

Bruno Kahl

Zur Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands: Ein erster Schritt in die richtige Richtung

Zusammenfassung: Die Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie stellt trotz ihrer unbestreitbaren Defizite einen wichtigen Meilenstein im deutschen sicherheitspolitischen Diskurs dar. Die Nachrichtendienste leisten ihren Beitrag zu Sicherheitsstrategien – auch im Ausland – richtigerweise vor allem durch ihre tägliche Berichterstattung und weniger durch die Mitarbeit an sorgsam formulierten diplomatischen Texten. Als größtes tatsächliches Manko der Nationalen Sicherheitsstrategie wird anschließend festgestellt, dass sie die institutionelle Voraussetzung für eine Realisierung integrierter Sicherheit schuldig geblieben ist. Der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick, der auf die einmalige Chance zur tatsächlichen Verwirklichung von integrierter Sicherheit in der neuen Legislaturperiode abstellt.

Schlüsselwörter: Nationale Sicherheitsstrategie, Bundesnachrichtendienst, integrierte Sicherheit, Ressortprinzip

Bruno Kahl, The German National Security Strategy: A First Step in the Right Direction

Summary: Despite its undeniable shortcomings, the release of the National Security Strategy represents an important milestone in the German security policy discourse. Intelligence services contribute to security strategy – also abroad – quite rightly primarily through their day-to-day reporting and less through co-editing of carefully formulated diplomatic texts. The greatest shortcoming of the National Security Strategy is then identified as the fact that it has failed to provide the institutional framework for the realization of integrated security. The article concludes with a brief outlook highlighting the unique opportunity for the realization of integrated security in the new legislative period.

Keywords: National Security Strategy, Federal Intelligence Service, Integrated Security, Departmental Principle

Bruno Kahl, Dr., ist Präsident des Bundesnachrichtendienstes.

1 Die Nationale Sicherheitsstrategie: Kein großer Wurf?

Im Nachgang zu ihrer Veröffentlichung im Juni 2023 war die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland mannigfaltiger Kritik ausgesetzt: Sie sei zu unkonkret, nicht ambitioniert genug, und es fehlten strukturelle Konsequenzen.¹ So kam beispielsweise Ulrich Schlie mit Blick auf die Nationale Sicherheitsstrategie zu dem Schluss, man habe wohl »analog zum Prozess von Koalitionsvereinbarungen eine Auflistung des politisch Wünschenswerten mit Strategiebildung verwechselt.«²

Bereits im Vorfeld der Debatte hatten einige Stimmen hierbei die Notwendigkeit einer Nationalen Sicherheitsstrategie wie beispielsweise auch eines Nationalen Sicherheitsrats bestritten und sogar für mit dem politischen System der Bundesrepublik unvereinbar erklärt, in dem der Bundeskanzler eben keine mit dem US-Präsidenten vergleichbaren außenpolitischen Vollmachten besitzt und seiner Richtlinienkompetenz stets das im Grundgesetz verankerte und durch Koalitionsdynamiken verstärkte Ressortprinzip gegenübersteht.³

Dabei wird oft verkannt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie allen Unkenrufen zum Trotz eine sicherheitspolitische Zeitenwende symbolisierte. Im angelsächsischen Raum gab es durch die teils gesetzlich mandatierte Fortschreibung nationaler Sicherheitsstrategien, das Vorhandensein dezidiert administrativer Strukturen für Sicherheitspolitik sowie die Verankerung in der akademischen Lehre mit Studiengängen wie *Security* oder *Intelligence Studies* eine lange Tradition der institutionalisierten Auseinandersetzung mit sicherheitspolitischen Herausforderungen.

In Deutschland existierte all dies bislang in diesem Ausmaß nicht – schon allein weil man sich lange nicht entscheiden konnte, ob nun Sicherheit oder Frieden das richtige Desiderat sei. Klagen über die deutsche Strategielosigkeit und den Mangel an strategischer Debatte und Kultur waren in der Folge über Jahrzehnte ein Bonmot, das in keinem Beitrag zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik fehlen durfte.⁴ Dies wirkt sich im Umkehrschluss selbstverständlich auch auf einen Akteur wie den Bundesnachrichtendienst (BND) aus, dessen Daseinszweck in der Aufklärung verdeckter außen- und sicherheitspolitischer Handlungsvoraussetzungen und Hintergründe besteht.

Die erste Nationale Sicherheitsstrategie markiert daher im Grundsatz eine positive Entwicklung und setzt insofern einen strategischen Meilenstein, als sie Sicherheit unter den drei Schlagworten »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« als Wert an sich definiert und zugleich als Essenz von Staatlichkeit ins Bewusstsein der demokratischen Öffentlichkeit rückt. Sie macht deutlich, dass Sicherheit kein selbstverständliches Gut ist, sondern ganz nach Thomas Hobbes das zentrale, weil essenzielle Versprechen im

1 Siehe bspw. Markus Kaim / Stefan Mair (Hg.), *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie. Die nächsten Schritte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2023 (360 Grad).

2 Ulrich Schlie, »Nationale Sicherheitsstrategie«, in: Werner Weidenfeld / Klaus Höchstetter (Hg.), *Strategisch Denken. Antworten in der Zeitenwende*, Baden-Baden 2024, S. 86.

3 Siehe bspw. Markus Kaim, »Auf dem Holzweg: Ein Nationaler Sicherheitsrat brächte für die deutsche Außenpolitik keine Verbesserung« in: *IPG Journal* (01.10.2021).

4 Eberhard Sandscheider, »Deutschland: Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (01.03.2012).

Vertrag zwischen Staat und Bürgern. Das turbulente internationale Umfeld garantierte der Nationalen Sicherheitsstrategie hierbei den notwendigen geopolitischen Rückenwind, der den zahlreichen Weißbüchern, die gleichfalls eine sicherheitspolitisch eher apathisch empfundene Bevölkerung motivieren wollten, immer gefehlt hatte.

2 Nachrichtendienste und die Nationale Sicherheitsstrategie

Zur immer wieder geäußerten Kritik, dass der BND beziehungsweise die deutschen Nachrichtendienste allgemein zu wenig Erwähnung in der Strategie fänden oder nicht ausreichend an ihr beteiligt waren, sind zwei Punkte anzuführen:

Erstens hat sich Deutschland mit seiner Strategie für integrierte Sicherheit wie erwähnt gerade erst auf den Weg gemacht. Beispielsweise die USA gehen schon lange viel offensiver mit ihrer gesamtstaatlichen Sicherheitsstrategie und deren zahlreichen Teilstrategien um.⁵ Auch wenn den Nachrichtendiensten auf der anderen Seite des Atlantiks eine viel zentralere Funktion zukommt und beispielsweise der *Director of National Intelligence* ein Kabinettsmitglied ist, gehört die *Intelligence Community* aber selbst im Falle der *National Security Strategy* explizit nicht zum engsten Autorenkreis und gibt vielmehr ganz eigene analytische Produkte wie beispielsweise die auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannten *Global-Trends*-Berichte, die *National Intelligence Estimates* oder das *Annual Threat Assessment* der *US Intelligence Community* heraus. Die kleine deutsche Schwester solcher Produkte, deren Adressat in der Regel im Übrigen oft auch die Legislative ist, ist das Format der öffentlichen Anhörung der Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes, die sogar im Gesetz über das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages verankert ist.⁶

Dies führt bereits zum zweiten Punkt: Nachrichtendienste leisten ihren Beitrag zu Bedrohungsanalyse und Lagebild nicht erst mit dem Auftakt zu einer Nationalen Sicherheitsstrategie, sondern jeden Tag vor allem durch die Erstellung von nachrichtendienstlichen Meldungen und Analysen für die an der Strategie beteiligten Ressorts.

Die Nachfrage nach Expertise und Dienstleistung der Nachrichtendienste war hierbei lange nicht so ausgeprägt wie seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der damit einhergehenden Zeitenwende. Aber auch vorher schon wurde – spätestens seit der Verortung der Zentrale im Herzen der Hauptstadt – die Expertise des BND nahezu täglich auf allen Ebenen von den Ressorts in Briefings, Besprechungen oder im schriftlichen Austausch abgefragt. Es hat wohl noch keine Bundesregierung so regen Gebrauch von ihrem Auslandsnachrichtendienst gemacht wie die vergangene.

Durch solche »Vorfeldarbeit« konnte der BND wesentlich mehr zur inhaltlichen Ausgestaltung der Bedrohungsanalyse in der Strategie beigetragen als durch anschließende kurzfristige Redaktionsrunden im Ressortkreis. Da auch die Bedrohungsanalyse

5 Die *National Defense Strategy*, *National Military Strategy*, *Quadrennial Defense Review*, *National Intelligence Strategy*, um nur einige wenige Dokumente zu nennen.

6 §10 Absatz 3 PKGrG.

einer Nationalen Sicherheitsstrategie im Wesentlichen keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern ein inhärent politisches Dokument mit deklarativem Charakter und *Public-Diplomacy*-Funktion darstellt, sind die Erkenntnisse der Nachrichtendienste in der sogenannten »Regelberichterstattung« auch deutlich besser aufgehoben.⁷ Kurzum: Die Aufgabe der Nachrichtendienste ist es, immer wieder auf die beispielsweise von Russland und China ausgehenden Gefahren hinzuweisen. Die geschickte diplomatische Formulierung einer Trias »Rivale – Mitbewerber – Partner« ist bei anderen Ressorts deutlich besser aufgehoben. Dies gilt umso mehr, als mit der Gewichtung einer Bedrohung zu einem guten Teil auch bereits der relative Mitteleinsatz präjudiziert wird – womit man sich dann bereits mitten im bürokratischen Verteilungskampf befindet, der völlig zu Recht Aufgabe der Politik bleiben sollte.⁸

Die Formulierung geeigneter Strategien und die anschließende kapazitäre und institutionelle Ausgestaltung der Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik, die in der Regel die auf die Bedrohungsanalyse folgenden Teile einer Sicherheitsstrategie bildet, liegen dann ohnehin bereits nicht mehr im originären Verantwortungsbereich der Nachrichtendienste – obgleich sie beispielsweise mit Hinblick auf die zu erwartenden Reaktion anderer Staaten auf bestimmte Maßnahmen durchaus auch hier noch Beiträge leisten. Dass die Rolle der Nachrichtendienste selbst als Teil des Instrumentenkastens deutscher Politik etwas unterbeleuchtet geblieben ist, wird hierbei jedoch tatsächlich nicht zu Unrecht kritisiert.

3 Integrierte Sicherheit: Die Nationale Sicherheitsstrategie blieb die Voraussetzungen schuldig

An dieser Stelle lohnt es, wieder an den für die Nationale Sicherheitsstrategie zentralen Begriff der integrierten Sicherheit anzuknüpfen. Für den BND und seine tägliche Arbeit ist das integrierte Denken von Sicherheit mittlerweile konstitutiv. Entsprechend bedeutet die Feststellung der Nationalen Sicherheitsstrategie, dass Sicherheit Bestandteil aller Politikbereiche und integrierte Sicherheit folglich erst in der Zusammenschau all dieser Perspektiven möglich ist, nicht wie von manchen Fundamentalkritikern behauptet den Versuch der »securitization of everything« zur Durchsetzung einer bestimmten politischen Agenda. Vielmehr ist beispielsweise eine seriöse Bewertung der Stabilität oder Funktionalität eines Staates als Garant von Sicherheit gar nicht möglich, wenn nicht auch Themen wie Ernährung, Energie, Gesundheitsvorsorge, Logistik oder eben auch Klimafolgen mit in den Blick genommen werden. Für den BND als einzigen zivilen, militärischen und technischen Auslandsnachrichtendienst der Bundesrepublik stellt gerade die Möglichkeit, all diese Dimensionen integriert in

7 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).

8 Siehe dazu in diesem Band: Sophia Hoffmann, »Zu geheim für die Integrierte Sicherheit? Die widersprüchliche Position der Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

die eigene Analyse einfließen zu lassen, hierbei einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Nachrichtendiensten dar, die sich in ihrer Analyse oft auf einzelne Phänomenbereiche beschränken müssen.

Den Kritikern der Nationalen Sicherheitsstrategie ist allerdings dort zuzustimmen, wo sie anmahnen, dass es für eine Integration des Sicherheitsverständnisses – sowie für die Formulierung hieraus resultierender politischer Maßnahmen – einer engeren und verstetigten Kommunikation zwischen der relevanten Akteure bedarf. Diese kann sich nicht auf die Abstimmung eines nur alle paar Jahre erstellten Strategiedokuments beschränken.

In Bezug auf ein gemeinsames Lagebild verfügt die Bundesrepublik mit der wöchentlichen Nachrichtendienstlichen Lage im Bundeskanzleramt bereits über ein leider erst seit einigen Jahren besser funktionierendes – und vom Bundeskanzleramt koordiniertes – Gremium, in dem über Ressortgrenzen hinweg gedacht wird. In Bezug auf die Implementierung einer integrierten Sicherheitsstrategie muss man sich hingegen ehrlicherweise eingestehen, dass Deutschland hier sicher noch Verbesserungspotenzial und Luft nach oben hat. Zwar hat sich beispielsweise unmittelbar vor und nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine das informelle sogenannte »Sicherheitskabinett«, in dem die mit sicherheitlichen Themen befassten Bundesministerinnen und Bundesminister sowie die einschlägigen Sicherheitsbehörden vertreten sind, durchaus wieder bewährt. Sicherheitsstrategien müssen aber, gerade wenn sie den Anspruch erheben, integriert wirken zu wollen, analog zu den USA oder Großbritannien in strukturierten Verfahren ressort- und behördenübergreifend sowie konkret und koordiniert und nachhaltig implementiert werden – und müssen hierbei auch auf Strukturen unterhalb der Kabinettssebene zurückgreifen können.

Im Idealzustand formuliert eine Strategie Ziele, die es zu erreichen gilt, und legt in Ableitung dieser Vorgaben in Folge allen beteiligten Akteuren bekannte und klar definierte Arbeitspakete zur Zielerreichung fest. Dies mündet anschließend in einer Beauftragung von Ressorts und Sicherheitsbehörden. Voraussetzung für das Gelingen einer solchen *Ends-ways-means*-Logik wäre die Institutionalisierung eines für die jeweiligen Arbeitspakete zuständigen Koordinierungselements. In dieser Hinsicht ist die Nationale Sicherheitsstrategie, die Entsprechendes ursprünglich durchaus erreichen wollte, letztlich unvollendet geblieben. Die Gründe hierfür sind politisch und bekannt.⁹

4 Die Zukunft der Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie hat einen wichtigen Impuls gesetzt, um das Thema Sicherheit perspektivisch so zu verankern, dass der Schutz unserer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft nachhaltig gewährleistet werden kann. Die Bundesregierung hatte hierbei selbst formuliert, dass diese erste Nationale Sicherheitsstrategie nur der

9 Siehe bspw. Helene Bubrowski / Corinna Budras / Eckart Lohse / Matthias Wyssuwa, »Warum sich die Ampel nicht auf eine Nationale Sicherheitsstrategie einigen kann«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (24.05.2023).

Ausgangs- und nicht der Endpunkt eines kontinuierlichen Prozesses sein sollte.¹⁰ Wenn sich das Instrument wirklich bewähren soll, muss eine künftige Nationale Sicherheitsstrategie insbesondere im Wege der Implementierung deutlich konkreter und nachhaltiger werden.

Ein zentraler Meilenstein auf diesem Wege wurde hierbei bereits erreicht: Im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode haben sich die künftigen Regierungsparteien darauf geeinigt, den bereits zuvor organisatorisch im Bundeskanzleramt verorteten Bundessicherheitsrat zu einem Nationalen Sicherheitsrat weiterzuentwickeln. Dieser soll die wesentlichen Fragen einer integrierten Sicherheitspolitik koordinieren, Strategieentwicklung und strategische Vorausschau leisten, eine gemeinsame Lagebewertung vornehmen und somit das Gremium der gemeinsamen politischen Willensbildung sein – denn auch der Nationale Sicherheitsrat soll dem Ressortprinzip verpflichtet bleiben.¹¹

Viele organisatorische Fragen mit Bezug auf den Nationalen Sicherheitsrat sind zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht entschieden; auch eine explizite Ankündigung einer neuen Nationalen Sicherheitsstrategie ist bisher nicht erfolgt. Dennoch lassen die Wortwahl des Koalitionsvertrages und auch die in der Politik kursierenden Überlegungen keinen Zweifel, dass die neue Bundesregierung einer integrierten Sicherheitspolitik verpflichtet bleibt und auch die Idee einer Nationalen Sicherheitsstrategie gutheißt und weiterentwickeln wird. Mit der aus ganz anderen Überlegungen resultierenden, historisch fast einmaligen Besetzung von Bundeskanzleramt und Auswärtigen Amt durch die gleiche Partei stehen die Chancen für eine erfolgreiche Fortsetzung des Prozesses daher wahrscheinlich so gut wie nie.

Die Beiträge im vorliegenden Sammelband bieten hierbei einen hervorragenden Denkanstoß, die Nationale Sicherheitsstrategie zu einem noch effektiveren Element der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu machen.

10 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie vorgestellt*, Berlin 14.06.2023. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-2195890>.

11 *Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode*, 2025. Verfügbar unter: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag---barrierefreie-Version.pdf>.