese Institution war jedenfalls noch nie so konkret und noch nie haben sich so viele Parteien für seine Einrichtung ausgesprochen wie zuletzt.¹⁰⁴

Eine Institutionalisierung ist, bei entsprechendem politischen Willen, rechtlich möglich: Zwei verbundene Institutionen zur verbesserten Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik, nämlich ein Kabinettsausschuss (»Nationaler Sicherheitsrat«) und ein damit verbundener Arbeitsstab als Unterbau (»Nationaler Sicherheitsberater« als Behörde) können per Organisationserlass und Kabinettsbeschluss geschaffen werden.

99 Zählungen gehen von 95 Referaten (Stand 2020) in den Fachministerien mit internationalen Aufgaben aus, Tobias Bunde/Christoph Erber/Juliane Kabus, *Entscheidungsprozess: Berliner Disharmoniker*, in: Tobias Bunde et al. (Hg.), *Zeitenwende/Wendezeiten* 2020, S. 145 (149).

100 Schorkopf, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, aaO. (FN 9), § 5 Rn. 31.

101 Horst Ehmke, *Militärischer Oberbefehl und Parlamentarische Kontrolle*, in: ZfP, 1:4 (1954), S. 337–356 (353).

102 Ines-Jacqueline Werkner, *Die Verflechtung innerer und äußerer Sicherheit. Aktuelle Tendenzen in Deutschland im Lichte europäischer Entwicklungen*, in: ZfAS, 4:2 (2011), S. 65–87.

103 Manfred Frank, *Die unendliche Fahrt. Die Geschichte des Fliegenden Holländers und verwandter Motive*, Leipzig 1995.

104 BT-Drs. 20/104400, Zwischenbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan v.19.2.2024, S. 228–229, 232, 233; BT-Debatte v. 17. 10. 2024, 194. Sitzung.

Ein *Nationaler Sicherheitsrat als Kabinettsausschuss* kann per Kabinettsbeschluss eingerichtet werden, wofür sich das bisher informell bestehende Sicherheitskabinett als Nukleus eignet. Die Aufgaben dieses neuen Gremiums sollten von denen des bestehenden Bundessicherheitsrates durch Geschäftsordnungsänderungen abgegrenzt werden.

Für die Ausgestaltung einer *Behörde Nationaler Sicherheitsberater* unter der Leitung eines Beauftragten der Bundesregierung sind verschiedene Rechtsformen möglich. Für die Aufgabenwahrnehmung erscheint im Organisationsgefüge der Bundesregierung eine Verortung, die dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung entspricht, am ehesten sachgerecht, also als *Oberste Bundesbehörde unter Leitung eines politischen Beamten*. Die Einrichtung kann per Organisationserlass erfolgen, aber um dessen Zuständigkeit, Befugnisse und Amtsstellung zu regeln, scheint ein Bundesgesetz erforderlich. Da die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsberaters und eines entsprechenden Arbeitsstabes eng mit der Leitungs- und Moderationsfunktion des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung verbunden ist, besteht dafür auch eine Organisationskompetenz des Bundeskanzlers, die nicht die Ressortkompetenz der Fachminister berührt. Sofern dadurch bisher bestehende Kompetenzlücken gefüllt werden, können einer Institution Nationaler Sicherheitsberater Aufgaben zur Herstellung politisch-strategischer Kohärenz rechtlich unproblematisch zugewiesen werden. Eine solche Aufgabenzuweisung vermeidet Dopplungen und Redundanzen. Langfristig, strategisch angelegte Aufgaben wie die Erstellung von Strategiedokumenten, strategische Vorausschau zur Politikberatung, Zusammenführung von Lagebildern als »Meta-Auswertung« und Krisenfrüherkennung erzeugen dabei erheblich geringeren Regelungsbedarf als die Zuweisung rechtlich hochproblematischer, kurzfristig angelegter Krisenreaktionsaufgaben. Bei diesen Strukturdebatten darf eines jedoch nicht in Vergessenheit geraten: Um Wirkung zu entfalten erfordert *strategic intelligence* als Adressaten auch Abnehmer, die an einer solchen Berichterstattung interessiert sind und sie in politischen Entscheidungen umzusetzen wissen.¹⁰⁵

105 Ekkehard Brose, *Vernetzte Sicherheit, vernetztes Regieren, vernetzte Mandate*, in: angeBAKSt, Nr. 1/21 v. 17.6. 2021, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/angebakst_21-1.pdf; Ulrich Schlie /Andreas Lutsch, »We Never Plan for the Worst Case«: *Considering the Case of Germany*, in: Eva Michaels et al. (Hg.), *Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking*, Edinburgh 2022, S.190 – 219.

