Thomas Dörfler

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

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

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

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

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

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

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

Korrespondenzanschrift: thomas.doerfler@hsbund-nd.de

1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Die Konzeption von Gefahren und die Wahl der Mittel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21), S. 18.
28 Daase, Der erweiterte Sicherheitsbegriff, aaO. (FN 5), S. 16.
29 Siehe in diesem Band: Holger Janusch, »Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).
30 Daase, Internationale Risikopolitik, aaO. (FN 21).

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Die Gefahrenkonzeption in der Nationalen Sicherheitsstrategie

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Maßnahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie (Auswahl)

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 So what? Konsequenzen für die Nationale Sicherheitsstrategie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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