

Hurra, eine Strategie! Aber: welche? Und wie?

Deutschland will eine Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen. Dabei sind folgende Ecksteine einer sicherheitspolitischen Neuaufstellung zu beachten.

Von Claudia Major und Christian Mölling

Jubel und Respekt waren groß in der außenpolitischen Community, als sich die neuen Koalitionäre darauf verpflichteten, binnen Jahresfrist eine Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) vorzulegen. Nach dem verpatzten Start mit Blick auf die russische Aggression gegen die Ukraine kann die Bundesregierung so ihre Sicherheitspolitik in puncto Narrativ, Inhalt und Praxis neu aufstellen. Doch gerade der aktuelle deutsche Schlingerkurs lässt Zweifel aufkommen, ob eine Strategie die Lösung ist. Es besteht die Sorge, dass Berlin bei erster Gelegenheit wieder in Schockstarre oder alte Handlungsroutinen verfällt. Und es bleibt wenig Zeit, ein aussagekräftiges Dokument zu entwickeln.

Strategien gibt es viele

Es gibt unterschiedliche Vorstellungen, was eine Strategie bedeutet. Da wären die Verfechter der reinen Lehre: Strategie als Analyse von Bedrohungen und Chancen, die Ableitung von Zielen und dann von Mitteln, um diese umzusetzen. Am anderen Ende des Spektrums finden sich solche, die Strategien für unnötig halten,

weil sie der Politik Zusagen abverlangen, die ihre Handlungsfreiheit einschränken. In Dokumenten wie Sicherheitsstrategien liefern Regierungen politische Erklärungen, die im besten Fall vier Funktionen erfüllen.

Sie geben eine Richtung vor: Die Bundesregierung stellt ihre Einschätzung der internationalen Sicherheitslage vor, priorisiert Bedrohungen, definiert einen geografischen Fokus, legt Aufgaben fest, klärt die Rolle von Partnern und ordnet Mittel zu. Sie sind zweitens eine Gelegenheit, vorige Positionierungen zusammenzuführen und festzuschreiben, wie etwa die Einschätzung von Russland und China im Koalitionsvertrag.

Während ihrer Erarbeitung bieten Strategiepapiere drittens eine Gelegenheit, Sicherheitspolitik in der Öffentlichkeit zu erklären, zu diskutieren und eine legitime Basis zu schaffen: Wann und warum ist es sinnvoll und notwendig, dass sich Deutschland engagiert, mit wem und wie. Viertens sind sie Instrument und Maßstab für Deutschlands Partner: Die NSS ist ein Baustein dafür, eine belastbare und

verlässliche Vision für die Zukunft zu schaffen, die signalisiert, wie Deutschland zukünftig Sicherheit mit Partnern organisieren will und welchen Beitrag es selbst leistet. Allerdings würden auch ein Schweigen zu offensichtlichen Fragen unserer Partner oder mangelnde Ernsthaftigkeit registriert.

Das Wichtigste an einer Strategie ist am Ende die Ernsthaftigkeit des Vorhabens. You better mean it – Deutschlands neue Regierung hat im Rahmen der Russland-Krise binnen kürzester Zeit ihren Vertrauensvorsprung in der internationalen Politik aufgebraucht und die deutsche geopolitische Frage wieder aufgeworfen: An wessen Seite steht Berlin, was ist es bereit, für die Sicherheit Europas zu leisten?

Europa schaut auf Deutschland aber nicht wegen seines moralischen Anspruchs in der Sicherheitspolitik, sondern trotzdem. Die wirtschaftliche Macht Berlins lässt sich nicht ignorieren, und viele europäische Staaten stehen in sicherheitspolitischer Abhängigkeit von Berlin.

Besondere Bedingungen

Eine Strategie ist immer ein Produkt ihrer Zeit und politischen Umstände. Folgende Faktoren charakterisieren die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung.

Politische Selbstverpflichtung: Die NSS erlaubt, sicherheitspolitische Herausforderungen anzugehen, die der Koalitionsvertrag nur vage anschnidet. Zudem kann eine Strategie ein wesentliches Versprechen deutscher Sicherheitspolitik einlösen, das der Koalitionsvertrag vernachlässigt hat: Politik aus einem Guss oder wenigstens kohärenter zu gestalten. Der Koalitionsvertrag ist nicht nur eine Wunschliste, die eine NSS sortieren kann. Er ist auch eine Selbstverpflichtung. Diese geht über die Regierung hinaus und schließt die Fraktionen der Regierungs-

parteien mit ein. Deshalb bindet die NSS auch Bundestagsmitglieder; gleichzeitig können sie die Regierung an ihre Selbstverpflichtung erinnern und sie einfordern.

Diese erste NSS ist ein erster Wurf unter schweren Bedingungen. Doch gibt es Vorläufer, die als Referenzpunkte dienen können, sogenannte Weißbücher. Das letzte entstand zwischen 2014 und 2015 als Reaktion auf den langfristigen Wandel des Sicherheitsumfelds seit dem Arabischen Frühling, der Finanz- und Eurokrise sowie der sicherheitspolitischen Ordnungskrise durch den Angriff Russlands auf die Ukraine 2014. Das Weißbuch von 2016 vollzieht den Wandel nach und definiert Herausforderungen im nichtmilitärischen Bereich, betont aber gleichzeitig die Rückkehr der Bündnisverteidigung. Bemerkenswert ist die Entstehung im Rahmen eines umfassenden Konsultationsprozesses der Bundesregierung.

Im Gegensatz dazu beginnen die Arbeiten an der ersten NSS in einer noch schwierigeren Situation, in der für Europa gefährlichsten Dekade seit dem Ende des Kalten Krieges. Zudem hat die Bundesregierung sich sicherheitspolitisch aktuell in eine Krise manövriert, auch gegenüber Partnern in EU und NATO.

Hinzu kommt, dass Berlin in der EU und der NATO noch vor dem Erscheinen der NSS zwei Schlüsseldokumenten zustimmen wird, dem Strategischen Kompass der EU und dem Strategischen Konzept der NATO. Beide skizzieren den sicherheitspolitischen Rahmen, in dem die Organisationen und ihre Mitglieder gemeinsam bis in die 2030er Jahre operieren wollen. Deutschland übernimmt in der Regel diesen Rahmen aus EU und NATO.

Der Koalitionsvertrag 2021 sagt nicht nur eine NSS zu. Dort heißt es auch: „Wir suchen aktiv den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über die Heraus-



Dr. Claudia Major leitet die Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).



Dr. Christian Mölling ist Forschungsdirektor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und Leiter des Programms Sicherheit und Verteidigung.

forderungen der internationalen Politik.“ Sinnvoll wäre es, die Erarbeitung der NSS als Startpunkt für diesen sicherheitspolitischen Dialog zu nehmen. Gerade in Deutschland ist das besonders wichtig und notwendig. Wichtig, weil es ein besseres Verständnis in der Bevölkerung über Risiken und Bedrohungen braucht, denen Deutschland gegenübersteht. Notwendig, weil das politische System Deutschlands Einfluss sehr divers verteilt. Anders als in Ländern, in denen weitgehend Konsens über Sicherheitspolitik herrscht und die zentralistisch regiert sind, wie Frankreich und Großbritannien, kann Sicherheitspolitik in Deutschland nur Praxis werden, wenn gesellschaftliche Kräfte über die Parteien hinaus, also zum Beispiel in den Verbänden und Kirchen, diese unterstützen oder zumindest nicht blockieren.

Das Weißbuch zur Verteidigung von 2016 hatte 22 Monate Zeit zu reifen. Der NSS bleiben zur Entstehung nur elf Monate

Das Weißbuch 2016 hatte 22 Monate Zeit, um zu reifen. Für die NSS bleiben nur elf Monate. Deshalb müssen die Ambitionen des Dokuments an den Zeitrahmen angepasst werden und komplexere Analysen wie auch der demokratische Diskussionsprozess in eine spätere erweiterte Strategie-Praxisphase verlegt werden, für die die NSS nur den Auftakt bietet.

Unter den oben genannten Bedingungen bestimmen zwei Faktoren die Qualität der NSS: Prozess und Ziel. Verfügbare Zeit und Ressourcen gebieten, sich auf eine grundsätzliche Linie zu konzentrieren,

statt alle Ansprüche erfüllen zu wollen. Welche Möglichkeiten gibt es also?

Der konservative Ansatz

Bei einem konservativen Ansatz tragen die Ministerien in geübter Form Textbausteine zu zentralen Themen zusammen. Geltende Prinzipien und Ziele blieben so bestehen, etwa wie sie im Koalitionsvertrag bereits formuliert sind. Dokumente der EU und der NATO wären zusätzliche Referenzpunkte. Deutschland würde die darin beschriebenen Analysen übernehmen, weil sie bereits abgestimmt sind und man sich so des Wohlwollens der Partner gewiss sein kann. Damit werden allerdings keine neuen oder speziell nationalen Ziele geschaffen.

Neuerungen wären mithin oberflächlich, zum Beispiel ein Sicherheitsrat ohne besondere Zuständigkeiten, eine Initiative zu mehr ressortgemeinsamem Handeln ohne zwingende Zielvorgaben, die Umrüstung laufender Rüstungs- und Verteidigungsprojekte in brandneue politische Initiativen von EU und NATO. Das wesentliche Ziel wäre, pünktlich ein solides Dokument abzuliefern, das Parteien und Bundestag ohne viel Kritik annehmen. Es könnte ein kurzes, handliches Dokument entstehen, in dem die Regierung nur einige wichtige Punkte, die weitgehend Konsens sind, als eine Art Programm ausbuchstabiert.

Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass er keine politischen Zumutungen für den Koalitionsfrieden bedeutet. Zudem entsteht viel Flexibilität bei der Umsetzung, man kann ad hoc auf Chancen etwa im Bereich der Kooperationen reagieren. Auch auf die Umsetzung dürfte man sich reibungslos einigen. Der Nachteil ist, dass damit die Lücke zwischen Risiken und Handlungsoptionen wohl größer würde. Auch könnten schwierige Themen wie Rüstungsexporte einfach auf die nächste

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Deutschland engagiert sich sicherheitspolitisch zwar vielfältig, aber oft nicht in ausreichendem Maße, zum Beispiel bei Stabilisierungsmissionen und solchen zur zivilen Krisenprävention. Größerer Ehrgeiz ist gefragt.

Dokumentenebene verschoben werden. Die Strategie würde keine neuen Bereiche von Sicherheit oder neue politische Herangehensweisen erkunden.

Der ambitionierte Ansatz

Ein höheres Ambitionsniveau deutscher Sicherheitspolitik ist notwendig, weil sie zwar vielfältig engagiert ist, aber nicht überall in ausreichendem Maße, etwa bei der zivilen Krisenprävention und Stabilisierung, aber auch bei der Verteidigung.

Ein größerer Ehrgeiz lässt sich am besten dadurch zum Ausdruck bringen, dass man auf den bestehenden Benchmarks aufbaut. Ein einfacher, aber höchst symbolträchtiger Schritt könnte darin bestehen, vorhandene Planziele zu erhöhen, etwa die Quote für Entwicklungszusam-

menarbeit. Auch könnte das 3-Prozent-Ziel aus dem Koalitionsvertrag schon kurzfristig umgesetzt werden. Ambitioniert könnte es auch sein, neue Instrumente aufzubauen, etwa ein ziviles Corps zur Stabilisierung. Eine dritte Form der Ambition wäre es, einen Themenkomplex neu in der Strategie unterzubringen, wie etwa Energiesicherheit, den sicherheitspolitischen Umgang mit China oder Governance im Bereich kritischer Technologien.

Der Vorteil wäre: Deutschland würde ein Zeichen der Aktivität und Reaktion auf Herausforderungen setzen. Eine Erweiterung könnte als eine umfassendere Politik gewertet werden, eine Erhöhung als Beitrag zu einer fairen Lastenteilung oder als ein besonderes Engagement. Der Nachteil besteht darin, dass hohe Kosten

die Zustimmung unwahrscheinlicher machen. Berlins Glaubwürdigkeit kann schnell leiden, wenn nicht geliefert wird.

Der ausbalancierte Ansatz

Deutschland steht vor der Herausforderung, seinen Sicherheitsansatz erneut zu erweitern und neue Politikfelder, insbesondere Technologie und innere Sicherheit, einzubeziehen. Wirksame Veränderungen werden sich unweigerlich auf die derzeitige Struktur der Behörden und politischen Befugnisse auswirken.

Dieser Ansatz würde mit einem weißen Blatt Papier beginnen und ohne Rücksicht auf bestehende Antworten und Instrumente zunächst nur die Risiken und Bedrohungen bewerten. Hieraus würden erforderliche Mittel abgeleitet und wahrscheinlich neue Zuschnitte der Zuständigkeiten, aber auch Gesetzesänderungen angeregt. Geografisch und funktional wäre diese Strategie sehr breit gefächert. Sie würde neben Bürgern und Institutionen vielleicht auch universelle Normen und globale öffentliche Güter für schützenswert erklären, aber auch konkrete Instrumente und Mittel benennen. Es wäre starkes politisches Engagement erforderlich, um diese Botschaft an Bürokratie und Gesellschaft heranzutragen.

Vorteil dieser Strategie wäre eine realistische und umfassende Abbildung der Risiken und erforderlichen Instrumente. Zudem könnten überkommene Schwarz-Weiß-Konzepte wie Krieg und Frieden durch angemessenere ersetzt werden: Sie beschreiben die neue Dynamik moderner Konflikte und legten dar, wie Deutschland präventiver, koordinierter, umfassender und kontinuierlicher handeln würde. Eine Verknüpfung von innerer und äußerer Sicherheit wäre möglich, ebenso die Überwindung der Trennung militärischer und ziviler Mittel.

Nachteil: Der Ansatz könnte überkomplex und damit schwer umsetzbar sein. Neue Zuschnitte dürften bei Institutionen auf viel Widerstand stoßen. Zeitlich dürfte dieser Ansatz innerhalb eines Jahres kaum umzusetzen sein. Während einer solchen Neuordnung bestände das Risiko des teilweisen politischen Stillstands.

Der realistische Ansatz

Ein realistischer Ansatz würde nicht Interessen und Ziele in den Mittelpunkt stellen, sondern heute und künftig verfügbare Mittel und damit die Erreichbarkeit der sicherheitspolitischen Ziele betonen. Dieser Linie würde eine Abschätzung gegenübergestellt, welche Risiken und Bedrohungen mit diesen Instrumenten wirksam bearbeitet werden können. Eine solche Bestandsaufnahme böte eine solide Entscheidungsgrundlage. Wo das Mindestmaß an Sicherheit nicht gewährleistet werden kann (Schutz kritischer Infrastrukturen, militärische Verteidigung), gilt es, zusätzliche Ressourcen und Instrumente bereitzustellen oder Ziele neu zu definieren.

Welche Strategie es auch werden wird: Wenn Deutschland am Ende nicht sicherheitspolitisch liefert, wird seine Glaubwürdigkeit leiden

Um den politischen Willen zur Umsetzung zu verdeutlichen, würden Vorzeigeprojekte auf aktuellen Initiativen aufbauen. So könnte das Konzept der Anlehnungsmacht weiterentwickelt werden, demzufolge Deutschland militärisch eng

mit kleineren Ländern in Europa zusammenarbeitet und mit einer solchen Integration diese und sich selbst befähigt.

Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass er Klarheit schafft, welche Ambitionen Deutschland jetzt und in absehbarer Zukunft verfolgen kann. Zudem wird ein nachhaltiges politisches Engagement möglich, statt kurzatmiger Vorschläge. Dies würde auch die Glaubwürdigkeit unterstreichen und gegenüber Partnern begründen, was Deutschland tut – und was nicht. Nachteil: Einige Akteure befürworten eine solche Klarheit eventuell nicht, denn Deutschland würde sich womöglich eingestehen müssen, dass es weit weniger kann oder bereit ist zu tun, als es bislang von sich selbst geglaubt hat. Dies würde eine Debatte über Deutschlands Rolle in der Welt ermöglichen.

Dieser Ansatz mag zeitlich herausfordernd sein. Doch weil nur die solide Bestandsaufnahme der Handlungspotenziale eine realistische Diskussion um sicherheitspolitische Ambitionen erlaubt, sollte eine NSS diese im Rahmen der Implementierung vorlegen.

Besser richtig machen!

Der Freude über eine NSS könnte schnell eine Ernüchterung folgen, denn der Zeitrahmen zwingt die Regierung zu einem schnellen und eher selektiven Dokument, statt Raum für die notwendige umfassende Auseinandersetzung zu lassen. Das kann Vorteile haben, weil sich die Regierung auf das Machbare und Wichtigste beschränkt, oder aber auf das Einfachste, und zudem die Konsensfähigkeit nach vorne stellt. Es würde dann aber wohl ein wenig visionäres oder den umfassenden Problemen deutscher Sicherheitspolitik angemessenes Dokument.

Das Papier ist aber auch nur der erste Schritt, um die Praxis von Sicherheitspo-

Nötig ist ein größer angelegter, weitergehender sicherheitspolitischer Prozess über eine NSS hinaus

litik in Deutschland zu ändern. Es braucht eine weitergehende Beschäftigung mit der NSS und einen größer angelegten, national und international geführten sicherheitspolitischen Prozess. Mit Blick auf die NSS sollte die Bundesregierung während der Erarbeitung und dann mit der Strategie in der Hand in den Dialog treten mit Politik und Gesellschaft. Dieser Austausch sollte bereits auf ein neues Ziel zulaufen: ein Update der NSS zu Beginn der nächsten Legislaturperiode. Die Bundesregierung wird für ihre Version der NSS werben können, zugleich entstehen so Raum und auch Grund für das Engagement – die Vorbereitung des Updates. Parallel dazu sollte die Bundesregierung ein Audit ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit durchführen, um in der nächsten Legislatur eine evidenz- und fähigkeitsbasierte Strategie entwickeln zu können.

Eine Nationale Sicherheitsstrategie wird nur dann eine langfristige Wirkung haben und zur sicherheitspolitischen Debatte beitragen können, wenn sie Baustein einer größeren, stetigen sicherheitspolitischen Auseinandersetzung ist. Sie wird möglich, wenn Regierung, Parteien und Parlament eingeübte Argumentationen und Reflexe überwinden und stattdessen Positionen erklären und begründen müssen – sei es in einer sicherheitspolitischen Woche im Bundestag oder in Bürgerforen. Eine den Herausforderungen angemessene Sicherheitspolitik kann nur entstehen, wenn die Zivilgesellschaft sie versteht, akzeptiert und im besten Fall unterstützt. **IP**