

Thomas Dörfler und Holger Janusch

Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen

1 Einleitung

Spätestens mit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der damit ausgerufenen »Zeitenwende« stellt sich die Frage nach einem Wandel des strategischen Denkens in der deutschen Sicherheitspolitik in aller Deutlichkeit. Am 14. Juni 2023 veröffentlichte die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, in der unter dem Titel »Integrierte Sicherheit für Deutschland« ein breites Sicherheitsverständnis formuliert wird. Die Bundesregierung reagiert damit auf diverse sicherheitspolitische Herausforderungen: die Bedrohung durch Russlands Angriffskrieg, den Reformbedarf bei der Bundeswehr, die Verwundbarkeiten der deutschen Wirtschaft und die Risiken durch Cyberbedrohungen, Klimawandel, Hunger oder Pandemien. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen soll die Nationale Sicherheitsstrategie Bezugspunkt, Leitlinie und Legitimierungsgrundlage für die Gestaltung und Implementierung zukünftiger sicherheitspolitischer Maßnahmen in Bundesministerien und -behörden sein.

Mit der Veröffentlichung ergab sich eine kontroverse Diskussion über die Nationale Sicherheitsstrategie, die neben Zustimmung auch vielerlei Kritik auf sich zog. Erstens kritisierten einige den Strategieprozess als grundsätzlich verfehlt, weil er etwa als Beitrag zur fortschreitenden Militarisierung deutscher Außenpolitik abzulehnen sei. Zweitens war eine vielgeäußerte Kritik, dass der Sicherheitsbegriff zu weit gefasst sei, wodurch der Fokus auf die Kernaufgaben der Sicherheitspolitik verloren ginge. Aufgrund mangelnder Priorisierung nationaler Interessen biete die Sicherheitsstrategie keine Leitlinie bei der Lösung von Zielkonflikten und der Verteilung knapper Ressourcen. Drittens stand die Umsetzung der Strategie in der Kritik. Neben den Fragen nach dem Ressourceneinsatz und der Institutionalisierung, etwa der fehlenden Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats, blieben die Maßnahmen und Instrumente zu Erreichung nationaler Sicherheit recht vage. Offen sei auch, wie deren Wirkung auf die Erreichung nationaler Ziele evaluiert werden sollen und wie der zukünftige Prozess zur Neuauflage der Strategie aussehen könnte. Viertens wurde spezifische Kritik zu einzelnen Themenfeldern, etwa der Korruptionsbekämpfung, Krisenprävention oder der Inneren Sicherheit, geäußert.

Die kontroverse Debatte verdeutlicht die hohe politische und gesellschaftliche Relevanz der Sicherheitsstrategie und den großen Bedarf an wissenschaftlicher Begleitung. Allerdings findet in der wissenschaftlichen Debatte bislang keine systematische

Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen, Inhalten und der Implementierung der Nationalen Sicherheitsstrategie statt, obwohl die Forschung hilfreiche Erkenntnisse zur Lösung komplexer Sicherheitsproblemen verspricht. Dieser Sonderband möchte dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

2 Ziele und Themen des Sonderbandes

Der Sonderband nimmt die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands als Ausgangspunkt und Untersuchungsgegenstand, um strategische Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu diskutieren. Es verfolgt drei Ziele: Erstens leistet der Sonderband einen wissenschaftlich fundierten und zugleich anwendungsbezogenen Beitrag zur gesellschaftlichen Debatte über die Nationale Sicherheitsstrategie. Der Fokus des Sonderbandes liegt dabei auf theoretisch und empirisch gehaltvolle Kritiken, die zentrale Aspekte der Sicherheitsstrategie hinterfragen und bewerten. Zweitens bringt der Sonderband analytische Perspektiven aus diversen Forschungsansätzen und methodische Herangehensweisen zusammen, um relevante Facetten der Nationalen Sicherheitsstrategie zu beleuchten. Ziel ist es, systematische Antworten für strategische Herausforderungen zu entwickeln. Drittens zielt der Sonderband darauf ab, Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Sicherheitsstrategie zu entwickeln, ohne dabei die Interessen, Optionen und Dilemmata der Politik aus den Augen zu verlieren. Die Wissenschaft bietet den Vorteil, dass Forschende eine kritische Distanz zur Politik wahren, eine längerfristige Perspektive einnehmen und den Status Quo hinterfragen können¹. Mit der Verwirklichung der drei Ziele soll der Sonderband als Start- und Referenzpunkt für eine Debatte zur Nationalen Sicherheitsstrategie dienen.

Der Sonderband gliedert sich in vier Themenblöcke. Der erste Themenblock widmet sich der Nationalen Sicherheitsstrategie als Ganzes, ihrer strategischen Funktionen, Wirkungen und Probleme. Die Forschung kann hier helfen, die diversen Funktionen und Wirkungen nationaler Sicherheitsstrategien besser zu verstehen und die Bedeutung für Stabilität und Wandel deutscher Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund multipler Krisen zu bewerten. Der zweite Themenblock untersucht die zentralen Politikfelder, die in der Nationalen Sicherheitsstrategie unter den Schlagworten »Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig« subsumiert werden. Hier kann die Forschung dazu beitragen, Probleme, Ursachen und Zusammenhänge einzelner Politikfelder besser zu verstehen, die Ausgestaltung dieser Themen zu konkretisieren und blinde Flecken, etwa die Rolle der Nachrichtendienste, zu füllen. Der dritte Themenblock widmet sich der (zukünftigen) Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie, deren Übereinstimmung mit der öffentlichen Wahrnehmung und der Einbettung in der europäischen strategischen Kultur. Mithilfe der Forschung lassen sich Probleme der Institutionalisierung und Legitimierung im Zuge der Umsetzung und Neugestaltung der Strategie erkennen und gegebenenfalls lösen. Der vierte Themenblock ergänzt die politikwissenschaftlichen

1 Daniel Byman, »Writing Policy Recommendations for Academic Journals: A Guide for the Perplexed« in: *International Security* 48, Nr. 4 (2024), S. 137–166.

Beiträge und diskutiert rechtliche Aspekte der Nationale Sicherheitsstrategie im Hinblick auf die Institutionalisierung sowie das Völkerrecht.

3 Relevanz und Forschung zur Nationalen Sicherheitsstrategie

Die Anzahl und Vielfalt der Krisen und Konfliktlagen betrifft die Bundesrepublik Deutschland auf vielfältige Art und Weise. So ist nicht nur die physische Unverehrtheit der Bevölkerung aufgrund militärischer und terroristischer Bedrohungen gefährdet, sondern auch der wirtschaftliche Wohlstand, der soziale Frieden oder die Demokratie. Dabei bedingen und verstärken sich die unterschiedlichen Krisen häufig untereinander. Wenn sich immer mehr Krisen und Konflikte gegenseitig verstärken, wird es umso wichtiger, dass Regierungen knappe Ressourcen gezielt einsetzen, um ihre Ziele möglichst effektiv zu erreichen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich gerade im Zeitalter der Polykrisen die Relevanz oder gar Notwendigkeit einer nationalen Sicherheitsstrategie, um den aktuellen Bedrohungen zu begegnen.

Auch wenn die Bundesregierung erstmals im Jahr 2023 eine Nationale Sicherheitsstrategie veröffentlichte, beschäftigen sich bereits zuvor Forschungsansätze und empirische Studien mit strategischen Fragen der nationalen Sicherheit Deutschlands. Die Forschung über die Nationale Sicherheitsstrategie kann somit an bisherige Forschung über deutsche Außen- und Sicherheitspolitik anknüpfen und auf ihr aufbauen. Dazu zählt allen voran die Forschung zur strategischen Kultur², Bedrohungswahrnehmung³ und der außenpolitischen Rolle Deutschlands innerhalb Europas und der Welt⁴, insbesondere dem Zivilmachtkonzept⁵. Europäische Krisen entfachen stets neue Debatten über die Führungsrolle Deutschlands in der EU⁶. Auch wenn in diesem Kontext nur selten von *grand strategy* gesprochen wird, verspricht dieser Forschungsstrang zahlreiche Erkenntnisse über die Ziele, Funktion und Wirkung nationaler Sicherheitsstrategien⁷. Die *Grand-strategy*-Forschung ist stark verankert, wenn auch nicht ausschließlich, im Kontext der Debatten zur außen- und sicherheitspolitischen Rolle der Vereinigten

- 2 Christopher Daase / Julian Junk, »Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland« in: *Sicherheit & Frieden* 30, Nr. 3 (2012), S. 152–157.
- 3 Simon Koschut, »Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitskonzepte in der Bundesrepublik Deutschland« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 198–203.
- 4 Gunther Hellmann / Klaus Naumann / Úrsula Stark Urrestarazu (Hg.), *„Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, Wiesbaden 2015; Lisbeth Aggestam / Adrian Hyde-Price, »Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy« in: *German Politics* 29, Nr. 1 (2020), S. 8–24.
- 5 Hanns W. Maull, »„Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes«, in: Sebastian Harnisch / Joachim Schild (Hg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, S. 121–147.
- 6 Niklas Helwig / Marco Siddi, »German Leadership in the Foreign and Security Policy of the European Union« in: *German Politics* 29, Nr. 1 (2020), S. 1–7.
- 7 Marina Henke, *The “dos and don’ts” of strategy making*, Rome 2022.

Staaten in der Welt⁸. Darüber hinaus lassen sich zu vielen für die Sicherheitsstrategie relevanten Politikfeldern Studien in der *Policy*-Forschung finden, die nicht nur die drängendsten Probleme und deren Ursachen identifizieren, sondern auch konkrete Lösungen bereitstellen⁹. Auch gibt es vergleichende Studien von sicherheitspolitischen Grundsatzdokumenten Deutschlands mit denen anderer Länder¹⁰.

Der Forschungsstrang der Außenpolitikanalyse stellt wiederum Erkenntnisse über Entscheidungsprozesse der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bereit und kann somit Erklärungen für strategische Entscheidungsprozesse und außenpolitische Fehlentscheidungen liefern¹¹. Die Institutionenforschung untersuchte bereits die Entstehung, den Wandel und die Wirkung von Institutionen auf die deutsche Außenpolitik¹². Sie verspricht damit nicht nur ein Werkzeug zur Analyse der Entstehung der Nationalen Sicherheitsstrategie, sondern auch einen fundierten Beitrag zur zukünftigen Institutionalisierung¹³. Es ließen sich hier noch viele weitere Forschungsstränge nennen, etwa die Normenforschung¹⁴, die Forschung zu Bevölkerungseinstellungen¹⁵ oder die *Intelligence Studies*¹⁶, welche strategische Fragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik berühren und damit einen gehaltvollen Anknüpfungspunkt für die Erforschung der Nationalen Sicherheitsstrategie bieten. Der Sonderband will hierzu in dreifacher Hinsicht den Anstoß geben: zur Entwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie als

8 Thierry Balzacq / Ronald R. Krebs (Hg.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Oxford 2021.

9 Ina Kraft, »Hybrider Krieg – zu Konjunktur, Dynamik und Funktion eines Konzepts« in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, Nr. 3 (2018), S. 305–323; Judith Nora Hardt, »The United Nations Security Council at the Forefront of (Climate) Change? Confusion, Stalemate, Ignorance« in: *Politics and Governance* 9, Nr. 4 (2021), S. 5–15; Anselm Vogler, »On (In-)Secure Grounds: How Military Forces Interact with Global Environmental Change« in: *Journal of Global Security Studies* 9, Nr. 1 (2024).

10 Walter Feichtinger, »Editorial: „Bedrohungswahrnehmung und sicherheitspolitische Konzepte im Vergleich“« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. III; Sybille Reinke de Buitrago, »Threats of a Different Kind: China and Russia in U.S. Security Policy Discourse« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 165–170; Jānis Bērziņš, »The West is Russia’s Main Adversary, and the Answer is New Generation Warfare« in: *Sicherheit & Frieden* 34, Nr. 3 (2016), S. 171–176.

11 Christian Rabini / Katharina Dimmroth / Klaus Brummer / Mischa Hansel, *Entscheidungsträger in der deutschen Außenpolitik: Führungseigenschaften und politische Überzeugungen der Bundeskanzler und Außenminister*, Baden-Baden 2020.

12 Kai Oppermann / Alexander Höse, »Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik«, in: Thomas Jäger (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2011, S. 44–76.

13 Anselm Vogler, »Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries« in: *International Studies Review* 25, Nr. 2 (2023); Philine Warnke / Max Priebe / Sylvia Veit, *Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung*, Karlsruhe 2022.

14 Sebastian Harnisch / Kerstin Zettl-Schabath, »Secrecy and Norm Emergence in Cyber-Space. The US, China and Russia Interaction and the Governance of Cyber-Espionage« in: *Democracy and Security* 19, Nr. 1 (2023), S. 82–110.

15 Matthias Mader, »Citizens’ Perceptions of Policy Objectives and Support for Military Action« in: *Journal of Conflict Resolution* 61, Nr. 6 (2017), S. 1290–1314.

16 Sophia Hoffmann, »Nachrichtendienstforschung: Einleitung zum Forum« in: *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29, Nr. 2 (2022), S. 66–81.

Ganzes, zu den in der Strategie angeführten Themenfeldern sowie zu ihrer zukünftigen Institutionalisierung.

Bisher dominieren *policy*-orientierte Beiträge die Debatte zur Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland. Nachdem sich die Regierungskoalition auf die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie geeinigt hatte, gab es zahlreiche Vorschläge zur grundlegenden Ausgestaltung der Strategie¹⁷, aber auch zu zentralen Aspekten wie der Rüstungskontrolle¹⁸, Lieferketten und Rohstoffen¹⁹ oder der Klimapolitik²⁰. Besonders stark stand dabei die Debatte um einen möglichen Nationalen Sicherheitsrat im Vordergrund²¹, wobei Befürworter betonen, ein solcher Rat würde die Handlungsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit steigern, und eine weitsichtigerer, effizientere, effektivere und kohärentere Außenpolitik fördern²². Andere wiederum argumentieren, ein Sicherheitsrat sei für das parlamentarische System Deutschlands ungeeignet, unterlaufe die Befugnisse des Bundestags in der Außenpolitik und ermangele empirischer Belege für die erhoffte Wirkung²³. Zudem finden sich Vergleiche mit den sicherheitspolitischen Koordinationsgremien anderer Länder²⁴. Seit der Veröffentlichung der Sicherheitsstrategie gibt es eine zwiespältige Haltung. Einerseits wird die Sicherheitsstrategie begrüßt²⁵, andererseits werden die zahlreichen Leerstellen bemängelt²⁶. Kon-

- 17 Claudia Major / Christian Mölling, »Hurra, eine Strategie! Aber: welche? Und wie? Deutschland will eine Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen. Dabei sind folgende Ecksteine einer sicherheitspolitischen Neuaufstellung zu beachten« in: *Internationale Politik* 77, Nr. 2 (2022), S. 64–69.
- 18 Anja Dahlmann / Ulrich Kühn, *Rüstungskontrolle in der Nationalen Sicherheitsstrategie* 2022.
- 19 Jakob Kullik, *Zeitenwende heißt auch Rohstoffwende: Warum Rohstoffsicherheit ein Teil der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands werden sollte*, Berlin 2022.
- 20 Tim Bosch / Kira Vinke, *Klimapolitik in der Nationalen Sicherheitsstrategie. Wie die Bundesregierung trotz Russlands Angriffskrieg Kurs halten kann* 2022.
- 21 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat. Rechtslage im internationalen Vergleich*, Berlin 26.08.2022.
- 22 Sarah Brockmeier / Tobias Bunde, »Kommt Zeit, kommt Rat?« in: *IPG Journal* (11.10.2021), <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/kommt-zeit-ko-mmt-rat-5482/>.
- 23 Markus Kaim, »Ein Nationaler Sicherheitsrat brächte für die deutsche Außenpolitik keine Verbesserung« in: *IPG Journal* (01.10.2021), <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/auf-dem-holzweg-5462/>, (Zugriff am 23.02.2024).
- 24 Julianne Smith, »Eine Frage der Staatskunst. Deutschland sollte erneut über einen Nationalen Sicherheitsrat nachdenken« in: *Internationale Politik* 74, Nr. 1 (2019), S. 92–98.
- 25 Karl-Heinz Kamp, »Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen* 7, Nr. 3 (2023), S. 285–290.
- 26 Daniel S. Hamilton, »Kann Deutschland Schritt halten?« in: *Internationale Politik Quarterly* 78, Nr. 5 (2023), <https://internationalepolitik.de/de/kann-deutschland-schritt-halten>, (Zugriff am 23.02.2024), S. 64–69; Julia Grauvogel, »Afrika als Leerstelle in der Nationalen Sicherheitsstrategie?« in: *GIGA Focus Africa* 6 (2023); 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-de-r-nationalen-sicherheitsstrategie-18975009.html>, (Zugriff am 04.07.2024).

zeptionelle und empirische Studien, die sich direkt auf nationale Sicherheitsstrategien fokussieren, bilden dagegen bisher eine Randerscheinung²⁷.

Es zeigt sich, dass es vielversprechende Ansätze zur Erforschung von Sicherheitsstrategien gibt, die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands bislang jedoch noch nicht Gegenstand einer systematischen Untersuchung ist. Der Sonderband nimmt es sich zur Aufgabe, diese Lücke zu schließen. So betrachten die Beiträge des Sonderbandes die Nationale Sicherheitsstrategie einerseits selbst als Forschungsgegenstand und untersuchen deren Ausgestaltung, Implementation und Wirkung. Andererseits bereiten die Beiträge theoretische, methodische und empirische Erkenntnisse aus der Forschung auf, um Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Sicherheitsstrategie abzuleiten.

4 Kontext der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands

Im Gegensatz zu Verbündeten wie den Vereinigten Staaten, Großbritannien oder Frankreich, aber auch Staaten wie Russland oder China hatte Deutschland bis 2023 keine nationale Sicherheitsstrategie. Dafür mag es unterschiedliche Gründe gegeben haben, zum Beispiel die pazifistische politische Kultur²⁸, antimilitaristische Einstellungen in der Bevölkerung²⁹ oder Bedenken gegen eine Normalisierung deutscher Außenpolitik³⁰. Auch hätte die Artikulation nationaler Interessen als Großmachtstreben Deutschlands missverstanden werden können. In den letzten Jahren hatten die Bundesregierung, die Europäische Union und die NATO jedoch eine Reihe von Strategieprozessen angestoßen, die den Rahmen für das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands bieten sollten³¹. Das Ergebnis waren mehrere Grundlagendokumente, zum Beispiel das »Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr« (2016), die Leitlinien »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« (2017), die Cybersicherheitsstrategie (2021) sowie der »Strategische Kompass« (2022) der Europäischen Union und das neue »Strategische Konzept« (2022) der NATO.

Nach der Bundestagswahl 2021 vereinbarten die zukünftigen Regierungsparteien im Koalitionsvertrag, ressortübergreifend eine Außenpolitik »aus einem Guss« zu

27 Z. B. Christian Opitz / Hanna Pfeifer / Anna Geis, »Kontrollierte Politisierung: Bürgerdialoge im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland« in: *Politische Vierteljahrsschrift* (2024).

28 John S. Duffield, »Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism« in: *International Organization* 53, Nr. 4 (1999), S. 765–803.

29 Mader, Citizens' Perceptions of Policy Objectives and Support for Military Action, aaO. (FN 15).

30 Gunther Hellmann, »Jenseits von „Normalisierung“ und „Militarisierung“: Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2 (1997), S. 24–33.

31 Bundesministerium der Verteidigung, *Sicherheitspolitische Grundlagendokumente – eine Übersicht*, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/sicherheitspolitische-grundlagendokumente-eine-uebersicht-5458768>, (Zugriff am 29.02.2024).

machen und dafür eine Nationale Sicherheitsstrategie zu erarbeiten³². Ein Nationaler Sicherheitsrat, wie von der FDP gefordert, schaffte es allerdings nicht in den Koalitionsvertrag³³. Im Februar 2022 übernahm das Auswärtige Amt die Federführung, richtete einen permanenten Arbeitsstab als Redaktionsteam ein und zirkulierte erste Eckpunkte³⁴. Neben dem Auswärtigen Amt waren maßgeblich das Bundesverteidigungsministerium und Bundesinnenministerium, aber auch andere Ressorts, wie das Bundesfinanzministerium, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz oder das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik an der Erstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie beteiligt. Den offiziellen Auftakt des Prozesses markierte eine Rede »Die Sicherheit der Freiheit unseres Lebens« der Außenministerin Annalena Baerbock am 18. März 2022³⁵. Baerbock skizzierte drei Säulen der Strategie und damit Leitplanken für die Erarbeitung der Sicherheitsstrategie: die Unverletzlichkeit des Lebens, die Sicherheit der Freiheit und die Sicherheit der Lebensgrundlagen. Damit legte sie gleichermaßen einen breiten Sicherheitsbegriff für die Gestaltung der Nationalen Sicherheitsstrategie zugrunde. Auch betonte sie den dialogischen und partizipativen Prozess, der zahlreiche politische und gesellschaftliche Akteure einbeziehen sollte.

Neben der Ressortbesprechung aller beteiligten Ministerien³⁶ organisierte das Auswärtige Amt in einer ersten Phase sieben Workshops, zwei *Open Situation Rooms* und eine Abschlussveranstaltung jeweils unter Bürgerbeteiligung, die eine »kontrollierte Politisierung« der Strategieentwicklung ermöglichen sollte³⁷. Weiterhin entwickelte das Auswärtige Amt verschiedene Beteiligungsformate mit nationalen und internationalen Stakeholdern aus Forschung, Thinktanks, Verbänden und Zivilgesellschaft sowie europäischen und internationalen Verbündeten und Partnern, wobei letztere nicht unmittelbare in den Strategieprozess eingebunden waren³⁸. Das Auswärtige Amt erarbeitete zudem in Zusammenarbeit mit dem Global Public Policy Institute eine offizielle Debattenplattform³⁹, welche wichtigste Beiträge aus Wissenschaft, Zivilge-

32 SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Berlin 07.12.2021, S. 114.

33 Markus Becker / Markus Böhml / Markus Dettmer / Matthias Gebauer / Max Hoppensstedt / Henning Jauerling / Nils Klawitter / Christian Reiermann / Michael Sauga / Cornelia Schmergal / Gerald Traufetter / Wolf Wiedmann-Schmidt, »Analyse des Koalitionsvertrags: Wer wo nachgeben musste – und was jetzt kommt« in: *Der Spiegel* (24.11.2021), (Zugriff am 29.02.2024).

34 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

35 Auswärtiges Amt, *Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/neutral/bsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738>, (Zugriff am 28.02.2024).

36 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

37 Opitz / Pfeifer / Geis, Kontrollierte Politisierung: Bürgerdialoge im Rahmen der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie in Deutschland, aaO. (FN 27); Auswärtiges Amt, *Bürgerinnen – und Bürgerdialoge zur Nationalen Sicherheitsstrategie – wie funktioniert das?*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/nationale-sicherheitsstrategie/-/2541268>, (Zugriff am 29.02.2024).

38 Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

39 GPPi, *49security. Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie*, <https://fourninalsecurity.de/>, (Zugriff am 08.03.2024).

sellschaft und Praxis bündeln sollte. Ergänzend beteiligten sich das Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung⁴⁰ und der Verfassungsblog⁴¹ mit eigenen Debattenplattformen.

Auch wenn bereits im Oktober 2022 ein erster Entwurf vorlag, verzögerten politische Auseinandersetzungen die Fertigstellung, so dass sich die Veröffentlichung mehrfach verzögerte. Streithemen waren insbesondere die Frage eines Nationalen Sicherheitsrats⁴², die Höhe der Verteidigungsausgaben und deren Kopplung an Ausgaben für Diplomatie, zivile und humanitäre Krisenreaktion sowie die föderalen Kompetenzen im Katastrophenschutz, aber auch Umfang, Ton und Detailtiefe der Ausführungen zu China, der Komplex Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus oder die Rolle von Hackbacks bei Cyberangriffen⁴³. Im März 2023 verzichtete die Koalition auf einen Nationalen Sicherheitsrat, um die kontroverse Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt auszuklammern⁴⁴.

Am 14. Juni 2023 verabschiedete das Bundeskabinett die Nationale Sicherheitsstrategie. Damit legt die Bundesregierung ihr »oberstes sicherheitspolitisches Dachdokument« vor, das als Leitlinie für Deutschlands Sicherheitspolitik dienen soll. Der Kern der Strategie beschreibt die Identität, Werte und Interessen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sowie das sicherheitspolitische Umfeld und den damit verbundenen Bedrohungen. Dabei bekennt sich die Bundesregierung zur Verantwortung für den Zivilisationsbruch der Shoah, zur europäischen Versöhnung und der euroatlantischen Zusammenarbeit. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sei wertebasiert und interessengeleitet sowie der Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenwürde verpflichtet. Zentrale Interessen seien die Sicherung territorialer Integrität, die transatlantische und Europäische Zusammenarbeit sowie die Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung und der Menschenrechte. Russland stelle auf absehbare Zeit die größte Bedrohung dar, während China Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale sei. Ne-

40 PRIF BLOG, *Nationale Sicherheitsstrategie*, <https://blog.prif.org/reihen/nationale-sicherheitsstrategie/>, (Zugriff am 08.03.2024).

41 Verfassungsblog, *Debate: Sicherheitsstrategie nach der Zeitenwende: Institutionen, Recht, Politik*, <https://verfassungsblog.de/category/debates/strategiedebatte-debates/>, (Zugriff am 08.03.2024).

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

43 Matthias Gebauer / Martin Knobbe / Marina Kormbaki / Christian Reiermann, »Wer hat das Sagen in der Außenpolitik?« in: *Spiegel* (29.12.2022), https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-china-mali-aussenpolitik-der-ampel-spiel-auf-zeit-a-ba4ebfb6-78ac-4b52-87d4-de76f872434d?sara_ref=re-xx-cp-sh; Marina Kormbaki, »Über diese vier Punkte streiten Scholz und Baerbock« in: *Spiegel* (18.01.2023), <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-und-annalena-baerbock-vier-streitpunkte-bei-nationaler-sicherheitsstrategie-a-16da131a-1bfb-4616-9ed9-2ff75b204f17>; Kamp, Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie, aaO. (FN 25).

44 Matthias Gebauer / Marina Kormbaki, »Ampel verzichtet auf nationalen Sicherheitsrat« in: *Spiegel* (11.03.2023), https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nationaler-sicherheitsrat-kommt-nicht-dissens-zwischen-olaf-scholz-und-annalena-baerbock-a-93090bc0-e61a-47af-a9ce-e4d8f915f17c?sara_ref=re-xx-cp-sh.

ben Kriegen, Extremismus, wirtschaftlichen Abhängigkeiten oder Cyberbedrohungen sei die Klimakrise die fundamentale Herausforderung dieses Jahrhunderts. Ergänzend präsentiert die Bundesregierung anhand der drei Schlagworte wehrhaft, resilient und nachhaltig ihre Idee einer Integrierten Sicherheit. Hiermit sollen alle sicherheitspolitischen Themen und Instrumente vereint werden, um den vielfältigen Bedrohungen zu begegnen. Der Schwerpunkt bei der Wehrhaftigkeit liegt auf der Landes- und Bündnisverteidigung, aber auch dem Zivil- und Katastrophenschutz, der Stärkung des europäischen Friedensprojekts, der Krisenprävention und der Entwicklungspolitik. Um die Resilienz Deutschlands zu stärken, betont die Strategie den Schutz der Demokratie vor Desinformation und Cyberbedrohungen, das Eintreten für die internationale Ordnung, Multilateralismus und Menschenrechte sowie die Sicherung von Rohstoffen. Menschliche Sicherheit, Klima- und Biodiversitätspolitik, Ernährungssicherheit und Pandemieprävention sind Kern des Nachhaltigkeitsaspekts. Die Sicherheitsstrategie schließt mit einem Bekenntnis zur Weiterentwicklung der strategischen Kultur und der Bereitschaft zum Dialog.⁴⁵

5 Definition und Funktionen von nationalen (Sicherheits-)Strategien

Losgelöst vom Begriff der nationalen Sicherheitsstrategie beschreibt eine Strategie grundsätzlich, auf welche Art vorhandene Mittel und Ressourcen unter der Berücksichtigung der antizipierten Handlungen anderer Akteure, wie feindlicher und alliierter Staaten, zur Erreichung nationaler Ziele eingesetzt werden sollen. Während der Begriff der nationalen Sicherheitsstrategie vor allem im politischen Kontext genutzt wird, bleibt er häufig in der Wissenschaft undefiniert. Hingegen findet der Begriff der *grand strategy* große Aufmerksamkeit in der Forschung. Barry Posen⁴⁶ definiert *grand strategy* als eine »state's theory about how it can best 'cause' security for itself.« Sie umfasst demnach eine Theorie über kausale Zusammenhänge. Hal Brands⁴⁷ versteht darunter eher ein »purposeful and coherent set of ideas about what a nation seeks to accomplish in the world, and how it should go about doing so.« Nach Hal Brands und Patrick Porter⁴⁸ ist eine *grand strategy* »a guiding intellectual framework [...], formed from a mix of different influences—experience, study, values, ideology—that helps officials make sense of complexity and bring resources and commitments into alignment.« Sie besteht demnach aus einem Set an Ideen, die der Politik eine grundlegende Kohärenz verleihen und die Improvisierung verbessern soll. Die Vielzahl der Definitionen verdeutlicht, dass es kein kohärentes Verständnis von *grand strategy* gibt.

45 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023.

46 Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars*, Ithaca 2014, S. 13.

47 Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca 2014, S. 3.

48 Hal Brands / Patrick Porter, *Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos in: The National Interest* (10.12.2015), <https://nationalinterest.org/feature/why-grand-strategy-still-matters-world-chaos-14568>, (Zugriff am 12.07.2024).

Einerseits verstehen Forschende⁴⁹ eine *grand strategy* als einen statischen, vordefinierten Plan, der nach einem Skript aufgeführt werden kann. Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern in der dynamischen und komplexeren Welt eine *one-size-fits-all grand strategy* geeignet ist oder sogar kontraproduktiv sein kann⁵⁰. Die Gestaltung einer *grand strategy* sollte demnach nicht auf einer statischen Sicht der Ziele, Mittel und Wege liegen, sondern Aspekte von Lernen, Adaption, Improvisation und Pragmatismus umfassen⁵¹.

Die Begriffe *grand strategy* und *national security strategy* werden häufig synonym genutzt. Eine nationale Sicherheitsstrategie bildet jedoch meist einen Bestandteil der *grand strategy* und fokussiert sich vor allem auf die sicherheitspolitischen Instrumente zur Erreichung nationaler Ziele. Zentrale Merkmale einer *grand strategy* sind der koordinierte Einsatz diverser Machtmittel – militärischer, diplomatischer, ökonomischer und informationeller – zur Verwirklichung langfristiger nationaler Interessen⁵². In den Vereinigten Staaten gibt es wiederum unterhalb der *National Security Strategy* eine *National Defense Strategy* sowie eine *National Military Strategy* und *National Intelligence Strategy*. In diesem Sonderband bezeichnet eine nationale Sicherheitsstrategie das offizielle Dokument einer Regierung, das den strategischen Einsatz von Ressourcen und Mittel zur Verwirklichung nationaler sicherheitspolitischer Ziele beschreibt. Sicherlich kann ein Staat auch ohne ein offizielles Dokument über eine (informelle) Sicherheitsstrategie verfügen. Eine Sicherheitsstrategie als offizielles Regierungsdokument sollte somit nicht mit der tatsächlichen Strategie eines Landes verwechselt werden. Allerdings kann ein offizielles Dokument viele der diversen Funktionen einer informellen Strategie oder *grand strategy* bekräftigen.

In der Forschung werden vielfältige Funktionen einer Sicherheitsstrategie diskutiert; die folgende Erklärung von sieben zentralen Funktionen nationaler Sicherheitsstrategien hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Primäre Funktion einer nationalen Sicherheitsstrategie dürfte die *Zielsetzungsfunktion* sein. Eine Sicherheitsstrategie bildet einen zentralen Baustein bei der Definierung nationaler Interessen und essentieller Bedrohungen. Nationale Interessen sind nicht von vornherein gesetzt, sondern müssen formuliert werden. Eine Strategie ohne klar definierte nationale Interessen mangelt es an den Zielen, die über dem Einsatz von Mitteln erreicht werden sollen⁵³. Hierbei ist zugleich eine klare Priorisierung der Ziele wichtig, da die Sicherheitsstrategie sonst bei Zielkonflikten als Kompass der Entscheidungsfindung versagt. Ohne eine klare Zielformulierung kann es auch zum *Tail-wagging-the-dog*-Problem kommen, nach dem

49 Z. B. Brands, What Good Is Grand Strategy?, aaO. (FN 47).

50 Simon Reich / Peter Dombrowski, *The End of Grand Strategy. US Maritime Operations in the Twenty-First Century*, Ithaca 2018, S. 2.

51 Vgl. Ionut C. Popescu, »Grand Strategy vs. Emergent Strategy in the Conduct of Foreign Policy« in: *Journal of Strategic Studies* 41, Nr. 3 (2018), S. 438–460.

52 Paul M. Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace*, New Haven 1992; William C. Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice. The Need for an Effective American Foreign Policy*, Cambridge 2015.

53 Martel, Grand Strategy in Theory and Practice, aaO. (FN 52).

die Ziele verfolgt werden, für die ausreichend Mittel und Ressourcen zur Verfügung stehen⁵⁴.

Nationale Sicherheitsstrategien erfüllen zudem eine *konzeptionelle, koordinierende und signalisierende Funktion*, die den Prozess der Zielerreichung betreffen. Erstens dient eine nationale Sicherheitsstrategie als ein übergreifendes strategisches Konzept, das einen effizienten Einsatz knapper Ressourcen und Mittel für die Zielerfüllung vorgibt. Sie dient somit als Leitfaden bei der Umsetzung sicherheitspolitischer Maßnahmen, um die Ziele effizient zu erreichen. Zweitens kann eine Sicherheitsstrategie eine grundlegende Aufgaben- und Ressourcenverteilung zwischen Ressorts und Behörden formulieren, mit dem Ziel unnötige interministeriale Konflikte zu vermeiden und die Koordination zwischen sicherheitspolitischen Akteuren eines Landes zu verbessern. Im Gegensatz zu präsidentiellen Demokratien kann eine Regierungskoalition in parlamentarischen Demokratien eine nationale Sicherheitsstrategie zugleich nutzen, um die Interessen zwischen Koalitionspartnern auszugleichen. Darüber hinaus kann eine nationale Sicherheitsstrategie auch der strategischen Koordination mit den Verbündeten dienen. Drittens kann eine Sicherheitsstrategie als Signal an andere Akteure verstanden werden, indem eine Regierung eindeutig ihre nationalen Interessen und Mittel darlegt, die sie gewillt ist, gegenüber Bedrohungen einzusetzen. Eine nationale Sicherheitsstrategie schafft dadurch Erwartungssicherheit gegenüber externen Akteuren und bildet damit ein zentrales Puzzleteil für eine glaubwürdige Abschreckung gegenüber Feinden und für eine zuverlässige Bündnistreue gegenüber Verbündeten.

Weiterhin können nationale Sicherheitsstrategien auch eine *Legitimations-, Verantwortungs- und Sozialisierungsfunktion* ausüben, die alle eine normative Wirkung haben. Erstens kann eine Sicherheitsstrategie die Sicherheitspolitik der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament, der Koalitionspartner oder der Verbündeten darlegen und legitimieren. Eine Regierung kann in einer Sicherheitsstrategie ihren normativen Führungsanspruch begründen⁵⁵. Aber auch Akteure innerhalb der sicherheitspolitisch relevanten Bürokratien können die Strategie nutzen, um Entscheidungen und Handlungen zu legitimieren. Zweitens kann eine Regierung mithilfe einer Sicherheitsstrategie eigene Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeiten definieren, die sich gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament oder Verbündeten verpflichten. Klar definierte Ziele und Maßnahmen in einer Sicherheitsstrategie können als Maßstab dienen, um deren Umsetzung und tatsächliche Erreichung zu bewerten und die Regierung dafür zur verantwortlich zu machen. Drittens befördert eine nationale Sicherheitsstrategie die Bildung einer gemeinsamen Identität der sicherheitspolitischen Akteure. Über die Definition gemeinsamer Ziele und Bedrohungen sowie die Abgrenzung gegenüber anderen bestärkt eine nationale Sicherheitsstrategie eine gemeinsame Identität und gesellschaftlich geteilte strategische Kultur. Zugleich können hierdurch aber auch Feindbilder (re-)produziert werden.

54 James F. Holcomb, »Managing Strategic Risk«, in: J. Boone Bartholomew (Hg.), *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy* 2006, S. 143–154, 146.

55 Stacie E. Goddard / Ronald R. Krebs, »Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy« in: *Security Studies* 24, Nr. 1 (2015), S. 5–36.

6 Struktur des Sonderbandes

Der Sonderband beginnt mit einem Beitrag von Bruno Kahl, Präsident des Bundesnachrichtendienstes, in dem die Nationale Sicherheitsstrategie aus einer praktischen nachrichtendienstlichen Perspektive eingeordnet wird. Es folgt der erste Themenblock, der sich der Nationalen Sicherheitsstrategie als Ganzes, ihrer strategischen Funktionen, Wirkungen und Probleme widmet. Ausgehend von der Definition und den Funktionen einer *grand strategy* wirft *Marina Henke* einen kritischen Blick auf die Nationale Sicherheitsstrategie. Sie schlägt vier Schritte vor, wie man eine *grand strategy* am besten entwickelt, und verweist zugleich auf *best practices*. Darauf aufbauend identifiziert sie mehrere Defizite in der Nationalen Sicherheitsstrategie, wie eine unklare Priorisierung der Ziele und unzureichende Analyse der Bedrohungen. Zukünfte braucht es der Entwicklung eines eigenständigen deutschen Verständnisses von Strategie, um für Bedrohungen ausreichend gewappnet zu sein. *Thomas Dörfler* konstatiert, dass eine Sicherheitsstrategie eine Analyse der Gefahren voraussetzt, der sie begegnen soll. Er fragt, welchen Sicherheitsbegriff die Nationale Sicherheitsstrategie zu Grunde legt, welche Bedrohungen, Verwundbarkeiten und Risiken in den Vordergrund gestellt werden und wie diese mit den sicherheitspolitischen Maßnahmen verknüpft werden. Der Beitrag zeigt, dass die Ursachen von sowie die Interaktion zwischen Gefahren kaum beleuchtet werden und die sicherheitspolitischen Maßnahmen nur unzureichend mit den identifizierten Gefahren verzahnt werden. Er empfiehlt daher, ein Konzept für eine systematische Gefahrenanalyse zu entwickeln, die Handlungsmotivationen zentraler Akteure tiefergehend zu analysieren und die Gefahrenanalyse stärker zu institutionalisieren. *Hendrik Hegemann* fragt, inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Gefährdungen der liberalen Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt und was dies für den politischen Umgang mit dem Thema bedeutet. Es zeigt sich, dass die Sicherheitsstrategie mit Blick auf die wehrhafte Demokratie von einem unscharfen Referenzobjekt und einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht. Der Beitrag verweist darauf, dass eine solche sicherheitsfokussierte Perspektive eine notwendige Selbstreflexion in den Hintergrund drängen, eine Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann. *Patrick A. Mello* nimmt den russischen Überfall auf die Ukraine und die damit verbundene Zeitenwende in den Blick und fragt, inwiefern die Strategie einen Wandel in den Grundorientierungen deutscher Außenpolitik markiert. Er zeigt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie zwar an viele der traditionellen Grundsätze deutscher Außen- und Sicherheitspolitik anknüpft, jedoch gleichzeitig deutliche Akzentverschiebungen und Neuerungen einführt. Die Strategie ist somit weniger als umwälzende Neuorientierung, sondern vielmehr als graduelle Weiterentwicklung zu verstehen, die zugleich den Spagat zwischen gewachsenen Traditionen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen versucht.

Der zweite Themenblock untersucht zentrale Politikfelder der Nationalen Sicherheitsstrategie. *Ina Kraft* nimmt die verteidigungspolitischen Aspekte der Sicherheitsstrategie ins Blickfeld und zeigt, dass das Bundesministerium der Verteidigung und die Bundeswehr viele Politikvorhaben der Nationalen Sicherheitsstrategie treu umsetzen. Jedoch befanden sich einige Projekte bereits vorher in Planung oder Umsetzung,

was die Frage nach der Innovationskraft aufwirft. Der Beitrag identifiziert die Einbeziehung der ministeriellen Fachebene bei der Strategieerstellung als Ursache der Innovationsarmut und empfiehlt, die Fachebene weniger zentral in die Zuarbeit einzubinden, um das Innovationspotenzial einer zukünftigen Strategie zu erhöhen. Zwei Vorschläge werden diskutiert: eine ressortinterne Leistungslösung und eine externe Kommissionslösung. *Sophia Hoffmann* konstatiert, dass die Nachrichtendienste in der Nationalen Sicherheitsstrategie kaum adressiert werden, obwohl diese wichtige Pfeiler der Sicherheitspolitik sind. Die Nachrichtendienstforschung bietet zwei Deutungen für diesen Befund an: Erstens, die Theorie der Arcana Imperii, nach der die Geheimhaltung der Nachrichtendienste dem Schutz des Staates dient. Zweitens erklären soziologische Theorien, warum Wissen von und über Nachrichtendienste nur schwer über institutionelle Grenzen hinweg zirkuliert. Um Nachrichtendienste in das Konstrukt der integrierten Sicherheit einzubinden, in welcher alle sicherheitsrelevanten Akteure zusammenarbeiten, bräuchte es ein hohes Maß an Selbstreflexion und Kommunikation zwischen den Diensten, anderen Behörden und der Öffentlichkeit. *Kerstin Zettl-Schabath* und *Sebastian Harnisch* zeigen, dass die Nationale Sicherheitsstrategie in der Cybersicherheitspolitik in eine Vielzahl nationaler und internationaler Strategiedokumente eingebettet ist. Sie untersuchen, welche Ziele, Mittel und Instrumente die Sicherheitsstrategie aus diesen Dokumenten aufnimmt und inwiefern die Ziele der Strategie bereits umgesetzt worden sind. Der Beitrag verweist auf erkennbare Lücken bei der Umsetzung und empfiehlt die verstärkte Nutzung europäischer Instrumente, die gemeinsame Attribuierung von Angriffen, die umfassendere Umsetzung von EU-Regulierung sowie die institutionelle Stärkung der Cyberpolitik. Mit dem Fokus auf die Gefahren für die deutsche Wirtschaft führt *Holger Janusch* Konzepte zu außenwirtschaftlicher Verwundbarkeit, Resilienz und Abschreckung zu einem Analyseschema zusammen und arbeitet die Wirkungskanäle von Außenhandel auf die nationale Sicherheit heraus. An der Sicherheitsstrategie kritisiert er, dass der Sicherheitsbegriff zu weit gefasst sei, Verwundbarkeit und Resilienz hingegen zu eng definiert würden. Der Beitrag empfiehlt die Stärkung der Analysefähigkeiten zu Verwundbarkeiten, die Fokussierung auf die Verteidigungsindustrie, die Erarbeitung eines Konzepts zur wirtschaftlichen Abschreckung und die begriffliche Erweiterung von Resilienz. Basierend auf der Forschung zum Nexus von Klima und Sicherheit erarbeiten *Anselm Vogler* und *Judith Nora Hardt* einen Kriterienkatalog für strategische Dokumente, mithilfe dessen die Sicherheitsimplikationen des Klimawandels adäquat adressiert werden können. Daran anschließend prüfen sie, inwiefern die Nationale Sicherheitsstrategie den herausgearbeiteten Kriterien gerecht wird. Mithilfe eines internationalen Vergleichs verweisen Vogler und Hardt auf Sicherheitsstrategien anderer Länder, die als *best practices* dienen können, um Mängel der deutschen Sicherheitsstrategie zu beheben.

Im dritten Themenblock richtet sich der Fokus auf die zukünftige Institutionalisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie und deren institutionelle Einbettung in der nationalen Öffentlichkeit und europäischen strategischen Kultur/-vielfalt. *Sarah Cardaun* und *Sylvia Veit* konstatieren, dass die Nationale Sicherheitsstrategie viele Fragen der konkreten Umsetzung offenlässt, obwohl eine effektivere Koordination notwendig sei, um die ambitionierten Ziele zu erreichen. Mit dem Fokus auf die

organisationale Institutionalisierung argumentiert der Beitrag, dass die Fragmentierung der Sicherheitsarchitektur in markantem Gegensatz zum Konzept der integrierten Sicherheit steht, in dem Grenzen zwischen verschiedenen Bedrohungen und somit auch die Zuständigkeiten von Sicherheitsakteuren zunehmend verschwimmen. Im Ergebnis wird gezeigt, dass ein Nationaler Sicherheitsrat nach ausländischem Vorbild die grundlegenden Herausforderungen, die sich aus der bestehenden fragmentierten Sicherheitsstruktur ergeben, nicht lösen würde. Empfohlen wird deshalb eine systematische Berücksichtigung integrierter Sicherheit in den etablierten Prozessen der Politikformulierung und Gesetzesentwicklung. Ausgehend von dem normativen Kriterium substantieller Repräsentation und dem Bedarf der Korrespondenz zwischen Sicherheitsstrategie und Bevölkerungseinstellungen untersucht *Matthias Mader*, ob die Nationale Sicherheitsstrategie den Vorstellungen der deutschen Bevölkerung entspricht. Auf der Grundlage eigens erhobener Umfragedaten analysiert der Beitrag die Einstellungen der Bevölkerung zur Sicherheitsstrategie, wobei die Zustimmung zu Kernaussagen der Sicherheitsstrategie je nach Bildungsstand, politischem Interesse und parteipolitischer Orientierung variieren. Der Beitrag stützt die These, dass Unterschiede zwischen der parteipolitischen Anhängerschaft letztlich auf divergierenden Vorstellungen über die grundlegenden Prinzipien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik beruhen. *Niklas Helwig* und *Antti Seppo* erörtern, inwiefern die strategische Kulturforschung Deutschlands sich auf die Gestaltung der Nationalen Sicherheitsstrategie ausgewirkt hat. Da die Einbindung der Sicherheitsstrategie in eine Europäische strategische Kultur zu kurz kommt, werfen Helwig und Seppo einen Blick auf die strategische Kulturen Frankreichs und Finnlands, um hieraus Lehren für eine zukünftige Nationale Sicherheitsstrategie zu ziehen. Sie plädieren für eine Stärkung der Europäische Dimension in einer zukünftigen Sicherheitsstrategie, welche integrierte Sicherheit auch als integriert in Europa versteht.

Der vierte Themenblock ergänzt die politikwissenschaftlichen Beiträge und diskutiert rechtliche Aspekte der Nationale Sicherheitsstrategie. *Heiko Meiertöns* kommentiert den Stellenwert der Nationalen Sicherheitsstrategie als rechtliches Dokument. Daran anschließend diskutiert er die rechtlichen Grundlagen für mögliche Formen der Ausgestaltung eines Nationalen Sicherheitsrates. Aus rechtlicher Perspektive erscheint die Schaffung einer Obersten Bundesbehörde unter Leitung eines politischen Beamten als sachgerechteste Lösung für einen Nationalen Sicherheitsrat. Der Beitrag von *Stefan Talmon* skizziert, welche Rolle das Völkerrecht in der Nationalen Sicherheitsstrategie spielt. Die Strategie identifiziert die Grundsätze des Völkerrechts als einen fundamentalen Wert Deutschlands mit der Folge, dass die Verteidigung und Fortentwicklung des Völkerrechts im deutschen Sicherheitsinteresse liegen, und dass Deutschlands Sicherheit am besten in einer freien internationalen Ordnung gewährleistet wird. Damit erlangt Deutschlands eigener Umgang mit dem Völkerrecht besondere Bedeutung für die Sicherheit des Landes.

Über die Zusammenführung unterschiedlicher Themenfelder, analytischer Ansätze und methodischer Herangehensweisen leistet der Sonderband einen umfassenden Beitrag zur systematischen Erforschung der Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands. Ziel ist es, die Nationale Sicherheitsstrategie und strategische Fragen als relevanten

Gegenstand der Forschung zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu etablieren. Gleichwohl sollen die praxisnahen Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Institutionalisierung der Sicherheitsstrategie als Grundsatzdokument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik anregen.

