

Die Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie und ihre öffentliche und europäische Einbettung

Sarah Cardaun und Sylvia Veit

Integrierte Sicherheit durch einen Sicherheitsrat? Ansätze zur Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Die auf einem breiten Sicherheitsverständnis beruhende Nationale Sicherheitsstrategie der deutschen Bundesregierung lässt Fragen der konkreten Umsetzung offen. Klar ist allerdings, dass eine effektivere Koordination sicherheitspolitisch relevanter Akteure notwendig ist, um die ambitionierten Ziele der Strategie in den Bereichen Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit zu erreichen. Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Beitrag aus neo-institutionalistischer Perspektive mit Fragen der Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie auseinander. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Verankerung der Nationalen Sicherheitsstrategie in Strukturen und Prozessen des politisch-administrativen Systems. Dabei wird auch die Forderung nach der Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild diskutiert, der eine Bündelung von relevanten Kompetenzen und Expertise auf höchster Regierungsebene verspricht. Der Beitrag zeigt jedoch, dass eine einfache Übernahme eines bestehenden Formats aus anderen Staaten in den deutschen Kontext nicht zielführend wäre. Die ausgeprägte und mehrdimensionale Fragmentierung der deutschen Sicherheitsarchitektur steht nämlich in markantem Gegensatz zum Konzept der integrierten Sicherheit, in dem Grenzen zwischen verschiedenen Bedrohungen, und somit auch Zuständigkeitsbereiche von Sicherheitsakteuren, zunehmend verschwimmen. Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen an jedwede Form der Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie, insbesondere hinsichtlich der Bandbreite der zu berücksichtigenden Akteure.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Institutionalisierung, Sicherheitsrat, deutsche Sicherheitspolitik, Sicherheitsarchitektur, Ressortprinzip, Bundesministerien, negative Koordination

Sarah Cardaun and Sylvia Veit, Integrated Security through a Security Council? Approaches to Institutionalizing the German National Security Strategy

Summary: The German Federal Government's National Security Strategy, which is based on a broad understanding of security, leaves questions of concrete implementation open. It is clear, however, that more effective coordination of security-related actors is necessary in order to achieve the strategy's ambitious goals in the areas of defense, resilience and sustainability. Against this background, this article addresses questions of the implementation of the National Security Strategy from a neo-institutionalist perspective. Particular attention is paid to the anchoring of the National Security Strategy in structures and processes of the politico-administrative system. The call for the creation of a National Security Council,

which promises to pool relevant competencies and expertise at the highest government level, is also discussed. However, the article shows that simply adopting an existing format from other countries into the German context would not be effective. The multi-dimensional fragmentation of the German security architecture stands in striking contrast to the concept of integrated security, in which boundaries between different threats, and thus also areas of responsibility of security actors, are increasingly blurred. This gives rise to special requirements for any form of implementation of the National Security Strategy, particularly with regard to the range of actors to be included in security policy.

Keywords: National Security Strategy, institutionalization, National Security Council, German security policy, security architecture, departmental principle, federal ministries, negative coordination

Sarah Cardaun, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.

Korrespondenzanschrift: cardauns@hsu-hh.de

Sylvia Veit, Prof. Dr., ist Professorin für Verwaltungswissenschaft, insb. Digital Government, an der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.

Korrespondenzanschrift: veit@hsu-hh.de

1 Einleitung

Mit der am 14. Juni 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie betrat die deutsche Bundesregierung Neuland. Nach Jahrzehnten der Zurückhaltung in der Außen- und Sicherheitspolitik hatte Deutschland in den Jahren zuvor in einem Prozess der Identitätsfindung als internationaler Akteur mehr und mehr an Profil gewonnen. Eine nationale Sicherheitsstrategie, in vielen anderen Staaten schon länger üblich, hatte es in Deutschland allerdings vorher noch nie gegeben. Demensprechend vielfältig sind auch die offenen Fragen, die es auf der praktischen Ebene zu klären gibt.

Die übergeordneten Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie sind unter den drei Oberbegriffen »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« zusammengefasst. Deutschland soll »wehrhaft« sein, damit »wir in unserem Land auch künftig in Frieden, Freiheit und Sicherheit leben können«.¹ Deutschland soll »resilient« sein, also widerstandsfähige demokratische Institutionen, eine stabile und wettbewerbsfähige Wirtschaft sowie ein leistungsfähiges Wissenschaftssystem haben. Dabei sollen natürliche Lebensgrundlagen auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen – dafür steht die Dimension »nachhaltig«. All dies soll mit dem zentralen Konzept der »integrierten Sicherheit« erreicht werden. Dieses beinhaltet »das Zusammenwirken aller relevanten

1 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023.

Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit unseres Landes umfassend erhalten und gegen Bedrohungen von außen gestärkt wird«². Sicherheitspolitik wird damit als politisches Querschnittsthema von übergeordneter Bedeutung eingeordnet – sicherheitspolitische Fragen seien demnach im Politik- und Verwaltungshandeln in allen Politikfeldern stets mitzudenken.

Wie genau jedoch diese integrierte Sicherheit auf praktischer Ebene umgesetzt werden kann und soll, wird in dem Text nur sehr grob umrissen. Während die Strategie zum Beispiel in der Benennung von Bedrohungen durch einzelne Staaten sowie abstrakteren Gefahren wie Terrorismus und Klimawandel bemerkenswerte Klarheit an den Tag legt, klammert sie Fragen der Implementierung und der Definition von Zuständigkeiten weitgehend aus. Außer dem Appell, dass »wir alle« Verantwortung für die Sicherheit des Landes tragen, bleibt der hierfür vorgesehene Abschnitt in dem 76-seitigen Gesamtdokument weitere Details schuldig.³

Dies ist wenig überraschend, ist das Dokument doch Resultat politischer Kompromisse auf verschiedenen Ebenen und Ergebnis von Aushandlungsprozessen einer Koalitionsregierung, die aus sicherheitspolitisch traditionell sehr unterschiedlich ausgerichteten Parteien besteht. Darüber hinaus ist ein solcher »gesamtsstaatlicher Masterplan«⁴ wohl auch nicht primär dazu gedacht, Details für die Implementierung von Maßnahmen zu beschreiben, sondern fungiert als Referenzpunkt und »Dachdokument«⁵.

Fragen des »Wie« sind jedoch von zentraler Bedeutung, um die in der Strategie benannten Werte und Interessen zu wahren und durchzusetzen, die identifizierten Bedrohungen abzuwehren, und die gesetzten Ziele zu erreichen. Damit die Strategie nicht zur reinen Symbolpolitik wird, sondern tatsächlich als Handlungsgrundlage fungieren kann, ist zunächst eine realistische Auseinandersetzung mit den Anforderungen notwendig, die sich aus dem Dokument ergeben. Neben explizit artikulierten Einzelmaßnahmen für konkrete Akteure gehören dazu auch solche erforderlichen Anpassungen zur Implementation der Strategie, die sich lediglich *indirekt* aus deren visionärer Zielpjektion ableiten lassen und sich eher auf das Gesamtsystem der Gewährleistung von Sicherheit beziehen. In der Strategie spielt in dem Zusammenhang vor allem das übergeordnete Leitbild der integrierten Sicherheit eine herausragende Rolle. Dieses stellt hohe Ansprüche an die Politikformulierung und Umsetzung sicherheitspolitischer Strategien, Programme und Maßnahmen. Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass die wohl zentralste Anforderung dabei in einer effektive(re)n Koordination zwischen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen und Akteuren

2 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 11.

3 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 73.

4 Bastian Giegerich /Alexandra Jonas, »Auf der Suche nach Best Practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich« in: *Sicherheit & Frieden* 30, Nr. 3 (2012), S. 129–134.

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

besteht. Für die Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie bedarf es also eines geeigneten institutionellen Rahmens, der möglichst effektive Koordination ermöglicht. Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag, wie sich das in der Nationalen Sicherheitsstrategie skizzierte Ziel einer integrierten Sicherheit zum bestehenden Geflecht sicherheitspolitischer Institutionen und Organisationen in Deutschland verhält und inwieweit für eine Implementation Anpassungen notwendig sind.

Nach einer konzeptionellen Einbettung der Gesamthematik durch die organisationstheoretische Perspektive des Neo-Institutionalismus befasst sich der Beitrag mit den Herausforderungen, die sich für eine Institutionalisierung des integrierten Sicherheitskonzepts aus der fragmentierten Kompetenzverteilung im bundesdeutschen Politik- und Verwaltungssystem ergeben. Ausgehend von dieser kritischen Betrachtung der zentralen Merkmale der deutschen Sicherheitsarchitektur werden anschließend verschiedene Vorschläge und Möglichkeiten der organisatorischen Institutionalisierung kritisch beleuchtet. Im Fokus steht dabei besonders die Idee eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild, dessen Einrichtung bereits seit Jahrzehnten immer wieder gefordert wurde. Im Ergebnis wird gezeigt, dass ein Nationaler Sicherheitsrat grundlegende Herausforderungen, die sich aus der bestehenden fragmentierten Sicherheitsstruktur ergeben, nicht lösen würde. Empfohlen wird deshalb eine systematische Einbettung des Themas in die etablierten Prozesse der Politikformulierung und Gesetzesentwicklung.

2 Grundlagen der Institutionalisierung und Kontextbedingungen im deutschen Regierungsapparat

Die Anzahl der Staaten, die mittlerweile – oftmals sogar in regelmäßigen Abständen – eine nationale Sicherheitsstrategie veröffentlichen, ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Obwohl sich deren Inhalte und Formate unterscheiden, können doch einige grundlegende Funktionen dieser Strategien identifiziert werden. Hierzu zählen unter anderem die Kommunikation von außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten gegenüber der eigenen Bevölkerung, Verbündeten und gegebenenfalls politischen Gegnern, aber auch die Ermöglichung von Willensbildungsprozessen innerhalb der Regierung.⁶ Die wahrscheinlich augenscheinlichste Funktion nationaler Sicherheitsstrategien besteht in der Artikulation von übergeordneten Werten und Zielen, welche in einem gesetzten Zeithorizont durch die Umsetzung von mehr oder weniger explizit aufgeführten Maßnahmen erreicht werden sollen. Letzteres trifft nicht nur auf Sicherheitsstrategien zu, sondern fasst den Wesensgehalt jeglichen strategischen Vorgehens zu-

6 Máté Szalai, »Norm Localisation in the Process of Crafting National Security Strategies – The Case of the Visegrád Countries« in: *European Security* 32, Nr. 2 (2023), S. 210–232, hier: 215–6. Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

sammen.⁷ Mit anderen Worten, eine nationale Sicherheitsstrategie fungiert zwar nicht ausschließlich, aber in jedem Fall zumindest bis zu einem gewissen Grad ebenfalls als Handlungsleitlinie.

Allerdings gibt es zwischen Sicherheitsstrategien eine große Variation bezüglich ihrer Abstraktionsebene und des Ausmaßes konkreter Handlungsvorgaben. Die *US National Security Strategy* ist beispielsweise dafür bekannt, dass sie zwar als *grand strategy* durchaus weit ausholt, andererseits aber auch konkrete Vorgaben für außenpolitische und militärische Ziele artikuliert.⁸ Dasselbe kann für die deutsche Nationale Sicherheitsstrategie nicht konstatiert werden. Sie dient als übergeordnetes Dachdokument vor allem einer möglichst umfassenden und somit auch allgemeinen Darstellung der zentralen Werte und Ziele für Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser teils vage Charakter der deutschen Sicherheitsstrategie mag ihre Anwendbarkeit als Handlungsleitfaden einschränken. Er ist aber unter Rückgriff auf grundlegende Konzepte der Organisationssoziologie recht eindeutig zu erklären.

In der neo-institutionalistischen Organisationssoziologie hat sich die von Nils Brunsson geprägte Unterscheidung zwischen *talk*, *decision* und *action* etabliert.⁹ Auf der *talk*-Ebene werden Konzepte, Pläne und Strategien entworfen und häufig auch textlich fixiert und veröffentlicht. Diese Dokumente dienen vor allem der Außendarstellung einer Organisation, also deren Legitimitätssicherung. Sie erlauben es, vielfältige externe Anforderungen aufzugreifen und Aktivität zu signalisieren. Inwiefern die Konzepte, Pläne oder Strategien der *talk*-Ebene tatsächlich zu Änderungen auf der operativen Ebene führen, ist ungewiss. Vielfach zeigt sich nur eine lose Kopplung zwischen *talk*, *decision* und *action*, wobei die *decision*-Ebene sich auf konkrete Entscheidungen bezieht und die *action*-Ebene das tatsächliche Implementationshandeln in den Blick nimmt. Das Konzept der »losen Kopplung« geht auf Meyer und Rowan¹⁰ zurück, welche die Formalstruktur einer Organisation (formale Aufbau- und Ablauforganisation) von deren Aktivitätsstruktur (gelebte Praxis der Prozesse und Entscheidungswege in der Organisation) differenzieren. Die lose Kopplung ist insofern funktional, als dass für die *action*-Ebene vielfach andere Rationalitäten im Vordergrund stehen als für die Ebenen von *talk* und *decision*. So geht es auf dieser Ebene weniger um Legitimation nach außen, stattdessen stehen u. a. organisationsinterne Koordinationsanforderungen, etablierte Routinen und professionelle Handlungslogiken im Vordergrund.

Überträgt man diese Perspektive auf das Policy-Making von Regierungen, so fallen zahlreiche Parallelen auf. Regierungsprogramme und -strategien sind ebenfalls Dokumente, die dem Legitimationserhalt dienen. Sie sind oft vage gehalten und bieten des-

7 Henry Mintzberg, »The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy« in: *California Management Review* 30, Nr. 1 (1987), S. 11–24.

8 Richard B. Doyle, »The US National Security Strategy: Policy, Process, Problems« in: *Public Administration Review* 67, Nr. 4 (2007), S. 624–629.

9 Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*, Chichester 1989.

10 John W. Meyer / Brian Rowan, »Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony« in: *American Journal of Sociology* 83, Nr. 2 (1977), S. 340–363.

halb wenig Angriffsfläche, konkrete Umsetzungsdefizite zu monieren. Sie sind politische Dokumente und als solche Ergebnisse eines oft langwierigen Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesses. Wirksamkeit entfalten sie als argumentative Bezugspunkte in der nachfolgenden Politikentwicklung. Dabei ist keineswegs sichergestellt, dass diese Bezugnahme – und erst recht nicht eine Berücksichtigung der Argumente – wirklich stattfindet. Auch hier ist also von einer eher losen Kopplung auszugehen. Das Beispiel der Politik zur Nachhaltigen Entwicklung zeigt, dass konkrete Schritte einer weiteren Institutionalisierung erforderlich sind, damit Strategien in der sektoralen Politikentwicklung Berücksichtigung finden. So gab es bereits 2002 die erste Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. 2009 wurde mit einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die Basis dafür geschaffen, dass in der Gesetzesentwicklung Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt werden. Dies allein entfaltete jedoch wenig Wirkung¹¹ – es ist ein langer Atem und eine Mischung aus rechtlicher, organisatorischer, normativer und kulturell-kognitiver Institutionalisierung¹² notwendig, um eine bessere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen zu erreichen.

Maßnahmen zur Institutionalisierung in all diesen Dimensionen sind auch für die Nationale Sicherheitsstrategie nötig. In diesem Beitrag können jedoch nicht alle Dimensionen der Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie in den Blick genommen werden. Stattdessen wird ein essenzieller Aspekt der Institutionalisierung – die organisatorische Institutionalisierung – vertieft behandelt. So soll diskutiert werden, wie im Regierungsapparat strukturell und prozessual sichergestellt werden kann, dass die Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie umgesetzt und in Politikentwicklungsprozessen in verschiedenen Politikfeldern berücksichtigt werden. Hierfür ist die Sicherstellung einer effektiven Koordinationsfähigkeit der zahlreichen Akteure im politisch-administrativen System, die mit unterschiedlichen Aspekten des Sicherheitsthemas befasst sind, von zentraler Bedeutung.

Die in der Nationalen Sicherheitsstrategie umrissene integrierte Sicherheitspolitik ist eine Politik mit Querschnittscharakter, die hohe Anforderungen an die Zusammenarbeit verschiedener Akteure stellt. Integrierte Sicherheitspolitik erfordert, dass zahlreiche Akteure in Prozessen der Politikformulierung und in der Umsetzung zusammenarbeiten. Hohe Koordinationsbedarfe entstehen immer dort, wo Arbeitsteilung und funktionale Spezialisierung etabliert sind. Die deutsche Verwaltung weist eine fragmentierte Zuständigkeitsverteilung auf, welche eben diese Arbeitsteilung und funktionale Spezialisierung widerspiegelt. Dieses kleinteilige System existiert zum einen innerhalb von Behörden und Ministerien, aber auch mit Blick auf die komplexe Makrostruktur des öffentlichen Sektors. Das Ressortprinzip ist in Deutschland

11 Camilla Wanckel, »Introducing a Digital Tool for Sustainability Impact Assessments within the German Federal Government: A Neo-Institutional Perspective« in: *International Review of Administrative Sciences* 89, Nr. 2 (2023), S. 433–449.

12 William Richard Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC 2014.

stark ausgeprägt¹³ und in Art. 65 GG verfassungsmäßig verankert. In der Praxis der Politikentwicklung schlägt es sich darin nieder, dass im Regelfall ein federführendes Ministerium bestimmt wird, welches für ein Politikvorhaben zuständig ist und den Prozess der Politikentwicklung steuert. Gemeinsame Federführungen von Ministerien treten zwar zunehmend auf, bilden insgesamt aber immer noch eine Ausnahme. Politik mit Querschnittscharakter wird regelmäßig vor allem durch das stark ausgeprägte Ressortprinzip herausgefordert.¹⁴

Koordination innerhalb des Regierungsapparates in Deutschland findet primär in der Form »negativer Koordination«¹⁵ statt. Das bedeutet, dass Politikentwürfe vom federführenden Ministerium bereits detailliert ausgearbeitet werden, bevor der Prozess der Ressortabstimmung einsetzt.¹⁶ In der Ressortabstimmung wird von den anderen Ministerien primär geprüft, ob das entsprechende Vorhaben negative Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich hat oder Zielen des eigenen Ressorts entgegenläuft. Treten Konflikte auf, werden diese vielfach über eine Einigung auf »den kleinsten gemeinsamen Nenner« gelöst.¹⁷ Abstimmungen mit Ländern und Kommunen verlaufen häufig nach einem ähnlichen Muster. Im Ergebnis dominiert ein inkrementeller Politikstil, eine »Politik der kleinen Schritte«¹⁸. Versuche, die »positive Koordination« zu stärken, zu deren Kennzeichen die frühzeitige Koordination und die Identifizierung und Nutzung von Synergien zwischen verschiedenen Bereichen gehört, sind in der Vergangenheit meist gescheitert. Typische Lösungsansätze wie ressortübergreifende Arbeitsgruppen oder gemeinsame Federführungen lösen die Logik der negativen Koordination zwischen den Ressorts nicht auf, da die Ressortinteressen weiterhin im Vordergrund stehen.¹⁹ Für Politiken mit Querschnittscharakter ist die Koordination

13 Sabine Kuhlmann / Sylvia Veit, »The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation« in: Sabine Kuhlmann / Isabella Proeller / Dieter Schimanke / Jan Ziekow (Hg.): *Public Administration in Germany*, London 2021, S. 357–374.

14 Anna Hundehege / Thuriid Hustedt, »On a Wild Goose Chase? The (Core) Executive in Germany« in: Kristoffer Koltveit / Richard Shaw (Hg.), *Core Executives in a Comparative Perspective. Governing in Complex Times*, Cham 2022, S. 165–187; Werner Jann / Kai Wegrich, »Generalists and Specialists in Executive Politics: Why Ambitious Meta-Policies so often Fail« in: *Public Administration* 97, Nr. 4 (2019), S. 845–860.

15 Fritz W. Scharpf, *Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen* (MPIfG Discussion Paper 93/1), Köln 1993; Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf, *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam 1975.

16 Kuhlmann / Veit, The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation, aaO. (FN 13), S. 357–374.

17 Hundehege / Hustedt, On a Wild Goose Chase? The (Core) Executive in Germany, aaO. (FN 14), S. 165–187.

18 Charles E. Lindblom, »The Science of Muddling Through« in: *Public Administration Review* 19, Nr. 2 (1959), S. 79–88.

19 Thomas Danken, *Coordination of Wicked Problems: Comparing Inter-departmental Coordination of Demographic Change Policies in Five German States*, Dissertationsschrift, Potsdam 2017; Thuriid Hustedt / Thomas Danken, »Institutional Logics in Inter-Departmental Coordination: Why Actors Agree on a Joint Coordination Output« in: *Public Administration* 93, Nr. 3 (2017), S. 730–743; Thuriid Hustedt, »Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie« in: *dms – der moderne staat* 7, Nr. 2 (2014), S. 311–330.

innerhalb des Regierungsapparates besonders herausfordernd, da Zuständigkeitskonflikte hier sehr ausgeprägt sind.

Hinzu kommt, dass die mit der Nationalen Sicherheitsstrategie adressierten Probleme vielfach sogenannte *wicked problems* sind, die sich in den etablierten Verfahren der Politikformulierung nicht adäquat adressieren lassen. *Wicked problems* sind hochkomplex und chronisch, basieren auf einer unvollständigen und umstrittenen Wissensbasis, und stellen hohe Anforderungen an die Zusammenarbeit zahlreicher Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Werten.²⁰ Im Gegensatz zu *tame problems*, die oft in den Natur- und Ingenieurwissenschaften verhandelt werden und für die es eindeutig richtige oder falsche Lösungen gibt, sind *wicked problems* besonders herausfordernd: Weder gibt es einheitliche Interpretationen über ihre genauen Eigenschaften oder Ursachen noch abschließende Listen mit möglichen Lösungsansätzen. Jedes *wicked problem* ist einzigartig und kann letztlich niemals vollständig und endgültig gelöst werden. Gleichzeitig hat jeder Lösungsversuch real erfahrbare Konsequenzen im jeweiligen sozialen oder politischen Kontext.²¹ *Wicked problems* erfordern Strukturen und Prozesse, die eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen.²²

Ausgehend von den in diesem Abschnitt skizzierten Konzepten und Rahmenbedingungen sollen im Folgenden die aus bestehenden sicherheitspolitischen Strukturen resultierenden Herausforderungen, Probleme und Hürden skizziert werden, um nachfolgend Optionen zur organisatorischen Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie zu diskutieren. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage, inwiefern ein Nationaler Sicherheitsrat eine geeignete Lösung für die angesprochenen Herausforderungen – insbesondere eine Stärkung effektiver Koordination in einem hochfragmentierten System – wäre.

3 Integrierte Sicherheit und die deutsche Sicherheitsarchitektur

Sicherheit als politisches Meta-Thema mit Querschnittscharakter ist heute wie nie zuvor politikfeldübergreifend zu denken und zu implementieren. *Wicked problems* finden sich in kaum einem anderen Bereich in so zahlreichem Maße wie in der Sicherheitspolitik. Von hybriden Bedrohungen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure über internationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität bis hin zu Gefahren für kritische Infrastrukturen und natürliche Lebensgrundlagen durch Klimawandel und Naturkatastrophen: Eng zwischen verschiedenen Sicherheitsakteuren abgegrenzte Zuständigkeitsbereiche stehen zunehmend einer Realität gegenüber, in der Grenzen verschwimmen. Dies gilt zum Beispiel für die traditionell etablierte und

20 Thomas Danken / Katrin Dribbisch / Anne Lange, »Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate« in: *dms – der moderne staat* 9, Nr. 1 (2016), S. 15–33.

21 Horst W. J. Rittel / Melvin M. Webber, »Dilemmas in a General Theory of Planning« in: *Policy Sciences* 4 (1973), S. 155–169.

22 Brian W. Head, *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*, Cham 2022.

in entsprechenden Kompetenzen verankerte Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Die starken Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Bereichen werden in der Nationalen Sicherheitsstrategie explizit anerkannt.²³ Eine Politik der integrierten Sicherheit läuft aber keineswegs ausschließlich auf eine Forderung nach stärkerer Verzahnung der Institutionen und Akteure mit Zuständigkeiten für internationale Angelegenheiten auf der einen, und innerer Sicherheit auf der anderen Seite, hinaus. Sie geht noch weiter: »Sicherheit ist in diesem Sinn Bestandteil aller Politikbereiche und beschreibt ein ihnen gemeinsames Ziel.«²⁴ Der Bogen des integrierten Sicherheitskonzepts ist somit maximal weit gespannt und bezieht in der Theorie nicht nur sämtliche Ressorts mit ein, sondern erkennt auch die Relevanz einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb des politisch-administrativen Apparates an. Da Sicherheit in der »gemeinsamen Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft«²⁵ liege, sollten »die Bundesregierung, die Länder, die Kommunen, die Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen – aber auch jede und jeder Einzelne«²⁶ dazu beitragen.

Die so artikulierte Grundausrichtung der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie greift sicherheitspolitische Trends auf, die im internationalen Raum bereits seit Jahrzehnten rein staatlich dominierte Sicherheitspolitiken abgelöst haben und zum Beispiel mit Begriffen wie Responsibilisierung umrissen werden.²⁷ Die Idee, dass Sicherheit eine »gesamtgesellschaftliche Aufgabe«²⁸ sei, zu deren Erfüllung nicht nur sämtliche Teile der Regierung, sondern auch alle anderen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ebenen Beiträge leisten sollen, ist in Sicherheitsstrategien schon länger etabliert.²⁹ Wie verhält sich diese politikfeldübergreifende Sicht auf Sicherheit zu dem existierenden Geflecht aus Akteuren, Kompetenzen, Entscheidungs- und Umsetzungswegen im politisch-administrativen System?

Mit Blick auf die Kompetenzverteilung in der Außen- und Sicherheitspolitik wird zunächst deutlich, dass trotz der oben geschilderten Grenzverwischungen in realpolitischen Entwicklungen der traditionelle Dualismus von innerer und äußerer Sicherheit in der institutionellen Aufteilung des bundesdeutschen Staates nach wie vor eine

23 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.

24 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 30.

25 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.

26 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.

27 David Garland, »The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society« in: *British Journal of Criminology* 36, Nr. 4 (1996), S. 445–471.

28 Auswärtiges Amt, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 1), S. 34.

29 Sharon L. Caudle / Stephan de Spiegeleire, »A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom« in: *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7, Nr. 1 (2010), S. 1–22.

strukturenbende Rolle spielt.³⁰ So sind die Aufgaben der Bundesländer in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zumindest formal recht klar abgegrenzt von den grundgesetzlich als ausschließliche Bundesgesetzgebung ausgewiesenen Bereichen der äußeren Sicherheit, also Landes- und Bündnisverteidigung, der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus und der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten von Kriminalpolizei und Verfassungsschutz (Art 73 (1) GG). Die mit dem föderalen Prinzip unter anderem bezweckte Machtaufteilung wird durch weitere dezentrale Strukturmerkmale der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur konsolidiert, und zwar durch die gebotene Aufgabentrennung zwischen Polizei und Bundeswehr einerseits, und zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen andererseits.³¹ Darüber hinaus fällt auf, dass sowohl die Außen- als auch die Sicherheitspolitik von der Exekutive dominiert werden und – insbesondere in der Sicherheitspolitik – nur wenig Handlungsspielraum für den Bundestag bleibt. Diese »Prärogative der Exekutive«³² lenkt den analytischen Blick vor allem auf die Organisationsstrukturen, Entscheidungswege und Implementationsmuster innerhalb des Regierungsapparates.

Die Zuständigkeitsverteilung für sicherheitspolitische Themen innerhalb der Bundesexekutive ist komplex. Auf Ebene der Bundesministerien spielen insbesondere die im Bundessicherheitsrat vertretenen Ressorts – das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – sowie das Bundeskanzleramt – eine wichtige Rolle. Herausgehobene sicherheitspolitische Kompetenzen haben dabei insbesondere das AA und das BMVg. Diese beiden Ressorts besetzen beispielsweise auch im Wechsel die Leitungssämter in der organisatorisch zum Geschäftsbereich des BMVg gehörenden Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der ressortübergreifenden Weiterbildungseinrichtung der Bundesregierung für den Bereich der Sicherheitspolitik. An der BAKS ist auch das Kompetenzzentrum für Strategische Vorausschau angesiedelt, das die Strategische Vorausschau in der Sicherheitspolitik fördern soll.³³ Ebenfalls Teil des Geschäftsbereichs des BMVg sind verschiedene Ressortforschungseinrichtungen. Zu den sicherheitspoli-

30 Sven Bernhard Gareis, »Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik – Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven« in: Stephan Böckenförde / Sven Bernhard Gareis (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*, Opladen 2021, S. 83–109, hier S. 86.

31 Michael Lysander Fremuth, »Wächst zusammen, was zusammengehört? Das Trennungsgebot zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten im Lichte der Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur« in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 139, Nr. 1 (2014), S. 32–79.

32 Gunther Hellmann / Reinhard Wolf / Siegmund Schmidt, »Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive« in: Siegmund Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 15–46, hier S. 20.

33 Philine Warnke / Max Priebe / Sylvia Veit, *Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung*, Berlin 2021.

tisch relevantesten Akteuren auf Bundesebene zählen die drei nachrichtendienstlichen Behörden (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst). Hinzu kommen das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und das Zollkriminalamt. Diese Behörden sind unterschiedlichen Ressorts nachgeordnet, wobei der Bundesnachrichtendienst die einzige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes ist. Das Bundeskanzleramt hat insgesamt eine koordinierende Funktion für die Regierungspolitik. Da der/die Bundeskanzler/in nach Art. 65 GG eine Richtlinienkompetenz besitzt, existiert in der Praxis ein Spannungsverhältnis mit dem in Deutschland stark ausgeprägten Ressortprinzip. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist dieses Spannungsverhältnis aufgrund der großen Schnittmenge und der übergeordneten Bedeutung der Themen besonders virulent. Dies kommt beispielsweise darin zum Ausdruck, dass im Verteidigungsfall der/die Bundeskanzler/in Oberbefehlshaber/in über die Bundeswehr wird und dass es sowohl im AA als auch im Bundeskanzleramt eine eigene Abteilung für Europapolitik gibt. Zuständigkeitskonflikte zwischen den Ressorts und mit dem Bundeskanzleramt sind die Folge des beschriebenen Spannungsverhältnisses.

Auf Landesebene gibt es mit den 16 Landeskriminalämtern, den 16 Landesämtern für Verfassungsschutz und den Landespolizeien weitere wichtige sicherheitspolitische Akteure mit spezifischen Zuständigkeiten. Aus der zersplitterten Zuständigkeitsstruktur innerhalb der Bundesregierung und im föderalen System – die für sicherheitspolitische Fragen ebenfalls sehr zentralen Koordinationsnotwendigkeiten im europäischen Mehrebenensystem seien hier ausgeklammert – entsteht ein sehr hoher Koordinationsbedarf.

Koordination zwischen Bundesländern, zwischen Bund und Ländern, sowie zwischen verschiedenen (Bundes-)Ministerien wird durch verschiedene etablierte Instrumente unterstützt. Während es in einigen Politikbereichen lange bestehende Arenen der Zusammenarbeit gibt (z. B. Kultusministerkonferenz, Innenministerkonferenz), ist dies für das Politikfeld Sicherheit in seiner Gesamtheit nicht der Fall: »Kontinuierliche Koordinationsmechanismen oder geregelte Informations- und Kommunikationswege zwischen den verschiedenen Einrichtungen auf Bundes- und Länderebene gibt es nicht bzw. nur in Ansätzen«.³⁴ Im Rahmen der Innenministerkonferenz existieren allerdings mit dem AK II (Polizei) und AK IV (Verfassungsschutz) zwei Koordinationsgremien für den Bereich der inneren Sicherheit. Diese sind mit den zuständigen Abteilungsleitern der Innenministerien besetzt. Darüber hinaus ist z. B. die Amtsleitertagung der Verfassungsschutzbehörden zu nennen; zudem existiert eine Vielzahl an weiteren Gremien zu spezifischen sicherheitspolitischen Themen (z. B. Rechtsextremismus).³⁵ Zu nennen ist hier auch die Bund-Länder-offene Arbeitsgruppe Hybride Bedrohungen (BLöAG Hybrid). Zu den Versuchen, Informationsfluss und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren der inneren Sicherheit zu verbessern, gehörten die sukzessive Errichtung mehrerer Gemeinsamer Zentren für verschiedene Problemfelder, wie bei-

34 Gareis, Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik – Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven, aaO. (FN 30), S. 87.

35 BT-Drs. 17/8535 vom 02.02.2012.

spielsweise das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) oder das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ).

Auch für die Koordination sicherheitspolitischer Themen innerhalb der Bundesregierung existieren bereits verschiedene Foren.³⁶ Hierzu gehört der 1955 gegründete Bundessicherheitsrat, ein Kabinettsausschuss der Bundesregierung unter Vorsitz des/der Bundeskanzler/in. Dieser hat ein sehr enges Mandat und entscheidet de facto vor allem über Rüstungsexporte.³⁷ Neben Vertretern der zum Bundessicherheitsrat gehörenden Ressorts nimmt der Generalinspekteur der Bundeswehr als beratendes Mitglied an den geheimen Sitzungen des Bundessicherheitsrats teil. In der Vergangenheit wurde immer wieder gefordert, den Bundessicherheitsrat verstärkt für die strategische Steuerung der Außen- und Sicherheitspolitik zu nutzen. Es besteht jedoch die Befürchtung einer zu starken Dominanz des Bundeskanzleramtes (bzw. der Kanzlerpartei in der Koalition), weshalb insbesondere das Außenministerium sich hierzu ablehnend positioniert.³⁸ Darüber hinaus gibt es das Sicherheitskabinett als informelles Abstimmungsgremium zwischen den Bundesministerien und dem/der Bundeskanzler/in. Das Sicherheitskabinett hat keinen klar fixierten Mitgliederkreis und tagt auch nur gelegentlich. Daneben werden sicherheitspolitische Fragen selbstverständlich auch im Kabinett und im Vorfeld der Kabinettsitzungen im Rahmen der Ressortabstimmung sowie in der wöchentlich tagenden Staatssekretärsrunde zur Vorbereitung der Kabinettsitzungen koordiniert. Weiterhin existiert mit der »Nachrichtendienstlichen Lage« eine ebenfalls wöchentlich zusammenkommende Staatssekretärsrunde mit den Leitern des Bundesnachrichtendienstes sowie der Sicherheitsbehörden.³⁹ Am sicherheitspolitischen Jour Fixe auf Staatssekretärebene nehmen das AA, das Bundeskanzleramt, das BMI, das BMVg und in jüngerer Zeit auch das BMF und das BMZ teil. Hinzu kommen diverse inter-ministerielle Arbeitsgruppen. Auch gemeinsame Federführungen sind ein Instrument, um die Koordination zwischen Ressorts zu verbessern. Ansonsten findet Koordination über die hergebrachten Instrumente statt, insbesondere die Mitzeichnung im Rahmen der Ressortabstimmung ist hier als formales Instrument zu nennen.

Die in den letzten beiden Absätzen exemplarisch aufgezählten Instrumente und Foren zur verbesserten Koordination im Bereich der Sicherheitspolitik sind Ausdruck davon, dass die deutsche Sicherheitsarchitektur – trotz der radikal veränderten außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und der daraus abgeleiteten Forderung nach stärkerer gesamtgesellschaftlicher Gestaltung und Umsetzung von Sicherheitspolitik – nach wie vor dem traditionell gewachsenen Muster entspricht. Sie ist

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

37 WD, *Der Bundessicherheitsrat* (Nr. 22/08), Berlin 2008.

38 Ekkehard Brose, »Anmerkungen zur sicherheitspolitischen Debatte« in: *#angeBAKS*t* 2 (2019).

39 WD, *Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich*. WD 2 – 3000 – 056/22, Berlin 2022.

durch eine funktionale und zersplitterte Aufgabenteilung innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet, wobei die Bundesexekutive dominiert. Die zersplitterte Zuständigkeitsstruktur, welche sich aus dem föderalen System und dem ausgeprägten Ressortprinzip ergibt, steht in fast diametralem Gegensatz zu der von der Strategie geforderten integrierten Herangehensweise an Sicherheitspolitik. Föderalismus, Ressortprinzip sowie auch die sicherheitspolitischen Trennungsgebote sind allesamt *dezentalisierende* – oder weniger positiv ausgedrückt – *fragmentierende* Struktur- und Organisationsmerkmale.⁴⁰ Die zersplitterte Zuständigkeitsstruktur und ausgeprägte funktionale Spezialisierung geht mit typischen dysfunktionalen Aspekten wie negativer Koordination, selektiver Perzeption und »Silo-denken« einher. Sie hemmt schnelle Informationsflüsse und Entscheidungen, was insbesondere im sicherheitspolitischen Bereich zu erheblichen Problemen führen kann – es sei hierbei an den NSU-Skandal erinnert, der die erheblichen Koordinationsdefizite zwischen den Sicherheitsbehörden sichtbar gemacht hat.⁴¹

4 Der Nationale Sicherheitsrat als Allheilmittel?

Um die Fragmentierung der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur durch eine grundlegende institutionelle Reform zu überwinden, käme man nicht um einen großen verfassungsrechtlichen Eingriff zur Neuverteilung gewisser Gesetzgebungs- und Implementierungskompetenzen herum. Solche umfassenden Reformen sind zwar grundsätzlich möglich. Im Zuge der Föderalismusreform von 2006 beispielsweise wurden Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu verteilt – einige davon auch in sicherheitspolitischen Aktionsfeldern. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die Grundpfeiler des deutschen politischen Systems, vor allem der Föderalismus und das Ressortprinzip nicht nur grundgesetzlich festgelegt sind, sondern auch in der Aufbau- und Ablauforganisation des Regierungsapparates sowie in etablierten Handlungspraktiken fest verankert sind. Umfassende institutionelle Reformen sind daher nicht nur schwer realisierbar, sondern in radikaler Form auch gar nicht unbedingt sinnvoll.

Als ein möglicher Ansatzpunkt zur Verbesserung der effektiven Koordination im Bereich der Sicherheitspolitik ohne umfassende institutionelle Reformen wird deshalb die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild diskutiert.⁴² Dieser Vorschlag ist keineswegs neu. Obwohl es das Konzept nie in einen Koalitionsvertrag schaffte, wurde es bereits seit den 1990er Jahren immer wieder diskutiert und hat Unterstützung aus verschiedenen gesellschaftlichen und politischen

40 Christian Mölling, »Vom Flickenteppich deutscher Sicherheitspolitik« in: *Internationale Politik* 5 (2020), S. 79–83.

41 Wolfgang Seibel, »Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde« in: *dms – der moderne staat* 7, Nr. 2 (2014), S. 375–413.

42 Roderich Kiesewetter / Philipp Amthor, »Gastbeitrag zur Sicherheitspolitik: Wir brauchen einen Nationalen Sicherheitsrat« in: *Welt.de* (22. November 2022).

Lagern erhalten.⁴³ Verbunden war damit stets die Hoffnung, Sicherheitsfragen besser zu bündeln und notwendige sicherheitspolitische Entscheidungen und Maßnahmen effektiver zu koordinieren.

Wenngleich sich die Vorschläge zur konkreten Zusammensetzung und Ausgestaltung eines Nationalen Sicherheitsrates unterscheiden, lässt sich im Kern ein Modell identifizieren, welches aus drei Elementen besteht: dem Rat selbst, einem Sekretariat zur Umsetzung der operativen Arbeit und einem Lage- und Analysezentrum.⁴⁴ Der Nationale Sicherheitsrat ist als hochrangig besetztes Gremium angedacht, das die Nationale Sicherheitsstrategie umsetzen und in Abstimmung mit den Ressorts weiterentwickeln soll. Krisen und Risiken frühzeitig zu erkennen, wäre ein wichtiges Element seiner Arbeit. Wie die Aufgaben und Kompetenzen der Akteure – Rat, Sekretariat, Lage- und Analysezentrum – genau aussehen könnten, ist umstritten. Unstrittig ist, dass im Lage- und Analysezentrum Methodenkompetenz vorhanden sein muss, um fundierte Risikoanalysen durchzuführen und auf Basis einer Strategischen Vorausschau⁴⁵ Konzepte für den Umgang mit komplexen Zukünften zu entwickeln.

Zwar wurde während der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie die Etablierung eines Nationalen Sicherheitsrates in Betracht gezogen. Allerdings wurde die Idee später aufgrund von Koalitions- und Ressortkonflikten der »Ampel«-Regierung fallengelassen und fand sich dementsprechend auch nicht in der finalen Fassung des Textes wieder.⁴⁶ Die Debatte um die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates in Deutschland ist damit jedoch keineswegs beendet, sondern hat als eine mögliche Option zur effektiven Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie gerade nach deren Veröffentlichung neue Relevanz erhalten.

Von einem Nationalen Sicherheitsrat versprechen sich seine Befürworter vor allen Dingen mehr Kohärenz und eine effektivere Koordinierung innerer und äußerer Sicherheitspolitiken, die Bündelung und qualitative Verbesserung von sachbezogener Expertise, schnelle Entscheidungsprozesse in relevanten sicherheitspolitischen Fragen, insbesondere in Krisenzeiten.⁴⁷ Das Sicherheitsratsmodell wird dabei manchmal regelrecht als ein Allheilmittel dargestellt, welches die Handlungsfähigkeit der Bundesregie-

43 WD, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich, aaO. (FN 39); Christiane Hoffmann, »Die Chinesen erpressen Länder. Das ist schon brutal« in: *Spiegel Plus* (17. September 2021); Serap Güler / Peter Neumann, »Nach Afghanistan; Darum brauchen wir einen Nationalen Sicherheitsrat« in: *Welt Online* (1. September 2021); Martin Knobbe, »CDU will Nationalen Sicherheitsrat und europäisches FBI« in: *Spiegel Online* (10. September 2021).

44 WD, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich, aaO. (FN 39), S. 5.

45 Warnke / Priebe / Veit, Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung, aaO. (FN 33).

46 Matthias Gebauer / Marina Kormbaki »Dissens zwischen Scholz und Baerbock; Ampel verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat« in: *Spiegel Plus* (11. März 2023).

47 Christina Moritz, »Nächster Halt: Nationaler Sicherheitsrat« in: *Europäische Sicherheit & Technik* (Juni 2021), S. 16–18.

rung in Sicherheitsfragen »aus dem Stand«⁴⁸ signifikant erhöhen würde. »Sicherheit aus einer Hand«, angesiedelt im Bundeskanzleramt sei eine institutionelle Notwendigkeit, um besonders im Krisenfall »lagegerecht schneller und weitsichtiger handeln zu können«.⁴⁹

Diese mit dem Nationalen Sicherheitsrat verknüpften Zielvorstellungen und Hoffnungen machen das Konzept besonders vielversprechend, scheint er doch ein geeignetes Mittel zu sein, um der Kritik an langsamen politischen Entscheidungsprozessen, gepaart mit der nach außen hin notorisch fragmentiert wirkenden deutschen Außen- und Sicherheitspolitik (»the German vote«⁵⁰) zu begegnen. Ein Nationaler Sicherheitsrat, im Bundeskanzleramt angesiedelt, könnte vielleicht sogar nach dem Vorbild des mit besonderen exekutiven Kompetenzen ausgestatteten US-Sicherheitsrates dann und wann ein sicherheitspolitisches Machtwort sprechen. Dahinter mag indirekt die Idee eines institutionellen Designs des Nationalen Sicherheitsrates stehen, welches lediglich die Einbindung höchster politischer Ebenen vorsieht. Es muss allerdings gefragt werden, ob solche optimistischen Forderungen nach der Einrichtung eines Sicherheitsratsmodells auf oberster Regierungsebene nicht zum Teil die Komplexität der Gesamtproblematik und vor allem auch die Vielschichtigkeit der Koordinationserfordernisse unter Berücksichtigung des institutionellen Kontextes in Deutschland verkennen.

Zunächst einmal ist hervorzuheben, dass der US-Sicherheitsrat aus einem präsidentiellen Regierungssystem stammt und insofern nicht ohne Weiteres auf die parlamentarische Demokratie in Deutschland mit ihrer Praxis von Koalitionsregierungen und einer weniger strikten Trennung der exekutiven und legislativen Gewalten übertragen werden kann.⁵¹ In Deutschland hat das Parlament – trotz der bereits angesprochenen Dominanz der Exekutive in der Außen- und Sicherheitspolitik – wichtige Mitwirkungsrechte, zum Beispiel beim Abschluss völkerrechtlicher und verteidigungspolitischer Verträge (Art. 59 Abs. 2 GG), im Rahmen des Rechtes des Bundestages auf die Haushaltskontrolle (Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG) und bezüglich von Auslandseinsätzen der Bundeswehr (BVerfGE 90 286). Was innenpolitische Sicherheitsfragen angeht, welche für die Konzeption der Nationalen Sicherheitsstrategie ebenso relevant sind, so ist zu bedenken, dass die Gesetzgebungskompetenz in den meisten Teilaspekten bei den Bundesländern liegt, beispielsweise im Polizeiwesen und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Darüber hinaus wäre die Konstellation eines Nationalen Sicherheitsrates, in dem nur die höchsten Regierungsvertreter und Ministeriumsspitzen zusammenkämen – vielleicht zusätzlich noch Leitungsebenen von Nachrichtendiensten – eben gerade

48 Christina Moritz, »Mauerblümchen mit Potenzial. Wie Deutschland mit einem Nationalen Sicherheitsrat strategiefähig wird« in: #GIDSstatement 3 (2023).

49 Moritz, Mauerblümchen mit Potenzial, aaO. (FN 48), S. 5.

50 Carolyn Moore, »Fit for Europe? The German Länder, German Federalism, and the EU« in: Roger Scully/Richard Wyn Jones (Hg.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Basingstoke 2010, S. 53–74.

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

nicht im Sinne des Konzepts der integrierten Sicherheit. Zwar könnten so unter Umständen punktuell schnellere und auch kohärentere außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen herbeigeführt werden. Allerdings ist dies nicht das alleinige Ziel der Nationalen Sicherheitsstrategie. Bei dem Konzept der integrierten Sicherheit geht es darum, möglichst viele Bereiche in der Gestaltung von Sicherheitspolitik zu berücksichtigen und eine große Bandbreite an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren für die Relevanz von Sicherheitsfragen zu sensibilisieren und einzubinden – ganz im Sinne von positiver Koordination im Regierungsapparat⁵², *whole-of-government* bis hin zu sicherheitspolitischen *whole-of-society* Ansätzen.⁵³ Um dies auch nur ansatzweise zu verwirklichen, müsste der Nationale Sicherheitsrat als breiter aufgestelltes Forum konzipiert werden. Dies wäre auch wichtig, damit der Nationale Sicherheitsrat als zentraler Bündelungspunkt keine *one-size-fits-all* Lösungen schüfe, sondern die Besonderheiten verschiedener Felder berücksichtigen könnte.

Dies betrifft zum einen den Kreis an zu beteiligenden Ressorts. Die zunehmende Vernetzung von Sachlagen und Aufgabenbereichen in der Außen- und Sicherheitspolitik hat den Radius an zu beteiligenden Ressorts vergrößert. So befassen sich längst nicht mehr nur das Bundeskanzleramt, das AA, das BMVg, das BMWK und das BMI mit sicherheitspolitischen Themen. Vielmehr ist eine Zusammenarbeit der klassischen sicherheitspolitischen Ressorts mit weiteren Ressorts und Behörden gefragt. Hierzu gehört beispielsweise das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), da das BMG und seine nachgeordneten Behörden unter anderem für die Schnittstelle Pandemien/Sicherheit wichtig sind. Man könnte sogar argumentieren, dass Sicherheitsfragen alle gesellschaftlichen Bereiche und somit alle Ressorts betreffen. Personell wäre es darüber hinaus sinnvoll, jenseits der bekannten Gesichter innerhalb der Ressortspitzen zu denken, denn wo ergäbe sich ein Informationsgewinn, wenn lediglich dieselben Vertreter zusammenkämen, die sich ohnehin bereits in anderen Foren austauschen.⁵⁴

An dieser Stelle werden dann bereits die Grenzen der organisatorischen Institutionalisierung der integrierten Sicherheit durch einen traditionell gedachten Nationalen Sicherheitsrat deutlich: Ganz im Sinne des englischen Sprichwortes »you cannot have your cake and eat it« würde ein aus einem engen (Ressort-)Kreis bestehender Nationaler Sicherheitsrat möglicherweise die Handlungsfähigkeit der Regierung verbessern, allerdings zum Preis der mit der integrierten Sicherheit geforderten Breite an Themen und Akteuren. Andersherum hätte ein Sicherheitsrat mit einer sehr großen Anzahl von Ressortvertretern und anderen relevanten Sicherheitsakteuren zwar den Vorteil der Berücksichtigung einer breiten Palette von Expertise und Interessen. Zu-

52 Scharpf, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, aaO. (FN 15); Hustedt / Danken, Institutional logics in inter-departmental coordination, aaO. (FN 19).

53 Caudle / de Spiegeleire, A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom aaO. (FN 29). Während das *whole-of-government* Konzept auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Behörden abstellt, geht der *whole-of-society* Ansatz noch darüber hinaus und umfasst auch nicht-staatliche Akteure.

54 Kiesewetter / Amthor, Gastbeitrag zur Sicherheitspolitik: Wir brauchen einen Nationalen Sicherheitsrat, aaO. (FN 42).

dem könnte er sowohl den Informationsfluss als auch die Koordination zwischen bisher zu lose verbundenen Sicherheitsakteuren verbessern. Allerdings ginge dies wiederum zu Lasten der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer solchen neuen deutschen Sicherheitsinstitution. Es wäre ein zu großes Gebilde und nicht jede Art von Akteur könnte einfach so bei Sicherheitsfragen eingebunden werden – allein schon aus nachrichtendienstrechtlicher Sicht. Ganz unabhängig von der Größe des Kreises der einzubeziehenden Ressorts ist außerdem anzuzweifeln, ob die dominierende Ressortlogik innerhalb eines Nationalen Sicherheitsrates aufgelöst werden könnte, zumal alle wichtigen Policy-Entscheidungen regierungsseitig ohnehin noch das Kabinett passieren müssten.⁵⁵ Ein denkbares, beide Dimensionen kombinierendes institutionelles Design wäre, im Analysezentrum deutlich mehr Akteure einzubinden als im Rat selbst, um maximale Expertise zu generieren und gleichzeitig eine Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen. Hier könnten dann neben behördlichen und verbandlichen Akteuren aus den Bereichen Polizei, Zivil- und Katastrophenschutz zusätzlich auch Think Tanks und Vertreter aus Wissenschaft und Forschung mitwirken, um ein breit gefächertes Spektrum an Mitwirkenden in der Einheit des Nationalen Sicherheitsrates sicherzustellen, die mit Informationsgewinnung befasst wären. Der Rat könnte somit eine ministerielle Angelegenheit bleiben, der mit Koordination zwischen Ressorts und politischen Entscheidungen betraut wäre. Wichtig wäre hier aber eine effektive Verzahnung der Arbeit des Analysezentrums mit dem Entscheidungsgremium, dem Rat. Da die Vorbereitung politischer Entscheidungen innerhalb der Bundesregierung traditionell aber in den Ressorts stattfindet, besteht eine besondere Herausforderung darin zu klären, wie das Analysezentrum mit den Ressorts zusammenarbeiten würde. Vor allem stellt sich die Frage, ob das Analysezentrum primär den für das jeweilige Thema zuständigen Ressorts zuarbeitet, sodass sicherheitspolitische Aspekte in der Politikentwicklung und bei der Ausarbeitung von Gesetzen adäquat berücksichtigt werden, oder ob umgekehrt die Ressorts primär dem Analysezentrum zuarbeiten, damit das Analysezentrum Entscheidungen im Nationalen Sicherheitsrat vorbereiten kann. Zuständigkeitskonflikte wären hier zu erwarten. Wäre das Analysezentrum im Bundeskanzleramt angesiedelt, ist zudem davon auszugehen, dass Kritik an einer Zentralisierung und einer Machtverschiebung in Richtung Bundeskanzler/in geübt würde.

Neben den strukturellen Fragen (Wie sind der Nationale Sicherheitsrat und das Analysezentrum zusammengesetzt? Welche Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen haben sie?) sind insbesondere auch die prozessualen Fragen zu klären: Wer ist im Prozess der Gesetzesentwicklung wann und in welcher Form zu beteiligen? Da die Nationale Sicherheitsstrategie das Konzept der integrierten Sicherheit betont und damit die Klärung und gegebenenfalls Berücksichtigung sicherheitspolitischer Fragen in jeglichen Gesetzgebungsprozessen einfordert, sind die prozessualen Aspekte von hoher Bedeutung. Denkbar wäre beispielsweise, die Ausweisung sicherheitspolitischer Aspekte und Gesetzesfolgen auf dem Gesetzesvorblatt und der Gesetzesbegründung

55 Hustedt / Danken, Institutional logics in inter-departmental coordination, aaO. (FN 19); Ina Radtke / Thuid Hustedt / Anne Klinnert, »Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?« in: *dms – der moderne staat* 9, Nr. 1 (2016), S. 65–81.

einzufordern, indem entsprechende Vorschriften in der GGO verankert würden. Bei der Beurteilung dieser Fragen könnte dem Analysezentrum eine wichtige Rolle zukommen, indem dieses die entsprechenden Analysen gemeinsam mit dem federführenden Ressort durchführt. Alternativ wäre denkbar, dass Gesetzentwürfe, für die eine sicherheitspolitische Relevanz festgestellt wird, mit einer Stellungnahme des Analysezentrams versehen werden und dann vor der Kabinettsbefassung im Nationalen Sicherheitsrat diskutiert würden. Auch die Verankerung eines suspensiven Vetorechts in sicherheitspolitischen Fragen – analog zu ähnlichen Rechten in finanziellen und verfassungsmäßigen Fragen – in der Geschäftsordnung der Bundesregierung wäre eine Option. Zu klären wäre jedoch, wer dieses Vetorecht im Kabinett ausüben kann. All diese Argumente heben die Grenzen des Potenzials eines Nationalen Sicherheitsrates hervor – der allerwichtigste Punkt ist aber der folgende: Die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates würde keineswegs die grundsätzlichen Strukturmerkmale des politisch-administrativen Systems revolutionieren – auch nicht in der Sicherheitspolitik. Konkrete sicherheitspolitische Strategien und Maßnahmen könnten trotzdem weiterhin an denselben Dynamiken scheitern, die auch ohne Nationalen Sicherheitsrat im Wege stehen, da sie grundsätzlich im System, zum Teil sogar im Staatsaufbau, verankert sind. Somit ist fraglich, in welchem Maße ein weiterer institutioneller Aufwuchs in der Form eines Nationalen Sicherheitsrates überhaupt große Veränderungen hin zu einer Außen- und Sicherheitspolitik aus einem Guss erreichen könnte.

5 Reformoptionen zur Stärkung der integrierten Sicherheit

Im Zentrum des vorliegenden Beitrags stand die Frage nach der organisatorischen Institutionalisierung der in der Nationalen Sicherheitsstrategie verankerten Ziele einer integrierten Sicherheit. Die deutsche Sicherheitsarchitektur bringt durch ihre vielschichtige Fragmentierung besondere Herausforderungen hierfür mit sich: Dezentrale Merkmale charakterisieren in Deutschland nicht nur die Ebene der Implementierung, sondern sind auch strukturgebend für die Politikformulierung. Die Entwicklung politischer Inhalte und Entscheidungsprozesse innerhalb der deutschen Bundesregierung ist von drei Grundprinzipien geprägt, von denen neben dem Richtlinienprinzip und dem Kollegialprinzip (Kabinettsprinzip) vor allem die hohe Relevanz des Ressortprinzips hervorgehoben ist. Der fast schon diametrale Gegensatz zwischen der existierenden Fragmentierung in der Regierungsorganisation und dem Ansatz der integrierten Sicherheit legt deshalb zunächst den Schluss nahe, dass die Ziele der Nationalen Sicherheitsstrategie ohne eine einschneidende Reform bestehender Strukturen und Prozesse nicht zu erreichen wären. Allerdings sind Reformen in der Regierungsorganisation in Deutschland schwer umsetzbar – die grundlegenden Strukturen der Ministerialverwaltung und die etablierten Abstimmungsprozesse haben sich in den letzten

Jahrzehnten nur inkrementell verändert.⁵⁶ Zwar werden nach Wahlen Veränderungen des Ressortzuschnitts vorgenommen und auch interne Restrukturierungen finden regelmäßig statt. Eine übergeordnete Organisationsreform für die gesamte Ministerialverwaltung gab es jedoch in der Bundesrepublik Deutschland – auch dies eine Folge des starken Ressortprinzips – noch nie. Ein neu etabliertes Konstrukt in Form eines Nationalen Sicherheitsrates nach ausländischem Vorbild würde höchstwahrscheinlich ebenso, wie in diesem Beitrag diskutiert, in der verfassungsmäßig verankerten Kompetenzverteilung innerhalb des bundesdeutschen politischen Systems und der Sicherheitsarchitektur schnell seine Grenzen finden. Je nach konkreter Ausgestaltung gäbe es zwar durchaus die Möglichkeit, im Sinne des Konzepts der integrierten Sicherheit eine größere Bandbreite an Akteuren in sicherheitspolitische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Allerdings muss realistischerweise auch festgehalten werden, dass die schon lange bestehenden Herausforderungen effektiver Koordination bei politikfeldübergreifenden Aufgaben auch mit einem Nationalen Sicherheitsrat als zusätzlicher Institution nicht gelöst werden könnten. Stattdessen, so das Ergebnis dieses Beitrags, bestünden mittelfristig tatsächlich umsetzbare Anpassungen innerhalb des Regierungsapparates wohl vielmehr aus einer klug durchdachten Integration des Themas in die Prozesse der Politik- und Gesetzesformulierung. Dies könnte, wie im Beitrag dargelegt, die standardmäßige Berücksichtigung sicherheitspolitisch relevanter Aspekte im Prozess der Erstellung von Gesetzentwürfen sein. Über solch einen Hebel wäre es dann längerfristig vielleicht sogar möglich, behutsame Reformen anzustoßen, um die deutsche Sicherheitsarchitektur noch besser an eine sich weiterhin rapide verändernde Welt mit ihren hochkomplexen und interdependenten Problemlagen anzupassen – und integrierte Sicherheitspolitik proaktiv und nicht primär reaktiv zu gestalten.

56 Die letzte großangelegte Reforminitiative versandete in den 1970er Jahren, ohne nennenswerte Effekte. Der Hauptstadtzug von Bonn nach Berlin wurde ebenfalls nicht als Chance zur grundlegenden Reformierung der Ministerialverwaltung genutzt.

