



# #BAKS - Arbeitspapiere 3/22

---

## Ein Kompass für die Zeitenwende: Die Bundesregierung auf dem Weg zur nationalen Sicherheitsstrategie

von Jan Fuhrmann

**Der Angriff Russlands gegen die Ukraine bedeutet auch eine Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik. Die im Koalitionsvertrag 2021 angekündigte nationale Sicherheitsstrategie gewinnt dadurch umso stärker an Bedeutung. Wie sind die bisherigen deutschen Strategiedokumente zustande gekommen und welche Anforderungen lassen sich daraus für das aktuelle Vorhaben ableiten?**

### Strategie formulieren in unsicheren Zeiten? Jetzt erst recht.

Lang, oft und vehement wurde sie gefordert, nun soll sie kommen: eine nationale Sicherheitsstrategie für die Bundesrepublik Deutschland. In ihrem Koalitionsvertrag vom November 2021 hat sich die Bundesregierung der Ampelkoalition darauf verständigt, dass sie „eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen“ will – und das bereits im ersten Jahr ihrer Legislatur. Diesen Faden hat das Auswärtige Amt nun aufgegriffen und die Federführung für die Erstellung des Dokuments übernommen. Die volatilen Rahmenbedingungen der „Zeitenwende“ (Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022) nach dem russischen Angriff gegen die Ukraine bieten für die Formulierung eines zentralen Strategiedokuments sogar verschiedene Chancen:

Erstens gilt es, das infolge der aktuellen Krise wahrnehmbar gestiegene gesellschaftliche Interesse an Außen- und Sicherheitspolitik aufzugreifen. Damit die derzeit beschworene Zeitenwende kein Momenteindruck bleibt, ist es an der Bundesregierung, schon im Zuge des Erstellungsprozesses der Strategie eine inklusive und umfassende Diskussion einzuleiten. Denn diese kann den Grundstein für einen nachhaltigen Wandel der sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland und einen Fortschritt der strategischen Kultur des Landes legen.

Zweitens erfordert die zu erwartende unübersichtliche geopolitische Lage der nächsten Jahre und Jahrzehnte trotz aller Unklarheit einen nachvollziehbaren Korridor zur sinnvollen Strukturierung des eigenen Handelns. Der Schlüssel hierfür lautet Strategie. Sie setzt Handlungsziele und Handlungsmittel miteinander ins Verhältnis. Die Bundesregierung hat als direkte Reaktion auf die russische Aggression in der Ukraine mit einem entschlossenen Auftreten im Deutschen Bundestag ein Paket von Maßnahmen initiiert. Ziel der nationalen Sicherheitsstrategie muss es nun unter anderem sein, die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen sicherzustellen. Es gilt, den Blick nach vorne zu richten, und die eigenen Maßnahmen entlang der Interessen Deutschlands und seiner Verbündeten langfristig zu strukturieren.

Drittens stellt die aktuelle Krisenlage – wie auch schon andere zuvor – die Bundesregierung in ihren aktuellen Ressortstrukturen vor große interne Herausforderungen. Sie sollte deshalb den Prozess der Strategiebildung auch dazu nutzen, ihre Verfahren und thematischen Zuständigkeiten zu hinterfragen und mitunter konsequent zu reformieren. Denn: Im Optimalfall sind Strategieformulierung und spätere Strategieumsetzung unmittelbar miteinander verknüpft.

### **Die Landschaft deutscher Strategiedokumente: Trotz Zeitenwende kein Anfang bei Null**

Auch wenn es eine nationale Sicherheitsstrategie bislang unter diesem Titel nicht gibt, hat die Bundesregierung seit 2016 verschiedene sicherheitspolitische Strategiedokumente vorgestellt. Damit bestehen insbesondere in den Ressorts Erfahrungen, auf denen die im Entstehen begriffene nationale Sicherheitsstrategie aufbauen kann. Die Bundesregierung beginnt hier also keineswegs bei Null. Tatsächlich hat sich über die Zeit eine regelrechte Strategielandschaft bestehend aus verschiedenen Dokumenten herausgebildet, die zumindest für Außenstehende nicht leicht zu überblicken ist.

Das ranghöchste sicherheitspolitische Dokument der Bundesregierung ist das zuletzt 2016 erschienene *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Das vom Bundeskabinett unter Federführung des Verteidigungsministeriums (BMVg) verabschiedete Dokument umfasst neben der klarsten bislang verfügbaren Definition von Werten und Interessen der Bundesregierung eine Beschreibung der strategischen Prioritäten ihres Handelns. Insbesondere der erste Teil des Weißbuchs weist bislang am ehesten den Charakter einer nationalen Sicherheitsstrategie auf. Der zweite Teil skizziert eine daraus abgeleitete Struktur und Fähigkeiten der Bundeswehr.

Aus dem Erstellungsprozess des Weißbuchs 2016 lässt sich mit Blick nach vorne Verschiedenes lernen: Der Prozess war seinerzeit relativ offen gestaltet und wurde von einer zweistelligen Anzahl von Expertenworkshops mit über 1.800 Teilnehmenden begleitet. Umso bedauerlicher ist, dass das Weißbuch nach seiner Veröffentlichung nicht in einer Plenardebatte des Deutschen Bundestages diskutiert wurde. Der in einer parlamentarischen Demokratie naheliegendste Weg zur Kommunikation blieb damit ungenutzt.

Jenseits des BMVg zogen andere Ressorts das Weißbuch folglich auch kaum zur Ableitung ihrer Handlungsprioritäten heran. Umso intensiver nutzte es das BMVg selbst als zentrale Referenz: Im Jahr 2016 veröffentlichte das Ministerium die *Konzeption der Bundeswehr* sowie 2018 ein wiederum daraus abgeleitetes *Fähigkeitsprofil*, das 2020 fortgeschrieben wurde und die Modernisierung der Streitkräfte bis 2032 beschreibt. Das BMVg hat damit gezeigt, wie ein inhaltlich recht weit gefasstes Dokument wie das Weißbuch ressortspezifisch operationalisiert werden kann. Demnach werden die Kernaspekte aus *Konzeption* und *Fähigkeitsprofil* nun auch in der Zeitenwende zum Tragen kommen, da sie einen möglichen Zielkorridor für die Investition des Sondervermögens von 100 Milliarden Euro und den dadurch ansteigenden Verteidigungshaushalt der kommenden Jahre darstellen.

Ein weiteres zentrales Strategiedokument der Bundesregierung sind die 2017 federführend vom Auswärtigen Amt (AA) koordinierten *Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“*. Darin dokumentiert die Bundesregierung ihr Primat der Krisenprävention und liefert eine umfassende Beschreibung vornehmlich ziviler außenpolitischer Instrumente der Konfliktverhütung und -bearbeitung. Insbesondere unternehmen die Leitlinien den Versuch, den sogenannten „ressortgemeinsamen Ansatz“ weiterzuentwickeln. Dieser fand zwar schon im Weißbuch 2016 als Fortschreibung des im vorherigen Weißbuch von 2006 geprägten „vernetzten Ansatzes“ Erwähnung; gleichwohl widmen ihm erst die Leitlinien ein eigenes Unterkapitel. Dieser Anspruch spiegelt sich dann auch in den drei im Herbst 2019 durch das AA veröffentlichten *Ressortgemeinsamen Strategien* (sic!) zur „*Unterstützung der Sicherheitssektorreform*“, „*Unterstützung von Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)*“ und zur „*Rechtsstaatsförderung*“. Sie sind gewissermaßen als Ableitungen aus den Leitlinien zu verstehen.

Bemerkenswert am Erstellungsprozess der Leitlinien war, dass dieser in Zusammenarbeit mit dem durch das AA beauftragten Thinktank *Global Public Policy Institute* von einem intensiv genutzten Blog und einer ganzen Reihe von öffentlichen und fachöffentlichen Veranstaltungen begleitet wurde. Sowohl in den Blog als auch in die Veranstaltungsreihe brachten sich, oftmals in eigener Initiative, zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, Verbände und fachliche Akteure der Krisenprävention ein.

Mit wesentlich kleinerer und vergleichsweise geringer öffentlicher Beteiligung entstand seit 2020 ebenfalls im AA das *Weißbuch Multilateralismus*, das im Mai 2021 veröffentlicht wurde. Geprägt von seinem Entstehungskontext in der Coronapandemie, dem Ende internationaler Rüstungskontrollabkommen wie dem INF-Vertrag und dem Abkommen *Open Skies* sowie den Erfahrungen mit der Präsidentschaft von Donald Trump in den USA, unternimmt es den Versuch, einen „aktive[n] Multilateralismus für das 21. Jahrhundert“ zu beschreiben – beispielsweise im Rahmen der von Deutschland und Frankreich vorangetriebenen „Allianz für den Multilateralismus“. Bemerkenswert ist vor allem der Titel „Weißbuch“, welcher bis dato nur für ressortübergreifende Strategiedokumente genutzt worden war. Die Zukunft des Weißbuchs Multilateralismus erscheint offen: Während das Thema „Multilateralismus“ als eigenes Unterkapitel im Koalitionsvertrag 2021 und auch die „Allianz für den Multilateralismus“ dort Erwähnung finden, fehlt darin eine explizite Bezugnahme auf das thematisch entsprechende Weißbuch.

Auch das Bundesinnenministerium war während der letzten Jahre nicht untätig in der Formulierung von Sicherheitsstrategien: 2021 erschien wie zuvor schon 2016 eine *Cybersicherheitsstrategie für Deutschland*. Sie beschreibt nicht nur die „Leistungsfähige und nachhaltige gesamtstaatliche Cybersicherheitsarchitektur“ nach innen, sondern auch das Handlungsfeld „aktive Positionierung Deutschlands in der europäischen und internationalen Cybersicherheitspolitik“, vor allem in NATO und EU. Diese dem Thema Cyber- und Informationssicherheit inhärente Brücke zwischen innerer und äußerer Sicherheit gilt es auch bei der Formulierung der neuen nationalen Sicherheitsstrategie wesentlich weiterzuentwickeln.

### **Einen Handlungskorridor für die Zeitenwende formulieren**

Für die Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie bringt die Bundesregierung also einen ganzen Rucksack voller Erfahrungen und Papiere der letzten Jahre mit. Doch welche Ansprüche sollte eine nationale Sicherheitsstrategie verfolgen, denen bisherige vergleichbare Dokumente nicht hinreichend genügten oder die das Weißbuch zur Sicherheitspolitik nicht erfüllen konnte? Dazu drei Vorschläge:

Erstens: Strategie ist und bleibt Kommunikation – vor allem mit und in den eigenen Reihen. Dies gilt insbesondere unter den aktuell in einem dramatischen Wandel begriffenen Rahmendingungen. Hier kann der Prozess zur Erstellung einer nationalen Sicherheitsstrategie für eine gelingende Selbstvergegenwärtigung in der sicherheitspolitischen Weltlage dienen. Dabei gilt es für die Bundesregierung, gleichermaßen die eigenen Werte und Interessen klar zu formulieren und in inklusiven öffentlichen Formaten zu diskutieren und zu vertreten. Ebenso gilt es dabei, die in der Strategie formulierten Interessen auch über das Dokument hinaus immer wieder klar zu artikulieren. Bei den Weißbüchern zur Sicherheitspolitik wurde das nicht immer mit der notwendigen Entschlossenheit getan.

Noch ist ein ausgeprägtes sicherheitspolitisches Informations- und Diskussionsbedürfnis in der Bevölkerung vorhanden, das die Bundesregierung aufgreifen sollte. Wie die Politikprofessorin Anna Geis 2019 argumentierte, wäre es zwar „illusionär“, zu erwarten, dass die in Fachkreisen oft geforderte „breite gesellschaftliche Debatte“ über Sicherheitspolitik in einer ausdifferenzierten Gesellschaftsstruktur von (Teil-) Öffentlichkeiten über einen langen Zeitraum aufrechtzuerhalten wäre. Dennoch: Der Anspruch einer nationalen Sicherheitsstrategie muss sein, die (interessierte) Bevölkerung zu erreichen, einzubeziehen und eine wesentlich nachhaltigere Diskussion als bislang anzustoßen. Die Bundesregierung sollte diese Debatte mit Entschlossenheit von der Spitze her bedienen. Dabei kann sie auf die Erfahrung der Beteiligungsformate beim Weißbuch und bei den Leitlinien aufbauen.

Trotz dieser gerade in Krisenzeiten notwendigen Fokussierung nach innen ist Strategie aber auch eine Selbstbeschreibung der Bundesregierung nach außen – sowohl mit Blick auf die europäischen und transatlantischen Verbündeten, als auch gegenüber globalen Gegenspielern. Dass nationale Sicherheitsstrategien außerhalb ihres Herkunftslandes wahrscheinlich öfter gelesen werden als dort selbst, sollte nicht in Vergessenheit geraten.

### **Klarheit und Priorisierung sind gefragt**

Die nationale Sicherheitsstrategie muss zweitens mehr Mut zu Klarheit und Prioritäten aufbringen. Die in den letzten Jahren entstandene deutsche Strategielandschaft fällt bereits jetzt unübersichtlich aus. Umso mehr sollte bei der Erstellung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Fokus darauf liegen, das bestehende Strategiekonglomerat schlanker – und damit auch verständlicher – zu gestalten. Die fertige nationale Sicherheitsstrategie muss sowohl leit- und anschlussfähig für die individuellen oder gemeinsamen Strategien der Ressorts der Bundesregierung sein, als auch diese gegebenenfalls ersetzen können.

Prioritätensetzung ist auch für die Inhalte notwendig: Es ist schon jetzt davon auszugehen, dass auch die neu entworfene nationale Sicherheitsstrategie für viele Stimmen aus Wissenschaft und Politikberatung (wieder) zu wenig „Masterplan“ oder „Grand Strategy“ darstellen wird. Vielmehr jedoch wird die Strategie im Sinne einer umfassenden nationalen Sicherheitsvorsorge auch zukünftig ein „komplexes adaptives System“ bilden müssen, wie es ein am Weißbuch 2016 Beteiligter bei einem Workshop an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik formulierte. Umso klarer und nachvollziehbarer sollten aber die Leitplanken formuliert sein, an denen sich deutsche Sicherheitspolitik ausrichtet.

### **Handlungskohärenz fördern, Schnittstellen schärfen und neue Handlungsfelder erkennen**

Die nationale Sicherheitsstrategie muss drittens klare Wege zur operativen Vernetzung von Sicherheit aufzeigen und damit inhaltliche Kohärenz im Regierungshandeln befördern. Genau das konnten die Weißbücher – trotz wesentlicher Fortschritte – aufgrund ihrer vornehmlich militärischen Fokussierung bislang nicht leisten. Eine operative Anschlusswirkung über die Bundeswehr hinaus wäre aber notwendig gewesen, um konzeptionelle Impulse wie die „vernetzte Sicherheit“ (Weißbuch 2006) noch stärker ins Regierungshandeln aller Ressorts weiterzutragen.

Dazu ist zunächst nüchtern festzustellen: Die Herausforderungen und Spannungen des Ressortprinzips und der Charakter von Koalitionsregierungen im Bereich der Sicherheitspolitik sind in einem parlamentarischen System nie gänzlich aufzulösen. Wenn die Bundesregierung keine institutionellen Veränderungen, zum Beispiel im Sinne eines nationalen Sicherheitsrates, plant, muss die kommende nationale Sicherheitsstrategie aber umso mehr über ihren kommunikativen Charakter hinaus auch in den Handlungsprozessen der Ressorts Wirkung entfalten können. Nämlich indem sie Verfahren und Zuständigkeiten klärt. Dies betrifft beispielsweise die bereits beschriebene Cybersicherheitspolitik im Innern und Auswärtigen, gleichermaßen aber auch die Ablauforganisation in Krisensituationen. Insbesondere die Ereignisse nach dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan und die militärische Evakuierungsoperation haben die Bedarfe in der gemeinsamen Lagebildgewinnung und Abstimmung der Bundesregierung dramatisch offengelegt.

Über die Stärkung beziehungsweise Vernetzung von institutionellen Schnittstellen in der Sicherheitspolitik hinaus, muss es einer neuen nationalen Sicherheitsstrategie ebenso gelingen, ‚neue‘ Themen und Felder der Sicherheitspolitik miteinander zu verknüpfen. Dies betrifft für Deutschland als Industrie- und Exportnation insbesondere die Bereiche Wirtschafts- und Handelspolitik sowie (digitale) Technologien. Die Bundesregierung muss in ihrer Sicherheitsstrategie auch in geoökonomischen Dimensionen denken. Die 2021 erschienene sogenannte „*Integrated Review*“ der britischen Regierung zeigt exemplarisch, wie dies in einem Strategiedokument gelingen kann.

Darüber hinaus gilt es aber auch, die Schnittstellen von Krisenprävention und Krisenmanagement weiter zu schärfen. Bei aller Notwendigkeit zur Refokussierung der Bundeswehr auf die Landes- und Bündnisverteidigung wird die Fähigkeit zum internationalen Krisenmanagement nicht wesentlich an Bedeutung verlieren. Das gilt insbesondere auch, weil Russland nahezu im gesamten Krisenbogen von Nordafrika bis in den Mittleren Osten als Spoiler auftritt und regionale Konfliktlagen auszunutzen versucht oder gar befördert. Auch die Schnittstelle von Sicherheits- und Entwicklungspolitik wird nicht an Relevanz einbüßen – im Gegenteil: Der Klimawandel droht, sich bereits jetzt abzeichnende Konfliktlinien in absehbarer Zeit erheblich zu verschärfen.

### **Der Blick nach vorn: Strategie als iterativer Prozess**

Schon vor der viel beschriebenen Zeitenwende gab es viel zu tun für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Der russische Angriff auf die Ukraine verschärft zahlreiche Probleme und hat abermals Lücken offengelegt. Die nationale Sicherheitsstrategie – und insbesondere ihr Erstellungsprozess – bietet die Chance, den Blick für die eigenen Prioritäten zu schärfen. Solche Prioritäten sind jedoch keineswegs starr. Interessen und Instrumente wandeln sich. Deshalb sollte auch die nationale Sicherheitsstrategie nicht als Endpunkt, sondern als Ausgangspunkt der Weiterentwicklung strategischer Kultur betrachtet werden. Dabei sollte von Anfang an mitbedacht werden, wie der weitere Folgeprozess zur Strategieerstellung gestaltet werden kann: Strategie muss beständig evaluiert und weiterentwickelt werden. Regelmäßige außen- und sicherheitspolitische Grundsatzdebatten im Deutschen Bundestag, die Konsultierung von Fachleuten, aber auch die gezielte dezentrale Einbindung der Öffentlichkeit können dazu erheblich beitragen.

Dies alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommenden Jahre und Jahrzehnte geopolitisch rau werden. Eine klare Werte- und Interessenformulierung und der sich daraus ergebende Handlungsrahmen der nationalen Sicherheitsstrategie müssen zentraler Referenzpunkt für das abzuleitende Regierungshandeln aller Ressorts sein. Ein solcher Kompass tut als intellektueller und institutioneller Anstoß in dieser sicherheitspolitisch dramatischen Zeit dringend not.

*Jan Fuhrmann ist Politikwissenschaftler. Er arbeitet als Consultant Security & Risk für Secori Advisors, eine Managementberatung im Bereich Cyber- und Informationssicherheit in Frankfurt am Main. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*

*Alle Ausgaben der Arbeitspapiere Sicherheitspolitik sind verfügbar auf:  
[www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik](http://www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik)*