

MONITOR

SICHERHEIT

Die verpasste Chance: Eine Analyse macht noch keine Strategie

Bundesregierung veröffentlicht erste Nationale Sicherheitsstrategie

Dr. Christina Catherine Krause

- › Die Nationale Sicherheitsstrategie dient der Selbstvergewisserung nach innen wie auch der Positionierung nach außen. Sie vollzieht einen seit dem 24. Februar 2022 erfolgten tiefgehenden Wandel in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, zeigt aber auch Kontinuitäten auf.
- › Die Nationale Sicherheitsstrategie versteht sich als Schlüssel- und Dachdokument für bestehende sowie zehn weitere Strategien, die folgen sollen: U.a. zu China, zur Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, zu Desinformation, Weltraum und Klimaaußenpolitik.
- › Im Mittelpunkt steht das Konzept der integrierten Sicherheit: Engere Ressortabstimmungen und schnellere Reaktionsfähigkeit sind die Ziele.
- › Die Verteidigungsausgaben sollen im mehrjährigen Durchschnitt das 2-Prozent-Ziel der NATO, das 2014 verkündet wurde, erreichen.
- › Die Nationale Sicherheitsstrategie wird dem zentralen Anspruch jedes Strategiepapiers nicht gerecht: Es müssen konkrete Mittel benannt werden, mit deren Hilfe die selbst gesteckten Ziele erreicht werden können. Dem bleibt dieses Dokument schuldig.
- › Ein Nationaler Sicherheitsrat wird nicht geschaffen. Damit fehlt ein zentrales Koordinierungsgremium.
- › Kritische Infrastruktur soll besser geschützt und Cybersicherheit verbessert werden. Die nötigen Mittel dafür sind jedoch nicht vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

Lahmender Strategieprozess als Sinnbild fehlender Eintracht	3
Von erweitert über vernetzt bis integriert – der neue Sicherheitsanspruch.....	4
Aus einer Strategie mach viele	4
Die vertane Chance der institutionellen Verankerung.....	5
Aufgeweichtes 2-Prozent-Ziel.....	5
Fortsetzung tut not.....	6
Impressum	7
Die Autorin	7

Nach dem Weißbuch des Bundesministeriums der Verteidigung von 2016¹ hat nun erstmalig die Bundesregierung ein umfassendes sicherheitspolitisches Strategiedokument veröffentlicht. Das Auswärtige Amt hatte die Federführung, weitere Bundesministerien wie auch das Bundeskanzleramt wurden eng in den Entstehungsprozess eingebunden.

Die am 14. Juni 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie² fällt in eine Zeit multipler Krisen und Konflikte: Russland greift nicht nur die Ukraine an, sondern richtet seine Aggressionen gegen die gesamte freie demokratische Welt. Die europäische Friedensordnung befindet sich in Auflösung. China verfolgt immer aggressiver die eigenen hegemonialen Machtansprüche, was zu dem an Fahrt aufnehmenden Konflikt zwischen Washington und Beijing führt. Dazu kommen derzeit zahlreiche Krisen- und Konfliktherde, wie etwa durch den Klimawandel ausgelöste Dürren, Flucht- und Migrationsbewegungen, Armut sowie internationaler Terrorismus.

Die Weltordnung wird angegriffen, das internationale Recht steht unter Druck und das Bestehen sowie die Funktionsfähigkeit multilateraler Organisationen werden erheblich in Frage gestellt. In dieser Zeit hat sich nun auch die Bundesregierung – nachdem bereits zahlreiche Staaten wie u. a. USA, Japan, Frankreich oder Schweden einen Strategieprozess teilweise seit Jahren etabliert haben – dazu durchgerungen, die Belange der nationalen Sicherheit festzuhalten und zu bewerten.

Die Strategie soll im Lichte dieser Umstände Leitlinie für künftiges deutsches außen- und sicherheitspolitisches Handeln sein und zugleich Orientierung für Partner bieten. Sie soll sich einfügen in die strategische Ausrichtung der Europäischen Union (Strategischer Kompass 2022) und der NATO (Strategisches Konzept 2022).

Lahmender Strategieprozess als Sinnbild fehlender Eintracht

Die bereits im Koalitionsvertrag vom November 2021 angekündigte Strategie³ wurde von Dezember 2022 über Februar 2023 und zuletzt im Mai 2023 sukzessive verschoben, was an erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den jeweiligen Fachressorts lag. Unüberbrückbare Differenzen gab es u. a. in Bezug auf die Einsetzung eines Nationalen Sicherheitsrates⁴, die Cyberabwehr und den Katastrophenschutz. Kennzeichnend für die Unstimmigkeiten im Erstellungsprozess ist, dass im Hinblick auf die Themen innere Sicherheit, Cyberabwehr und Katastrophenschutz die eigentlich zuständige Länderebene bei der Erstellung der Strategie größtenteils außen vorgelassen wurde. Während die Bundesländer am Prozess fast nicht beteiligt wurden, hat die Bundesregierung Partnerländer wie die USA, Frankreich, das Vereinigte Königreich aber auch Israel in den Prozess eingebunden.⁵ Wichtige EU-Partner in Nord- sowie Mitteleuropa, die unmittelbar an Russland und die Ukraine grenzen, wurden nicht einbezogen. Gerade ihre Perspektive wäre wertvoll gewesen.

Im Rahmen der umfassenden Bedrohungsanalyse wird der „epochale Bruch“ der europäischen Friedensordnung durch den Angriffskrieg Russlands vorangestellt. Ausführungen zum Verhältnis mit China, das – in Kongruenz mit EU und NATO-Strategiedokumenten – als Partner, Wettbewerber und Rivale bezeichnet wird, folgen. Hier spiegelt die Strategie die öffentliche Wahrnehmung von China wider, so sehen aktuell 43 Prozent der Europäer China als „notwendigen Partner“ und 35 Prozent als „Rivalen“ oder gar „Gegner“.⁶

Von erweitert über vernetzt bis integriert – der neue Sicherheitsanspruch

Das Grundlagendokument geht von einem integrierten Sicherheitsbegriff aus. Integrierte Sicherheit beansprucht sämtliche Domänen staatlicher Sicherheit über Ressort- und Regierungsebenen zusammen zu denken, in Verbindung zu bringen und zu verschränken. Lieferkettensicherheit und die Ausstattung der Bundeswehr werden als Beispiele angeführt. Sicherheit soll demnach aber auch bei der Entstehung von Städtepartnerschaften, bei Universitätskooperationen, dem Verkauf von Hafenanteilen und Unternehmen eine Rolle spielen. Damit gewinnt der Sicherheitsbegriff immer mehr an Weite. In den 80er Jahren sprach man von erweiterter Sicherheit, später von der umfassenden Sicherheit, Anfang der 2000er galt die vernetzte Sicherheit als Schlüssel. Nun wird ein neuer Ansatz formuliert.

Aus diesem Anspruch werden in der Strategie Sicherheitsziele abgeleitet, die allerdings nicht priorisiert werden: Cyber- und Weltraumfähigkeiten stehen beispielsweise neben der Unterstützung von Europarat und OSZE. Außerdem fehlt es an der notwendigen Bereitstellung von Finanzmitteln für die Erreichung der Ziele. Demgegenüber fällt auf, dass in vielen Passagen des Strategiepapieres bereits erfolgte Entscheidungen und Regierungshandeln aufgegriffen oder beschrieben werden. An der Umsetzung hapert es jedoch und die Strategie bietet hier auch keine Lösungen an.

Aus einer Strategie mach viele

Neben umfassenden Maßnahmen und Aktionen sieht die Strategie zudem die Erarbeitung neun weiterer Strategien vor: Einem Strategiepapier der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie (S. 33), einer Gesamtstrategie für eine starke, wehrhafte Demokratie und eine offene und vielfältige Gesellschaft (S. 47), einer Strategie zur Steigerung unserer Handlungsfähigkeit gegenüber hybriden Bedrohungen (S. 47), einer Strategie zum Umgang mit Desinformation (S. 47), einer Wasserstoffimportstrategie (S. 55), einer Nationalen Wirtschaftsschutzstrategie (S. 56), einer Weltraumsicherheitsstrategie (S. 63), einer Klimaaußenpolitikstrategie (S. 66) und einer Klimaanpassungsstrategie (S. 67).⁷ Darüber hinaus ist die China-Strategie der Bundesregierung noch für diesen Sommer angekündigt. Es gilt also zehn weitere in Verbindung stehende Strategien zu erarbeiten und umzusetzen.

Angesichts der Anzahl noch bevorstehender strategischer Papiere sind weitere Ressortstreitigkeiten und Kompetenzunstimmigkeiten absehbar. Der formulierte Anspruch, klare Verantwortlichkeiten vorzugeben, wird größtenteils auf andere Strategieprozesse verlagert. Deutlich dürfte bis dato nur werden, dass sich die kommenden Strategien in die Nationale Sicherheitsstrategie einfügen müssen. Wie eine Vereinbarkeit bzw. Integration der verschiedenen Strategien und Instrumente zu erreichen ist, wird nicht angesprochen. Generell wird die nun endlich vorliegende Nationale Sicherheitsstrategie dem zentralen Anspruch jedes Strategiepapiers nicht gerecht: Für eine echte Strategie müssen konkrete Mittel benannt werden, mit deren Hilfe die selbst gesteckten Ziele erreicht werden können. Beides bleibt die Nationale Sicherheitsstrategie schuldig. Das nach einem halben Jahr Verzögerung nun vorliegende Dokument ist hauptsächlich eine Beschreibung der derzeitigen Weltlage und selbst diese stellt – wie immer in diesem von Streit geprägten Prozess – bloß einen Minimalkonsens der beteiligten Ressorts dar.

Die vertane Chance der institutionellen Verankerung

Ein Nationaler Sicherheitsrat wird – angesichts der bereits im Vorfeld deutlich zu Tage getretenen Unstimmigkeiten vor allem zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundeskanzleramt – wenig überraschend nicht implementiert. Eine verpasste Chance, die vermutlich so schnell nicht wiederkommt, hat die Sicherheitspolitik nicht zuletzt wegen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im vergangenen Jahr und dessen Implikationen doch an Stellenwert gewonnen sowie an Rechtfertigungsbedürfnis verloren. So wären eine Aufwertung und Umstrukturierung des Bundessicherheitsrates ohne weiteres möglich gewesen.

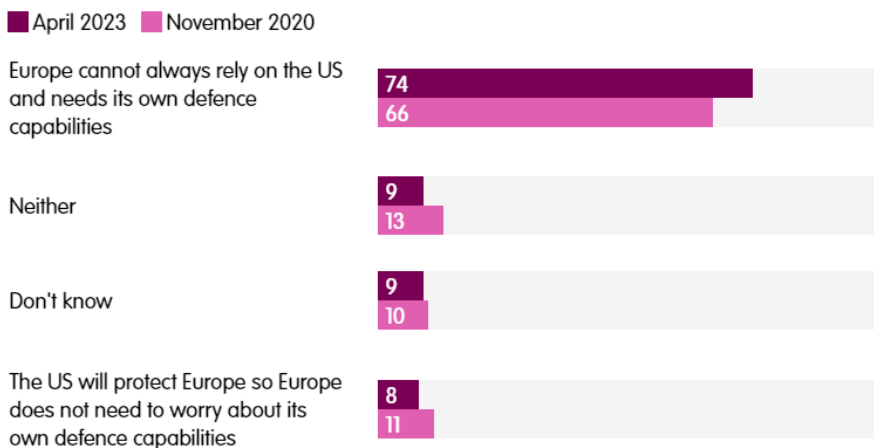
Gemessen an dem neu formulierten sicherheitspolitischen Anspruch fehlt es gemeinhin an institutioneller Verankerung desselbigen. Die bloße in Aussicht gestellte verbesserte ressortübergreifende Zusammenarbeit und Verschränkung gewährleistet keinen integrativen Sicherheitsgedanken und bewahrt nicht vor bisheriger ministerieller Praxis der Arbeit in getrennten Silos.

Aufgeweichtes 2-Prozent-Ziel

Prägnant und richtig ist die Fokussierung auf die Bundeswehr. Allerdings wird bspw. das Zwei-Prozent-Ziel aufgeweicht: *„Zunächst auch durch das neu geschaffene Sondervermögen Bundeswehr werden wir im mehrjährigen Durchschnitt unseren 2%-BIP-Beitrag zu den NATO-Fähigkeitszielen erbringen.“* (S. 11) So lässt die Formulierung des mehrjährigen Durchschnitts zumindest für die kommenden Jahre einiges an Spielraum zu und zwingend erforderliche kontinuierliche Investitionen in die Bundeswehr offen. Dennoch wird die Bundeswehr als Garant für Frieden gesehen, Fähigkeitslücken und strukturelle Defizite sollen rasch geschlossen werden. Die Bündnissolidarität mit den NATO-Partnern, die EU-Beistandsklausel und die Beistandspflicht gegenüber Frankreich werden angeführt. Ebenso wird der Kernauftrag der Bundeswehr, die Landes- und Bündnisverteidigung, festgehalten und die Unterordnung aller anderen Aufgaben (S.32.). Außerdem wird das Versprechen einer stärkeren Präsenz im Bündnisgebiet formuliert – besonders wichtig für die NATO-Ostflanke: *„Die Bundesregierung wird ihre militärische Präsenz im Bündnisgebiet zum Schutz unserer Bündnispartner weiter ausbauen und verstetigen, auch um als militärischer Anlehnungspartner für unsere Verbündeten dienen zu können.“* (S. 33). Zu begrüßen sind ebenfalls die klaren Bekenntnisse zur nuklearen Teilhabe und die Förderung einer europäischen Verteidigungsindustrie.

Während die NATO zentral für die Verteidigung Europas ist, soll die EU in den Bereichen Internationale Krisenmissionen und Terrorismusabwehr, bei Rüstungskooperation und in der Sanktionspolitik ausschlaggebend und „geopolitische Akteurin“ sein. Neben dem begrenzten internationalen Engagement der EU soll der Blick – laut Nationaler Sicherheitsstrategie – verstärkt nach innen, auf die Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie dem Binnenmarkt, gerichtet werden. Diese Aufgabenzuschreibung reflektiert den Status-Quo der Möglichkeiten der EU, aber nicht den Zukunftsanspruch oder die Meinung der europäischen Bevölkerung, die sich mehr Unabhängigkeit von den USA in der Sicherheitspolitik wünscht: Immerhin 74 Prozent meinen, Europa benötige eigene Verteidigungskapazitäten (s. Graphik).

Europeans' views on US defence support. Average across nine countries covered by both polls, in per cent



Countries covered: Denmark, France, Germany, Hungary, Italy, the Netherlands, Poland, Spain, Sweden.
ECFR - ecf.eu

[Keeping America close, Russia down, and China far away: How Europeans navigate a competitive world | ECFR](#)

Fortsetzung tut not

Die Nationale Sicherheitsstrategie hält nicht, was angekündigt wurde. Bereits in der Entstehung war sie nicht integrativ. Im Prozess der Erstellung führten zahlreiche Ressortstreitigkeiten zu Verzögerungen. Die für Deutschlands Sicherheit zentralen Bundesländer wurden gerade gemessen an dem Anspruch des integrierten Sicherheitsbegriffs nicht hinreichend in den Strategieprozess eingebunden. Beides hinterlässt erhebliche Zweifel an der Bestandskraft und Glaubwürdigkeit des Dokumentes. Auch der Umstand, dass zahlreiche weitere Strategien erst noch entwickelt werden müssen, um im Ansatz diesem Anspruch gerecht zu werden, erschüttert das Selbstverständnis.

Die Nationale Sicherheitsstrategie wurde sehnlichst von den Werte-Partnern erwartet, ist aber auch für die Debatte in Deutschland unverzichtbar. Sie dokumentiert Kontinuität ebenso wie tiefgreifenden Wandel, stellt eine starke inhaltliche Verbindung der Sicherheitsthemen dar und beschreibt die enge Abstimmung mit den Partnern in EU und NATO. Allerdings wurde kostbare Zeit verloren und die Akzeptanz für eine umfassende, integrierte Sicherheitspolitik mit Mehrausgaben – allen voran für die Bundeswehr – könnte in der Bevölkerung rasch abnehmen, vor allem, wenn die Zahl an Einzelstrategien und Maßnahmen unübersichtlich und überfordernd wirkt.

Zudem fehlen neben einer klaren Koordinierungsstelle und Priorisierung der sicherheitspolitischen Ziele auch die für die Erreichung vorgesehenen (finanziellen) Mittel und Instrumente, allein das Erreichen des Zwei-Prozent-Ziels der NATO bedeutet Ausgaben von circa. 78 Milliarden pro Jahr für die Bundeswehr. Wie sollen mit den aktuellen Haushaltsplänen die formulierten Ziele erreicht werden? Wie können zudem

Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit unserer Gesellschaft erreicht werden, wenn personelle Engpässe in Sicherheitsbehörden und der Bundeswehr nicht überwunden werden? Doch die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht findet in der Strategie keinen Anklang. Insgesamt wirkt das Papier an einigen Stellen sehr verkopft und zu detailliert – so widmet sich die Strategie der Rolle der Cyberagentur, schenkt an anderer Stelle jedoch bspw. dem Thema der hybriden Bedrohungen zu wenig Aufmerksamkeit.

Der erste Versuch eines umfassenden strategischen Sicherheitsansatzes für die Bundesrepublik Deutschland ist fehlgeschlagen. Jedoch hinterlässt der Anfang eines hoffentlich gerade erst begonnenen und fortdauernden Strategieprozesses Hoffnung. Hat die Bundesrepublik Deutschland doch gerade erst begonnen, sich ernsthaft strategisch mit ihrer Rolle und Verantwortung als größte Volkswirtschaft im Herzen Europas und ihrer komplexen Sicherheit zu beschäftigen.

Impressum

Die Autorin

Dr. Christina Catherine Krause leitet in der Konrad-Adenauer-Stiftung die Abteilung „Internationale Politik und Sicherheit“ in der Hauptabteilung Analyse und Beratung

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2023, Berlin

Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

¹ Das *"Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr"* [weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf \(bmvg.de\)](#) enthält eine umfassende Analyse der sicherheitspolitischen Lage Deutschlands und seiner Interessen. Es behandelt Themen wie die Rolle Deutschlands in der NATO, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Bedeutung internationaler Partnerschaften, die Cyber-Sicherheit, den Umgang mit hybriden Bedrohungen sowie die Stärkung der Resilienz der Gesellschaft.

² *„Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland“* Nationale Sicherheitsstrategie, vom Bundeskabinett 14. Juni 2023 verabschiedet und am veröffentlicht unter [Nationale Sicherheitsstrategie | Bundesregierung](#)

³ *„Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“*, 24.11.2021, [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](#)

⁴ Matthias Wyssuwa: *„Wenn nicht jetzt, wann dann? Christoph Heusgen kritisiert, dass es keinen Sicherheitsrat geben wird“*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.04.2023, Nr. 84, S. 8

⁵ Karl-Heinz Kamp (2023): *“The Zeitenwende at Work: Germany’s National Security Strategy”*, Survival, 65:3, 73-80, <https://doi.org/10.1080/00396338.2023.2218698>

⁶ ECFR: *“Keeping America close, Russia down, and China far away: How Europeans navigate a competitive world”*, 7 June 2023, [Keeping America close, Russia down, and China far away: How Europeans navigate a competitive world | ECFR](#)

⁷ *„Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland“* Nationale Sicherheitsstrategie, vom Bundeskabinett 14. Juni 2023 verabschiedet und am veröffentlicht unter [Nationale Sicherheitsstrategie | Bundesregierung](#)