

Marius Müller-Hennig

## Innere Sicherheit gleichrangig mitdenken

Anforderungen für die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie

### AUF EINEN BLICK

- Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, regelmäßig nationale Sicherheitsstrategien vorzulegen. Hierfür müssen die institutionellen Grundlagen geschaffen und ein systematischer Prozess entworfen werden.
- Eine nationale Sicherheitsstrategie darf nicht allein aus Perspektive der internationalen Sicherheit entwickelt werden. Sie muss die innere Sicherheit gleichrangig berücksichtigen.
- Zusätzlich braucht es eine strategische Überprüfung der Haushalte für innere und äußere Sicherheit.

### DIE SICHERHEITSPOLITISCHE ZEITENWENDE UND DER BEDARF FÜR MEHR STRATEGIE

Angesichts des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine hat sich die Diskussion um die deutsche Sicherheitspolitik geradezu explosionsartig entwickelt. Die Begriffe einer „Zeitenwende“ und einer sicherheitspolitischen „180°-Wende“ finden besonders viel Resonanz. Dabei ist das Bild der 180°-Wende durchaus problematisch. Während es für Einzelentscheidungen wie z. B. die Waffenlieferungen an die Ukraine noch passen mag, zeigt der Blick auf das gesamte Spektrum der Sicherheitspolitik, dass hier kein abrupter Kurswechsel um 180° stattfindet. Denn Deutschland, seine Alliierten und andere Partner haben durchaus auf die russische Annexion der Krim und den Krieg in der Ostukraine reagiert. So wurden Sanktionen verhängt und der deutsche Verteidigungshaushalt wurde von 32,44 Milliarden Euro in 2014 auf 46,93 Milliarden Euro in 2021 erhöht – ein Zuwachs von 44 Prozent in sieben Jahren. Die Reaktion des

Westens und insbesondere Deutschlands blieb allerdings reaktiv und hat weitgehend darauf verzichtet, selber an der Eskalationsspirale zu drehen: sowohl in den Jahren seit 2014 als auch in den Wochen und Monaten des russischen Aufmarsches 2021/2022. Gerade im Kontrast zum Bemühen des Westens, der Eskalation keinen Vorschub zu leisten, wurde die Aggressivität und die Völkerrechts- und Menschenrechtsverachtung im jüngsten Vorgehen der Russischen Föderation unter Wladimir Putin besonders deutlich sichtbar. Wenn jetzt ein Sondervermögen für die bessere Ausstattung der Bundeswehr auf den Weg gebracht wird und die Verteidigungsausgaben dauerhaft auf über zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen sollen, wird die bisherige Politik der Lage angemessen verstärkt und ein deutliches politisches Signal nach innen wie außen gesendet. Eine 180°-Wende der deutschen Sicherheitspolitik insgesamt bedeutet das hingegen nicht.

Angesichts dieser Bereitschaft, in großem Umfang zusätzliche Ressourcen für die Sicherheitspolitik zu mobilisieren, stellt sich die Frage, wofür diese eingesetzt werden. Damit rückt ein bisher kaum wahrgenommenes Projekt des Koalitionsvertrags ins politische Rampenlicht: die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie.

### DER SINN EINER NATIONALEN SICHERHEITSSTRATEGIE

Die Forderung nach einer nationalen Sicherheitsstrategie ist nicht neu. Was aber soll sie überhaupt leisten? Im Kern handelt es sich bei einer nationalen Sicherheitsstrategie um einen Plan, der beschreibt, wie man die eigenen sicherheitspolitischen Ziele mit begrenzten Ressourcen in einem kompetitiven Umfeld erreichen möchte. Sie zeichnet sich also dadurch aus, dass sie:

- i) die eigenen sicherheitspolitischen Interessen und Ziele klar definiert und priorisiert;
- ii) die eigenen begrenzten Ressourcen in Rechnungen stellt und den strategischen Prioritäten zuordnet;

- iii) andere Akteure (staatliche ebenso wie nichtstaatliche) berücksichtigt.

Ohne klare Prioritäten bei Zielen und Interessen und ohne Berücksichtigung der begrenzten Ressourcen läuft eine Strategie Gefahr, zu einem endlosen Waschzettel zu werden. Und dieser bietet eben genau das nicht, was sich jeder intuitiv von einer Strategie erwartet: eine klare Orientierung. Und wenn man andere Akteure und deren Perspektiven ignoriert, verfehlt man den Kern des Problems: die Suche nach Sicherheit in einem Umfeld mit vielen anderen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die potenziell deutsche Sicherheitsinteressen bedrohen (oder befördern<sup>1</sup>) können und die sich umgekehrt von deutscher Sicherheitspolitik bedroht fühlen können.

Der Ausgangspunkt einer Strategie im Sinne übergreifender nationaler Sicherheitsinteressen sollte zudem für die verschiedenen Staaten ähnlich sein. Tatsächlich kann man den von Lettow (2021: 120) für die USA stipulierten Dreiklang weitgehend unverändert für den deutschen Kontext übernehmen:

1. Die physische Sicherheit des Staates und seiner Bürger\_innen<sup>2</sup>
2. Die Aufrechterhaltung des Verfassungssystems und des ihm zugrundeliegenden Wertesystems
3. Ein förderliches internationales Umfeld

Ähnlich wie Biscop (2021: 3) könnte man noch explizit die ökonomische Prosperität und das effektive Funktionieren der Europäischen Union (EU) ergänzen. Diese ergeben sich aber, ebenso wie weitere konkrete Interessen (allen voran der Schutz des Klimas), auch zwingend aus den von Lettow genannten drei übergreifenden Interessen.

## NATIONALE SICHERHEITSTRATEGIE SOLLTE INNERE UND ÄUSSERE SICHERHEIT UMFASSEN

Schon anhand dieser abstrakten Beschreibung der Ziele einer Sicherheitsstrategie und der zentralen Sicherheitsinteressen eines (jeden) Staates wird offensichtlich, dass die nationale Sicherheitsstrategie nicht allein für die internationale Sicherheitspolitik und ihre Akteure relevant ist. Die deutsche strategische Diskussion beschränkt sich bisher allerdings zu großen Teilen auf die „strategic community“ der internationalen Sicherheitspolitik. Entsprechend findet sich die Forderung nach einer nationalen Sicherheitsstrategie im Koalitionsvertrag auch nur im Abschnitt zur internationalen Politik. Im Abschnitt zur inneren Sicherheit findet sich hingegen weder im Sondierungspapier noch im Koalitionsvertrag eine Referenz hierzu. Gerade mit Blick auf die dort er-

<sup>1</sup> Vollkommen zu Recht betont Suzanne Raine, dass eine richtige Einschätzung und Bewertung der Intentionen unserer Alliierten und Partner genauso wichtig für sicherheitspolitische Entscheidungen sind, wie diejenigen (potenzieller) Rivalen oder Gegner (Raine 2022).

<sup>2</sup> Lettow spricht anstelle des Staates von der Nation (siehe Lettow 2021: 120). Diese erscheint aber gerade für eine zielgenaue Strategieentwicklung zu amorph, sodass hier der Staat als Bezugspunkt genutzt wird.

wähnten großen Projekte, wie die Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung, den Ausbau des periodischen Sicherheitsberichts, die Überprüfung der deutschen Sicherheitsarchitektur, die Neustrukturierung des Bevölkerungsschutzes und die „strategische“ Neustrukturierung der Konzeption zivile Verteidigung, ist eine Verknüpfung mit der nationalen Sicherheitsstrategie allerdings unerlässlich. Es ist hierbei wichtig zu betonen, dass es nicht etwa darum geht, en passant die operative Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufzuweichen. Es geht vielmehr darum, dass man sich angesichts der unbestrittenen Überlappungen und Wechselwirkungen zwischen inneren und äußeren Risiken und Bedrohungen auf eine gemeinsame Analyse, Bewertung und übergreifende Strategie verständigt.

Schaut man auf die Strategiepraxis unserer internationalen Partner, so finden sich durchaus Unterschiede, welche Politikbereiche wie weit von einer nationalen Sicherheitsstrategie abgedeckt werden. So sollte sich beispielsweise die neue nationale Sicherheitsstrategie Belgiens vornehmlich auf externe Bedrohungen konzentrieren, während rein interne Bedrohungen primär durch ein separates Dokument behandelt werden (Biscop 2021: 3). Nichtsdestotrotz trägt die im Februar veröffentlichte Strategie Fragen der inneren Sicherheit sehr substantiell Rechnung. In den benachbarten Niederlanden ging die nationale Sicherheitsstrategie aus 2007 zunächst von der inneren Sicherheit aus. Fragen der internationalen Sicherheit wurden in 2013 ausführlicher in einer separaten International Security Strategy behandelt (Ballin et al 2020: 73). Die aktuelle Nationale Sicherheitsstrategie aus 2019 berücksichtigt beide Dimensionen. In vielen anderen aktuellen nationalen Sicherheitsstrategien werden ebenfalls sowohl interne als auch externe Sicherheitsbedrohungen und Risiken adressiert. In der Gesamtschau sprechen viele Gründe dafür, dass eine nationale Sicherheitsstrategie sowohl Bedrohungen und Risiken „von außen“ wie auch solche „von innen“ systematisch analysieren und einordnen sollte. Sie sollte also einen ganzheitlichen Rahmen abstecken, in dem sich nachgeordnete Strategiedokumente für interne und für externe Sicherheit einordnen.

## STRATEGISCHE KULTUREN JENSEITS DER INTERNATIONALEN RESSORTS

Für die internationale Sicherheitspolitik existieren bereits Teilstrategien auf nationaler Ebene und gemeinsame Strategien auf internationaler Ebene (in der NATO ebenso wie der EU). Im Bereich der inneren Sicherheit hingegen gibt es eine öffentlich zugängliche strategische Orientierung bisher nur auf internationaler Ebene. Vor allem nach der Etablierung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Übergang entsprechender Politikbereiche von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zur supranationalen Zusammenarbeit entfaltete sich hier eine bemerkenswerte, wenn auch vielleicht oft zu wenig beachtete, Dynamik<sup>3</sup>: Von der internen Sicherheitsstrategie der EU von

<sup>3</sup> Eine gute Übersicht und Einordnung der Entwicklungen bis zur Etablierung der EU-Sicherheitsunion bieten Bossong und Hegemann (2019).

2010 und 2015 über die Agenda für die innere Sicherheit von 2015 bis hin zur jüngsten Strategie für die EU-Sicherheitsunion (European Commission 2020). Umso bemerkenswerter ist die Leerstelle auf nationaler Ebene. Dabei war zeitgleich zur Entwicklung des Weißbuches zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr in 2006 ursprünglich offenbar auch ein paralleler Weißbuch-Prozess für den Bereich der inneren Sicherheit geplant. Er wurde aber laut Presseberichterstattung nicht abgeschlossen (siehe Junge 2008). Die Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie könnte nun einen wichtigen Impuls für das Bundesinnenministerium geben, sich intensiv in der Strategieentwicklung zu engagieren. Neben der Beteiligung an der Diskussion zur nationalen Sicherheitsstrategie sollte auch eine eigene Teilstrategie innerer Sicherheit entwickelt werden. Diese müsste auch – vermittelt über die Innenministerkonferenz (IMK) – mit der Ebene der Bundesländer abgestimmt werden. Angesichts der grundgesetzlichen Vorgabe, dass die Länder im föderalen Verbund wichtige Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit wahrnehmen, müssen sie unbedingt in die Strategiediskussion und -entwicklung einbezogen werden. Sie sind primär für die Frage der Gefahrenabwehr in der Bundesrepublik zuständig, sodass die Landesinnenministerien und die Staatskanzleien auch ein hohes Eigeninteresse an diesem Strategieprozess haben sollten.

Neben den Innenministerien in Bund und Ländern gilt es aber auch, weitere Akteure in die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie und einer Teilstrategie innerer Sicherheit systematisch einzubeziehen, allen voran das Justiz- und Finanzressort. So sind die Justizministerien einerseits das Pendant zu den Innenministerien mit Blick auf Fragen der Sicherheitsgesetzgebung und Kriminalpolitik im Inneren. Andererseits spielen aber auch der Generalbundesanwalt und die Oberlandesgerichte bzw. die obersten Bundesgerichte eine wichtige Rolle mit Blick auf Staatsschutzverfahren in den Bereichen Terrorismus, Spionage und Völkerstrafrecht. Die vielen rechtlichen und völkerrechtlichen Untiefen, die beim Krieg gegen den Terrorismus offensichtlich wurden, sind ein mahnendes Beispiel dafür, dass Sicherheitspolitik im Inneren und im Äußeren mit Fragen der Rechtspolitik aufs Engste verbunden sind – die jüngsten Anzeigen und Prozesse gemäß Völkerstrafgesetzbuch sind ein weiteres solches Beispiel. Die Finanzministerien sind schließlich für die Ausgestaltung und Priorisierung der erforderlichen Mittel in den Haushalten und damit für die Umsetzung der nationalen Sicherheitsstrategie entscheidende Akteure. Gerade dieser Aspekt von Strategiebildung wird im Bereich der Sicherheitspolitik bisher aber geradezu sträflich vernachlässigt.

## DIE GRUNDLAGEN FÜR EIN STRATEGISCHES ÖKOSystem PER GESETZ LEGEN

Die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie darf nicht nur als einmaliges Unterfangen angelegt werden. Der Bundestag sollte zu diesem Zweck zunächst in einem Entschließungsantrag „Strategiefähigkeit“ die Bundesregierung auffordern, wichtige neue Elemente für ein strategisches Ökosystem einzurichten. So sollte die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie zukünftig nicht mehr von einem einzelnen Fachressort, sondern von einem Strategiestab im Bundeskanzleramt koordiniert und vom Bundeskanzler für die Bundesregierung verantwortet werden.<sup>4</sup> Gleichzeitig gilt es an dieser Stelle einem möglichen Missverständnis vorzubeugen: Ein solcher Strategiestab sollte nicht mit dem von manchen Beobachter\_innen geforderten Nationalen Sicherheitsrat verwechselt werden. Es geht bei einem Strategiestab im Kanzleramt nicht um die operative Steuerung und Koordination der Sicherheitspolitik. Es geht um die Verortung dessen, was Brozus et al (2022: 7) als strategiepolitische „Kohärenz-Kompetenz“ bezeichnen.

Neben der Einrichtung eines Strategiestabs im Bundeskanzleramt sollten zudem Strategiestäbe oder -beauftragte in den relevanten Ressorts und Staatskanzleien etabliert werden. Weiterhin sollte ein interdisziplinärer Sachverständigenrat für strategische Vorausschau eingerichtet werden. In Ergänzung zu den entsprechenden regierungs- und behördeninternen Kapazitäten für Vorausschau sollte er dem Parlament und der Regierung helfen, den strategischen Horizont zu erweitern<sup>5</sup> und auch ressortübergreifende und systemische Dynamiken und Probleme zu identifizieren. Zudem wäre es für die öffentliche Debatte zu einer nationalen Sicherheitsstrategie wichtig, in Ergänzung zu eingestuften Risiko- und Bedrohungsanalysen der Nachrichtendienste auch eine Open Source basierte Risiko- und Bedrohungsanalyse in Auftrag zu geben. Diese könnte beispielsweise von einem breit aufgestellten Experten-Netzwerk erarbeitet und als Anhang zur Sicherheitsstrategie veröffentlicht werden, wie im Falle der Niederlande (ANV 2019). Schließlich sollte eine parlamentarische Schnittstelle für strategische Fragen eingerichtet werden. Anstelle eines neuen Ausschusses im Bundestag, wie ihn Major et al. (2021: 31) fordern, sollte aber zunächst nur eine gemeinsame parlamentarische Konferenz für nationale Sicherheit mit beratender Funktion eingerichtet werden. Diese könnte Mitglieder des Bundestags und der Länderparlamente regelmäßig zur Diskussion strategischer Fragen der nationalen Sicherheit zu-

<sup>4</sup> Die Bedeutung der Steuerung des Prozesses zur Erstellung einer nationalen Sicherheitsstrategie durch das Bundeskanzleramt wird beispielsweise von Giegerich/Jonas (2012: 134) betont, und in der Analyse der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags (2015: 14) wird unter Verweis auf die ausgewertete Literatur das Argument wie folgt wiedergegeben: „Für ihre Entwicklung bedarf es jedoch eines unter zentraler politischer Führung (Bundeskanzleramt) stehenden Prozesses (...)“.

<sup>5</sup> So betont Uecker (2022: 9), dass Vorausschau die Vorbedingung für erfolgreiche langfristige Strategieentwicklung sei. Ackermann und Bindenagel schlagen in der gleichen Logik konkret die Einrichtung eines Sachverständigenrats für strategische Vorausschau nach dem Vorbild des Rats der Wirtschaftsweisen vor (siehe Ackermann/Bindenagel 2018: 258).

Abbildung 1: Mögliche Elemente eines strategischen Ökosystems



Quelle: eigene Darstellung

sammenbringen und als parlamentarische Schnittstelle für die Entwicklung und Implementierung eines regelmäßigen Strategieprozesses fungieren (eine Übersicht möglicher Bausteine eines strategischen Ökosystems bietet Abbildung 1).

Die Einrichtung eines solchen strategischen Ökosystems dürfte mindestens ein Jahr dauern, wenn nicht länger. Das Auswärtige Amt hat allerdings bereits jetzt einen Prozess zur Erstellung einer nationalen Sicherheitsstrategie angekündigt und initiiert. Er scheint eher weniger umfassend angelegt, als hier skizziert und Major und Mölling (2022: 66) weisen zu recht auf den vergleichsweise kurzen Zeitrahmen bis Ende 2022 hin, der für den Strategieprozeß vorgesehen ist. Die Tatsache, dass die Federführung für den Prozess beim Auswärtigen Amt liegt, lässt erahnen, dass hier nur selektiv über den Tellerrand der internationalen Sicherheitspolitik hinausgeschaut werden dürfte. Die Auftaktrede der Außenministerin (Baerbock 2022) ging zwar über den Bereich der engeren Sicherheitspolitik deutlich hinaus und unterstrich beispielsweise völlig zu Recht die Bedeutung der Klimakrise, die zum integralen Bestandteil der Sicherheitsstrategie werden soll. Aspekte innerer Sicherheit scheinen aber nur punktuell in der Rede auf (wo es um Kompetenzen im Bereich Cyberabwehr geht) und werden darüber hinaus nicht systematisch berücksichtigt. Gleiches gilt für die Perspektive der Bundesländer. Angesichts der bereits konstatierten Unterschiede in der strategischen Kultur zwischen Akteuren innerer und äußerer Sicherheit<sup>6</sup> wird ein echter Brückenschlag aber nicht ohne gründliche Vorbereitung und „Ownership“ aufseiten der Akteure der Innenpolitik zu bewerkstelligen sein.

Es bieten sich zwei Optionen zum Umgang mit diesem

<sup>6</sup> So argumentieren Ballin et al. (2020: 75) beispielsweise für den Fall der Niederlande: „The structural integration of internal and external security – which still remain separate worlds despite the repeated observations about their interconnectedness – is no easy task and is largely terra incognita, but remains very important.“

praktischen Dilemma: Die erste Option wäre es, den jetzt begonnenen Prozess zu beschleunigen, bewusst nur eine Interimsstrategie mit Fokus auf Fragen der internationalen Sicherheit vorzulegen und einen umfassenden Strategieprozess mit längerem Vorlauf in 2023 zu durchlaufen. Auch die neue US-Administration von Präsident Joe Biden hatte sich im ersten Jahr ihrer Amtszeit zunächst mit einer „Interim National Security Strategic Guidance“ beholfen. Eine neue nationale Sicherheitsstrategie der USA lässt auch über ein Jahr nach Amtsantritt noch auf sich warten. Es spräche nichts dagegen, dass die Bundesregierung diesem Muster folgt. Alternativ könnte man den jetzt begonnenen Strategieprozess, so gut es unter den institutionellen Voraussetzungen möglich ist, ausweiten und Aspekte sowie Akteure der inneren Sicherheit ganz gezielt und so systematisch wie möglich einbeziehen. In dem Falle würde sich die Strategieentwicklung vermutlich bis in 2023 hinziehen müssen.

## DIE STRATEGIE IN DEN HAUSHALT ÜBERSETZEN – ZEIT FÜR EINE „STRATEGIC SPENDING REVIEW“

Das strategische Werk ist mit der Erstellung einer nationalen Sicherheitsstrategie aber bei Weitem nicht abgeschlossen. Denn nur wenn sich die Strategie auch in der Haushaltsplanung widerspiegelt, kann sie ihr wahres Potenzial entfalten. Dies bringt Malcom Chalmers vom Royal United Services Institute (RUSI) in seiner Analyse der strategischen Prioritäten des Vereinigten Königreichs wie folgt auf den Punkt: „Strategy is, most of all, about priorities. In order to reveal the underlying strategic priorities of the government, it is important to look at where the money is being spent, and where it is not“ (Chalmers 2021: 1). Um sicherzustellen, dass sich strategische Vorgaben auch in praktische Politik übersetzen, bedarf es deshalb einer systematischen Überprüfung der sicherheitsrelevanten Ausgaben im Haushalt, einer sogenannten „Spending Review“.

ding Review“. Dieses Instrument ist in Deutschland zwar bekannt, bisher aber nur in einigen ausgewählten Politikfeldern zum Einsatz gekommen (BMF o. J.). Für das Jahr 2023 scheint es noch nicht entschieden zu sein, in welchem Politikfeld eine Spending Review erfolgen soll (BMF 2022: 13). Dies wäre eine gute Gelegenheit, um das Bundesministerium der Finanzen (BMF) frühzeitig in die Entwicklung einer Sicherheitsstrategie einzubinden. Allerdings hat es den Anschein, dass in den bisherigen Spending Reviews der Fokus eher auf Fragen der Effizienz lag. Hinsichtlich der Haushalte für nationale Sicherheit sollten hingegen Fragen der Effektivität der Sicherheitsvorsorge und der Resilienz von Staat und Gesellschaft im Zentrum des Erkenntnisinteresses stehen. Für derartige Spending Reviews zur nationalen Sicherheit braucht es also sehr spezifische Expertise an der Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Finanzpolitik. Daher sollte eine dezidierte „Clearingstelle Haushalt und Strategie“ als wichtiges Element eines strategischen Ökosystems dauerhaft im Finanzministerium etabliert werden (siehe Abbildung 1). Als Gegenstück braucht es zudem eine unabhängige wissenschaftliche „Auditstelle für Finanz- und Sicherheitspolitik“.

Clearing- und Auditstelle sollten neben einer regelmäßigen strategischen Spending Review auch einzelne Ressorthaushalte auf den Prüfstand stellen. So gilt es zu vermeiden, dass aufgrund von Pfadabhängigkeiten einfach immer nur neue Ressourcen für neue politisch definierte Schwerpunkte bereitgestellt werden. Vielmehr sollte auch eine systematische Aufgabenkritik erfolgen. Ein anschauliches Beispiel bietet die aktuelle Diskussion über die Cannabis-Legalisierung. In einer Studie des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf wird berechnet, dass durch eine Legalisierung von Cannabis für den Rechtsstaat theoretisch bis zu 1,4 Milliarden Euro eingespart (siehe Haukap/Knoke 2021: 8) und für andere Prioritäten eingesetzt werden könnten. Auch wenn die geschätzten Effekte nicht unumstritten sind (z.B. Schneider 2021), zeigt

sich der grundsätzliche Mehrwert von systematischer Aufgabenkritik und Haushaltsanalyse schon allein anhand der Dimensionen um die es hierbei geht.

## REGELMÄSSIGER STRATEGIEZYKLUS STATT STRATEGISCHER EINTAGSFLIEGEN

Die zuvor skizzierten Elemente eines strategischen Ökosystems existieren zum Teil bereits. Andere Elemente müssen hingegen erst etabliert werden. Dieser Aufwand lohnt sich aber nur dann, wenn eine nationale Sicherheitsstrategie nicht als einmalige Ausnahme entwickelt, sondern in einem regelmäßigen Zyklus systematisch überprüft und überarbeitet wird. Die Praxis der Niederlande bietet hierfür wiederum ein hervorragendes Beispiel. Der dortige Zyklus erstreckt sich über drei Jahre und beginnt mit der Formulierung der nationalen Sicherheitsstrategie, gefolgt von der Implementierung sicherheitspolitischer Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele. Sowohl diese Umsetzung der Strategie als auch Veränderungen bei Risiken und Bedrohungen werden in Zwischenschritten überprüft, und es werden gegebenenfalls Anpassungen an Strategie und Maßnahmen vorgenommen. Zum Ende des Zyklus wird die Strategie einer umfassenden Überprüfung unterzogen und auf dieser Basis die Formulierung der nächsten Strategie begonnen (NCTV 2019: 9f.). Ein ähnlicher Zyklus sollte auch in Deutschland etabliert werden. Allerdings bietet sich hier eher ein vierjähriger Turnus mit einer mid-term-review nach zwei Jahren an.

Der erste Prozess zur Erstellung einer umfassenden nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands steht zudem vor besonderen Herausforderungen (siehe Abbildung 2). So hat sich die Bundesregierung nicht nur vorgenommen, eine nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln, sondern auch die deutsche Sicherheitsarchitektur zu überprüfen und anzupassen. Diese Revision der deutschen Sicherheitsarchitektur ist im Koalitionsvertrag nicht in Bezug zur Entwicklung der nationalen Si-

Abbildung 2: Prozessskizze zur Etablierung des strategischen Ökosystems bis 2025



Quelle: eigene Darstellung

cherheitsstrategie gesetzt worden. Dabei sollte beides sinnvoll miteinander verknüpft werden: Die Überprüfung der deutschen Sicherheitsarchitektur sollte am besten erst auf Grundlage der nationalen Sicherheitsstrategie erfolgen. Sie könnte in Form einer Enquete-Kommission angegangen werden, die in 2024 tagt und Empfehlungen für ein Reformgesetz „Deutsche Sicherheitsarchitektur 2025“ auf Basis der Nationalen Sicherheitsstrategie 2023 formuliert. Auch die Erstellung einer Überwachungsgesamtrechnung – die für die zukünftige Arbeit von Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden von großer Relevanz sein dürfte und die für 2023 vorgesehen ist – sowie die nächste Ausgabe des periodischen Sicherheitsberichts sind hierfür wichtige Bezugspunkte. In diesem umfassenden Reformgesetz sollten Bundestag und Bundesrat – neben etwaigen Änderungen an der bestehenden Sicherheitsarchitektur – dann auch den geforderten festen Strategiezyklus und die neu etablierten Institutionen des strategischen Ökosystems verankern.

## FAZIT

Es wird deutlich, dass die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie ein komplexes Unterfangen ist. Diese Anstrengungen sollten sich daher nicht in der Erstellung eines einzelnen Strategiedokumentes erschöpfen. Das weitere reichende Ziel sollte die Ausprägung einer lebendigen, anpassungsfähigen und robusten strategischen Kultur sein, die mit der strategischen Expertise in Wissenschaft und Zivilgesellschaft eng verzahnt ist. Diese strategische Kultur darf zudem nicht länger auf die üblichen, international ausgerichteten Bundesressorts fokussiert bleiben. Die Akteure der inneren Sicherheit in Bund und Ländern müssen systematisch in die nationale Strategiegemeinschaft einbezogen werden und sich umgekehrt aktiv in den Strategieprozess einbringen. Die aktuelle Koalition hat es in der Hand, die nötigen Grundlagen für ein solches strategisches Ökosystem zu legen. Die damit verbundenen Kosten werden im Vergleich zu den aktuell diskutierten Mittelaufwüchsen für internationale Sicherheitspolitik kaum ins Gewicht fallen. Mehr noch: Diese bescheidenen Investitionen bieten erst die Gewähr dafür, dass die enormen Haushaltsmittel, die wir für die Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit aufwenden, wirklich effektiv im Sinne einer Gesamtstrategie eingesetzt werden. ←

## LITERATURVERZEICHNIS

**Ackermann, Philip A. und Bindenagel, James D. 2018:** Deutschland strategiefähiger machen: Ein Sachverständigenrat für strategische Vorausschau ist nötig, in: SIRIUS 2018; 2 (3), S. 253–260.

**ANV 2019:** National Risk Assessment: The National Network of Safety and Security Analysts, <https://english.nctv.nl/binaries/nctv-en/documenten/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment/Dutch+National+Risk+Assessment++2019.pdf> (25.3.2022).

**Baerbock, Annalena 2022:** Die Sicherheit der Freiheit unseres Lebens: Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie, 18.3.2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738> (25.3.2022).

**Ballin, Ernst Hirsch, Dijstelbloem Huub und de Goede, Peter (2020):** “Chapter 4 The Netherlands and the Extended Concept of Security: The Rise of Security Strategies”, in: Ballin, E. Hirsch et al (Hrsg.): Security in an Interconnected World, S. 65-85, Online abrufbar unter: [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-37606-2\\_4.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-37606-2_4.pdf) (letzter Zugriff am 14.12.2021)

**Biscop, Sven 2021:** What Belgium Can Do: Proposals for the National Security Strategy, Egmont Security Policy Brief, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2021/04/SPB143.pdf?type=pdf> (23.11.2021).

**BMF (Bundesministerium der Finanzen) o. J.:** Glossar: Spending Review, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/FAQ\\_Glossar/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=90fcab6c-33e2-4679-be47-5124a129e42e&lv3=144b5115-fc9b-429a-aed5-2a970a549766](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/FAQ_Glossar/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=90fcab6c-33e2-4679-be47-5124a129e42e&lv3=144b5115-fc9b-429a-aed5-2a970a549766) (25.3.2022).

**BMF (Bundesministerium der Finanzen) 2022:** Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2023 und zum Finanzplan 2022 bis 2026, März 2022, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Bundeshaushalt/kabinettvorlage-eckwerte-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Bundeshaushalt/kabinettvorlage-eckwerte-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (20.3.2022).

**Bossong, Raphael und Hegemann, Hendrik 2019:** Internal Security, in: Chappell, Laura, Galbreath, David J. und Mawdsley, Jocelyn 2019: Contemporary European Security, S. 101-119, Routledge: Milton Park, E-Book-Ausgabe

**Brozus, Lars; Köhler, Paula; Schöne, Florian 2022:** Konfliktbilder als Grundlage einer zukunftsfähigen Sicherheitsstrategie: Vorausschau, Transparenz und Partizipation für die Nationale Sicherheitsstrategie, SWP Aktuell 12, Februar 2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A12\\_Konfliktbilder.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A12_Konfliktbilder.pdf) (21.3.2022).

**Chalmers, Malcolm 2021:** The Spending Review and the UK's Strategic Priorities, RUSI Whitehall Report 3–21, <https://static.rusi.org/2021/12-whr-spending-review-uks-strategic-priorities-web.pdf> (21.3.2022).

**European Commission 2020:** Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, COM (2020) 605 final, 24.7.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> (25.3.2022)

**Haukap, Justus und Knoke, Leon 2021:** Fiskalische Auswirkungen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland: Ein Update, [https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Bilder/Nachrichten\\_und\\_Meldungen/Fiskalische\\_Effekte\\_Cannabislegalisierung\\_final.pdf](https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Bilder/Nachrichten_und_Meldungen/Fiskalische_Effekte_Cannabislegalisierung_final.pdf) (13.2.2022).

**Junge, Barbara 2008:** Weißbuch bleibt weiß, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 25.5.2008, <https://www.pnn.de/ueberregionales/von-barbara-junge-weissbuch-bleibt-weiss/22439186.html> (20.3.2022).

**Lettow, Paul 2021:** US National Security Strategy. Lessons Learned, Texas National Security Review 4 (2), <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/13195> (23.11.2021).

**Major, Claudia; Mölling, Christian; Stelzenmüller, Constanze**

**2021:** Aktionsplan Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Was Deutschland für Sicherheit, Verteidigung und Frieden tun muss, DGAP Bericht, [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_pdfs/Aktionsplan%20Sicherheits-und%20Verteidigungspolitik%2C%20Smarte%20Souver%C3%A4nit%C3%A4t%2C%20DGAP%20Bericht%20Nr.17\\_0.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/Aktionsplan%20Sicherheits-und%20Verteidigungspolitik%2C%20Smarte%20Souver%C3%A4nit%C3%A4t%2C%20DGAP%20Bericht%20Nr.17_0.pdf) (19.3.2022).

**Major, Claudia und Mölling, Christian 2022:** Hurra, eine Strategie! Aber: Welche? Und Wie? in: Internationale Politik März/April 2022, S. 64-69.

**NCTV (National Coordinator for Security and Counterterrorism) 2019:** „National Security Strategy“, Netherlands, [https://english.nctv.nl/binaries/nctv-en/documenten/publications/2019/09/19/national-security-strategy/National+Security+Strategy\\_2019.pdf](https://english.nctv.nl/binaries/nctv-en/documenten/publications/2019/09/19/national-security-strategy/National+Security+Strategy_2019.pdf) (29.03.2022)

**Raine, Suzanne 2022:** A Provocative Challenge to Analytical Doctrine, RUSI Commentary, 13.1.2022, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/provocative-challenge-analytical-doctrine> (21.1.2022)

**Schneider, Sebastian 2021:** Verstehen Sie Gras?, in: rbb24, 26.11.2021, <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2021/11/ampel-koalitionsvertrag-legalisierung-cannabis-berlin-folgen-fragen.htm> (25.3.2022).

**Uecker, Stefan 2022:** Foresight in Defense and Security Policy: Try again. Fail again. Fail better, George C. Marshall European Center for Security Studies Perspectives 23, März 2022, [https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-03/Uecker\\_final7MAR.pdf](https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-03/Uecker_final7MAR.pdf) (18.3.2022).

**Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag 2015:** Lehren aus dem Ausland und Argumente für die Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, <https://www.bundestag.de/resource/blob/406034/d832746db5f301dd06e6440767091f6c/WD-2-049-15-pdf-data.pdf> (10.1.2022).

## AUTOR

**Marius Müller-Hennig** ist in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Arbeitsbereich Recht, Freiheit und Sicherheit zuständig. Zuvor war er in der Internationalen Politikanalyse zuständig für Außen- und Sicherheitspolitik und leitete das FES-Büro in Bosnien-Herzegowina.

## IMPRESSUM

ISBN: 978-3-98628-099-4

März 2022

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

[www.fes.de/apb](http://www.fes.de/apb)

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Marius Müller-Hennig

Bestellungen/Kontakt: [apb-publikationen@fes.de](mailto:apb-publikationen@fes.de)

Satz: minus design, Berlin

Foto Seite 1: picture alliance / Geisler-Fotopress | Matthias Wehnert/  
Geisler-Fotopress

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.