

Kurzanalyse

Karl-Heinz Kamp*

Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie

<https://doi.org/10.1515/sirius-2023-3008>

1 Einleitung

Am 14. Juni 2023, und damit fast sechzehn Monate nach dem durch Russlands Krieg gegen die Ukraine verursachten sicherheitspolitischen Gezeitenwechsel, stellte die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands vor. Wie immer bei öffentlichen Grundsatzdokumenten dieser Art gab es sowohl Zustimmung als auch Kritik. Den einen ging die Strategie in ihren sicherheitspolitischen Aussagen zu weit, den anderen nicht weit genug. Mancher fand die Prioritätensetzung fragwürdig, andere befürchteten eine Militarisierung der deutschen Politik. Wieder andere sahen den Versuch einer sicherheitspolitischen Strategieentwicklung insgesamt als verfehlt an, hätte man sich doch besser auf soziale Fragen oder ökologische Probleme konzentriert.

Eine solche kontroverse Diskussion ist nicht nur notwendig und richtig, sie war auch eine der Absichten, die mit der Sicherheitsstrategie von Anfang an verfolgt wurden. Nach Jahren der vermeintlichen „strategischen Abstinenz“, die Kritiker immer wieder beklagt und als Hindernis für deutsche Führung und Interessenvertretung erachtet hatten,¹ liegt nun ein Dokument vor, das strategische Interessen und Bedrohungen benennt und zur Diskussion stellt. Damit können künftige Bundesregierungen ihre eigene Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen und darin je nach politischer Präferenz entsprechende Schwerpunkte setzen.



Das Cover der Nationalen Sicherheitsstrategie

Allerdings finden sich in dem Dokument neben klaren Aussagen zu Interessen und Bedrohungen auch eher schwammige Äußerungen und Formelkompromisse, die Uneinigkeiten innerhalb der Regierung überdecken sollten. Das verwunderte nicht, umfasste die Ampelkoalition doch zwei Parteien, SPD und Grüne, die sich mit harter Sicherheit und militärischen Fragen traditionell eher schwerten. Sie hatten nach Russlands Angriff auf die Ukraine ihre politischen Prinzipien und Grundlagen am stärksten verändert müssen und haben dies in der Sicherheitsstrategie auch sichtbar getan. Das zeigt, dass bei jeder Strategieformulierung der Prozess mindestens ebenso wichtig ist wie das Ergebnis – also das Dokument – selbst. Er zwingt alle Beteiligten, ihre Positionen zu formulieren und sich interner Abstimmung zu stellen. Es lohnt sich, den Weg nachzuzeichnen, den die Sicherheitsstrategie von ersten Überlegungen bis zum fertigen Dokument genommen hat, denn er belegt, welch tiefen Einschnitt der Ukraine-Krieg bewirkt und welch deutlichen Wandel des deutschen sicherheitspolitischen Denkens er ausgelöst hat.

1 Siehe unter anderem Giegerich/Terhalle 2021a und 2021b, Franke 2021, Meyer zum Felde 2020, Dieter 2020.

*Kontakt: Dr. Karl-Heinz Kamp (Rom) war Forschungsdirektor am *NATO Defense College* in Rom, Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (2015–2019) und Beauftragter des Politischen Direktors im Bundesministerium der Verteidigung (2019–2023); er ist Mitherausgeber von SIRIUS; E-Mail: karl-heinz.kamp@web.de

2 Von der lästigen Pflicht zum Gottesgeschenk

„Wir werden im ersten Jahr der neuen Bundesregierung eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie vorlegen.“ Mit diesem eher dünnen Satz, der zudem weitgehend zusammenhanglos im hinteren Teil des Koalitionsvertrags verborgen war, leitete die neu gewählte Bundesregierung aus SPD, Grünen und FDP im November 2021 die gründlichste sicherheitspolitische Neubewertung seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, ein. Das war den Autoren des Koalitionsvertrags sicher nicht bewusst, als sie die Formulierung eher unpassend dem Kapitel „Multilateralismus“ zuordneten. Dieses enthielt ein buntes Gemisch von politischen Versprechungen und Absichten – von geplanten Bürgerdialogen über die Stärkung des UN-Sitzes in Bonn bis hin zur mittlerweile viel diskutierten „feministischen Außenpolitik“, im Dokument noch schamhaft verborgen hinter der englischen Bezeichnung *feminist foreign policy*. Daraus lässt sich schließen, dass es sich bei diesem Kapitel um die Resterampe aller Anliegen handelte, für die sich eine der drei Koalitionsparteien stark machte oder die im Rahmen von politischen Kompromissen und Tauschhandel noch irgendwie erwähnt werden mussten. So eben auch die Nationale Sicherheitsstrategie.

Auch in den betreffenden Ministerien – allen voran dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung – löste das Vorhaben nur begrenzte Begeisterung aus. „Noch eine Strategie“, seufzte so mancher Ministerialbeamte und dachte an die unzähligen Diskussionsrunden und Ressortabstimmungen, nur um am Ende ein abgewogenes und zu Tode geglättetes Strategiepapier zu haben, das, wie so viele andere Regierungsstrategien, nach wohlwollender Kenntnisnahme in den Schubladen verschwindet.

Entsprechend unverbindlich hörte es sich an, als das Auswärtige Amt Anfang Februar 2022 dem Innenministerium und dem Verteidigungsministerium mitteilte, in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt die Federführung in dem Strategieprozess übernehmen zu wollen. Auch übermittelte man einige inhaltliche und prozedurale „Eckpunkte“, die weniger als eine Seite einnahmen. Dieses Eckpunktepapier war voller Allgemeinplätze. Um „Chancen und Risiken“ sollte es gehen, der „umfassende Sicherheitsbegriff“ sollte zugrunde gelegt und das Sicherheitsumfeld „balanciert“ beschrieben werden. Kein Wort zu Russlands immer offensichtlicheren Kriegsvorbereitungen und der sich immer deutlicher abzeichnenden Systemrivalität mit China. Immerhin schlug man einen permanenten Arbeitsstab im Auswärtigen Amt vor, der zugleich als Redak-

team fungieren sollte. Damit wollte man sicherstellen, dass die Strategie aus einer Feder und aus einem Guss entstand und nicht ein mühsam zusammengefügtes Flickwerk aus Textbausteinen unterschiedlicher Ministerien.

Russlands brutaler Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 unterbrach den bis dahin eher geruhigen Strategieprozess. Zunächst verfiel die gesamte Regierung in Schockstarre. Mit der Rede des Bundeskanzlers drei Tage später, die auch für viele Regierungsmitglieder überraschend kam, zeichnete sich ab, dass sich die anfangs eher belächelte Sicherheitsstrategie geradezu als Gottesgeschenk erweisen könnte. Zu lange schon hatte Deutschland parteiübergreifend und unter den verschiedensten Regierungskoalitionen an überkommenen Grundüberzeugungen festgehalten. Die Sorgen der Osteuropäer vor Russland wurden allzu oft als paranoid abgetan, in China sah man vor allem einen profitablen Handelspartner und günstiges russisches Öl und Gas versprachen wirtschaftliche Vorteile. Die Schwäche der Bundeswehr war lange Jahre von allen Parteien politisch gewollt, sah man sich doch von Freunden umzingelt. Statt in die Landesverteidigung investierte man – ebenfalls parteiübergreifend – lieber in soziale Wohltaten in dem Glauben, enge wirtschaftliche Verflechtungen und „Modernisierungspartnerschaften“ würden militärische Konflikte unmöglich machen.

Nun aber rief der Bundeskanzler am 27. Februar eine wahre *Zeitenwende* aus und garnierte diese Ankündigung nicht etwa nur mit vagen Absichtserklärungen, sondern untermauerte sie mit drei konkreten Versprechen: Einhundert Milliarden Euro stünden bereit für die Modernisierung der Bundeswehr, für Waffenlieferungen an die Ukraine wolle man die bislang restriktive Rüstungsexportpolitik überdenken und für Deutschlands nukleare Rolle in der NATO das amerikanische F-35-Kampfflugzeug beschaffen. Jede dieser drei Maßnahmen wäre nur wenige Wochen zuvor undenkbar gewesen.

Allerdings, so wichtig diese Entscheidungen auch waren, wusste man: Eine wirkliche Zeitenwende würde sich vor allem in den Köpfen von Politik und Öffentlichkeit und damit im nationalen sicherheitspolitischen Denken vollziehen müssen. Es würde kaum ausreichen, sich zu Fehlern der Vergangenheit zu bekennen – was einige der politisch Handelnden taten, andere nicht –, um dann mit ein paar Anpassungen und finanziellen Zuwendungen auf altem Kurs weiter zu segeln. Es ging vielmehr um nichts weniger als um eine Sicherheitsstrategie, die eine grundlegend neue deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik einleiten könnte. Zwar würde sich eine solche Umorientierung kaum über Nacht und mit einem einzigen Strategiepapier erreichen lassen. Doch wäre eine Nationale Sicherheitsstrategie ein wichtiger Schritt, der nicht allein

von den Ministerien, sondern auch unter Rückgriff auf den Sachverstand externer Experten und Think Tanks erarbeitet werden müsste. Folglich hatte man die Idee eines zweistufigen Prozesses: eine Konsultationsphase, in die nationale Experten und die Ideen wichtiger Partnerländer einbezogen werden sollten. Daran sollte sich eine Schreibphase im permanenten Arbeitsstab anschließen – wobei sich in der Praxis beide Phasen überlappen würden. Ein auf diese Weise erstellter Entwurf würde dann den beteiligten Ministerien zur Prüfung und Kommentierung vorgelegt, um abschließend per Kabinettsbeschluss ein von der gesamten Bundesregierung verabschiedetes Dokument zu werden.

Auch sollte die Sicherheitsstrategie ein politisches Dachdokument darstellen, also eine oberste sicherheitspolitische Festlegung der Bundesregierung. Sie sollte deshalb entsprechend allgemein formuliert werden. Später wären weitere Strategien, wie etwa eine China- oder eine Weltraum-Strategie, zu entwickeln, um die Vorgaben des Dachdokuments in konkretes politisches Handeln zu übersetzen. Für das Bundesministerium der Verteidigung stellte sich damit frühzeitig die Frage, ob man nicht auch das 2016 aktualisierte „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr“ überarbeiten und der Nationalen Sicherheitsstrategie unterstellen müsste.

Obgleich die Bundesaußenministerin Annalena Baerbock am 18. März 2022 in einer öffentlichen Veranstaltung des Auswärtigen Amtes den Startschuss zum Strategieprozess gab, war man zunächst noch mit organisatorischen Fragen befasst. Die zuständigen Ministerien stellten interne Arbeitsgruppen zusammen, benannten Kontaktpersonen und bestimmten die Vertreter, die in den gemeinsamen Arbeitsstab im Auswärtigen Amt entsandt werden sollten. Vor allem bestimmten sie intern, welche Punkte sie in den Strategieprozess einbringen wollten.

Für das Verteidigungsministerium war es ganz entscheidend, dass die Verteidigungspolitik und damit die Bundeswehr eine zentrale Rolle in der Sicherheitsstrategie einnehmen würde. Nur so könnten (wieder) kampffähige Streitkräfte geschaffen werden, um die Verteidigung Deutschlands und seiner Verbündeten zu gewährleisten. Das erforderte unter anderem, sich Klarheit über die reale Bedrohungslage zu verschaffen und künftig über ausreichende Finanzmittel für die Bundeswehr zu verfügen. Folglich war man stark daran interessiert, die Zwei-Prozent-Regel – die Verpflichtung, fortan zwei Prozent des Brutto-Inlandsprodukts für Verteidigung auszugeben – in der Strategie explizit zu erwähnen.

Ende März 2022 begann dann die eigentliche Arbeit mit einer ersten Zusammenkunft aller beteiligten Akteure und damit die Konsultationsphase. In dieser sogenannten Ressortbesprechung, also unter Teilnahme aller betroffenen

Ministerien, einigte man sich auf die wesentlichen Rahmenbedingungen. Zunächst sollte es sich um eine „richtige“ Strategie im Sinn einer Ziel-Mittel-Relation handeln, in der zunächst die nationalen Interessen und Ziele definiert würden. Ein zweiter Schritt sollte anstehende Risiken und Bedrohungen aufzeigen, worauf dann drittens die Handlungsfelder und die Priorisierung der zu ergreifenden Maßnahmen zu benennen wären. Orientieren wollte man sich an den entsprechenden Strategiedokumenten der NATO und der Europäischen Union. Auch strebte man ein eher kurzes Dokument von maximal 50 Seiten an, um das öffentliche Verständnis zu erleichtern. Das Verfahren sollte bis Jahresende abgeschlossen sein, um die Strategie Mitte Dezember 2022 im Kabinett beschließen und danach veröffentlichen zu können. Das war zeitlich überaus ambitioniert und ließ sich am Ende auch nicht durchhalten.

3 Lernen, wie es geht

Ein wichtiger Punkt in der Konsultationsphase war die Einbeziehung der engsten Verbündeten in NATO und EU. Frankreich hatte in der Vergangenheit bei der Erarbeitung seiner grundlegenden Sicherheitsdokumente Vertreter enger Verbündeter wie Deutschland unmittelbar in den Strategieprozess eingebunden. Ganz so weit wollte Deutschland nicht gehen, sondern beschränkte sich auf eine intensive Reisediplomatie in die Hauptstädte wichtiger Partnerländer wie etwa Frankreich, Großbritannien, USA und Israel. Dabei wollte man nicht nur die Verbündeten über das deutsche Vorhaben informieren und die Erwartungen des Auslands an Deutschland als größte Wirtschaftsmacht der Europäischen Union ausloten. Darüber hinaus wollten die deutschen Vertreter erkunden, welche Erfahrungen die Partner mit ihren Sicherheitsstrategien gemacht hatten und was es zu beachten galt – schließlich ging eine deutsche Bundesregierung zum ersten Mal aktiv dieses Thema an.

Aus den USA kam beispielsweise der Hinweis, dass in der Regel nur ein bis zwei wirklich „große“ Botschaften eines Regierungsdokuments in der Öffentlichkeit haften blieben, der Rest gehe in der üblichen nachrichtlichen Reizüberflutung unter. Über diese Kernbotschaften solle man sich von Anbeginn im Klaren sein und während der Erarbeitung der Strategie im Sinn eines *reverse engineering* gezielt auf sie hinarbeiten. Inhaltlich wünschte sich Washington unter anderem eine deutliche Abkehr von der Russlandpolitik der Vergangenheit und ein klares Bekenntnis zur strategischen Bedeutung der Indo-Pazifik-Region. Frankreich empfahl, den Prozess so breit wie möglich zu

gestalten, und wollte eine möglichst enge Einbeziehung in die Debatten. Schließlich sei im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von einem „neuen strategischen Dialog“ mit Frankreich die Rede, der in diesem Rahmen stattfinde könne. Darüber hinaus wünschte Paris eine Klärung der deutschen Position zu Waffenexporten und mehr Engagement für Europas strategische Souveränität. London riet erwartungsgemäß eher das Gegenteil: Deutschland solle vor allem seine wirtschaftlichen Abhängigkeiten reduzieren, ohne sich Träumen von einer autonomen oder souveränen Europäischen Union hinzugeben. Auch solle man – ganz nach Art des britischen Pragmatismus – die Positionen von Experten, Parlament und Öffentlichkeit *bottom-up* zur Kenntnis nehmen, dann aber *top-down* entscheiden, welche Inhalte man tatsächlich in die Nationale Sicherheitsstrategie übernehmen wolle.

So führte man in den Folgemonaten eine Vielzahl von Diskussionsveranstaltungen und Expertenrunden durch, um möglichst viel externes Wissen einzuholen. Überdies organisierte Außenministerin Baerbock Bürgerdialoge in allen Teilen Deutschlands, um, wie sie sagte, die Nationale Sicherheitsstrategie nicht nur zu einem Dokument der Bundesregierung, sondern des ganzen Landes werden zu lassen. Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages informierte das Parlament, Ende August 2022 befasste sich das gesamte Bundeskabinett auf einer Klausurtagung in Meseberg mit dem Thema. Verschiedene Thesenpapiere des Arbeitsstabs zu Einzelthemen wurden im Lauf des Sommers verteilt und mit den verschiedenen Ministerien besprochen.

Ungeachtet dieser breiten Diskussion auf allen Ebenen bestand gerade im Bundesministerium der Verteidigung eine gewisse Sorge, die Strategie könnte in ihrem Bestreben, möglichst umfassend zu sein, die schmerzlichen Fragen der harten Sicherheit – die Rolle des Militärs und die Kosten einer glaubwürdigen Verteidigung – nicht ausreichend berücksichtigen. Diese Themen hatten bei deutschen Außenministern bislang nicht hoch im Kurs gestanden und die Aufforderung des früheren Bundesaußenministers Frank-Walter Steinmeier, die NATO möge doch nicht mit „dem Säbel rasseln“ (nachdem Russland illegal die Krim annektiert hatte), war noch in lebhafter Erinnerung. Zwar hatte das Verteidigungsministerium eigene Leitgedanken zur Sicherheitsstrategie erarbeitet und dem Arbeitsstab übermittelt, doch bis zu welchem Grad diese sich im Strategiepapier wiederfinden würden, war nicht vorherzusagen.

4 Eine wirkliche Strategie

Umso größer war deshalb die Überraschung, als im Oktober 2022 der erste Entwurf der Sicherheitsstrategie vorgelegt wurde. Die Autoren hatten den Dreischritt eines wirklichen Strategiepapiers gewählt und zunächst die Werte und Interessen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik definiert. Dazu gehörte neben dem Schutz der territorialen Integrität Deutschlands und seiner Verbündeten auch das Interesse an freien Handelswegen und einer gesicherten Rohstoff- und Energieversorgung. Man erinnere sich – es war erst ein gutes Jahrzehnt her, dass der damalige Bundespräsident Horst Köhler wegen der harschen öffentlichen Kritik an einer ähnlichen Äußerung zur deutschen Rohstoffsicherheit von seinem Amt zurückgetreten war.

In einem zweiten Kapitel wurden die Bedrohungen und Herausforderungen dargestellt, angefangen von der durch den Ukraine-Krieg offensichtlich gewordenen Gefahr durch ein aggressives Russland, über die systemische Rivalität mit China bis hin zur staatlichen Fragilität im Globalen Süden, der Klimakrise und den sogenannten neuen Sicherheitsrisiken. Drittens wurden die Handlungsfelder und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik beschrieben – also Themen wie Landes- und Bündnisverteidigung, Katastrophenschutz, Krisenprävention, Rüstungsexportpolitik und Rüstungskontrolle. Die abschließenden Anmerkungen zur Umsetzung der Strategie mit konkreten Handlungs- und Zielvorgaben sollten vernünftigerweise erst gegen Ende des Strategieprozesses formuliert werden.

Bemerkenswert war die Klarheit, mit der die unmittelbare Bedrohung durch Russland, die Gefahr der chinesischen Aufrüstung, der internationale Terrorismus und die gefährlichen Folgen des Klimawandels benannt wurden. Wer Reminiszenzen an den früher allgegenwärtigen Dialog mit Moskau oder die Partnerschaft mit China befürchtet hatte, wurde eines Besseren belehrt. Ein am Strategieprozess offiziell Mitwirkender meinte halb bewundernd, halb im Scherz, dieser erste Entwurf der Nationalen Sicherheitsstrategie hätte gut aus der Feder der Absolventen eines Lehrgangs der Führungsakademie der Bundeswehr stammen können.

Natürlich war diese erste Skizze noch zu lang, zu wenig stringent und viel zu redundant. In mehreren Abstimmungs- und Überarbeitungsrunden auf Arbeitsebene feilte man daraus ein schlüssiges Dokument, das allerdings noch eine Reihe von offenen Punkten aufwies. Das verwunderte nicht, ging es doch um solch heikle Fragen wie die Finanzierung der Streitkräfte, den neu eingeführten Begriff der „integrierten Sicherheit“, der alles und jedes bedeuten konnte, die künftige Haltung zu deutschen Rüstungsexporten und um einen Nationalen Sicherheitsrat als Aufwertung oder Ersatz des bislang bestehenden Bundessicherheitsrats.

Wichtig und hilfreich bei der vertrauensvollen Abstimmung über derart sensible Themen war, dass kaum etwas aus den Beratungen der Arbeitsgruppe an die Öffentlichkeit dringen konnte. Die jeweiligen Textentwürfe wurden im engsten Kreis zirkuliert und alle Beteiligten zu Stillschweigen verpflichtet. Folglich erschienen selbst in gewöhnlich gut informierten Zeitungen und Magazinen nur wenige Artikel, die den Debattenstand meist nur vage wiedergaben.²

Allerdings verführt Geheimhaltung gern zu Mythenbildung oder übersteigerten Erwartungen, zumal jede Interessengruppe ihre Belange in der Nationalen Strategie ausreichend berücksichtigt sehen wollte. Das galt auch für die Beobachter aus dem verbündeten Ausland, die ihre Anliegen deutlich kommunizierten. Für Washington würde die Strategie nur dann kein Papierfigur bleiben, wenn in ihr die Bereitschaft zu höheren Verteidigungsausgaben schriftlich verankert wäre. London hatte gerade selbst damit begonnen, seine Sicherheitsstrategie – den sogenannten *Integrated Review* – angesichts der Erfahrungen des Ukraine-Krieges zu überarbeiten, und war deshalb an einer Abstimmung mit Deutschland interessiert. Auch suchte Großbritannien wieder nach Gesprächskanälen mit wichtigen EU-Staaten, denn der Glaube, der BREXIT werde dem Land automatisch zu neuer Größe verhelfen, erwies sich zunehmend als Illusion.

Bis Ende Januar 2023 hatten mehrere Runden auf Staatsekretär- und sogar Ministerebene eine Vielzahl der offenen Fragen und strittigen Formulierungen ausgeräumt. Lediglich vier große Streitpunkte hielten sich hartnäckig: das Zwei-Prozent-Ziel bei den Verteidigungsausgaben; eine mögliche Grundgesetzänderung, um beim Katastrophenschutz die Kompetenz des Bundes gegenüber den Ländern zu erhöhen; die Forderung, die Ausgaben für Entwicklungshilfe stets parallel und im gleichen Verhältnis zu denen für Verteidigung anzuheben; die Gründung eines Nationalen Sicherheitsrats.

Der Streit um einen Nationalen Sicherheitsrat war eher ungewöhnlich, hatte man sich in der Arbeitsgruppe doch schon sehr früh auf die Formulierung geeinigt, ein „Sicherheitskabinett als ständigen Kabinettsausschuss“ gründen zu

wollen, das im Bundeskanzleramt angesiedelt sein würde. Mit dieser vagen Wortwahl glaubte man die Interessen aller berücksichtigt zu haben; zu einem späteren Zeitpunkt hätte man ausarbeiten können, was genau ein solcher Ausschuss denn leisten sollte. Das Auswärtige Amt wollte hier offenbar schon früher eine Klärung herbeiführen und machte folgenden Vorschlag: Der Ausschuss – ob unter dem Namen Nationaler Sicherheitsrat oder Bundessicherheitskabinett – solle zwar zum Bundeskanzleramt gehören, aber ausgestattet sein mit einem bürokratischen Unterbau, also Büros und Personal, der im Auswärtigen Amt anzusiedeln wäre. Demnach würde der jeweilige Außenminister *de facto* die Agenda der Sitzungen bestimmen, was das Bundeskanzleramt jedoch als Eingriff in seine Kompetenzen ansah und deshalb ablehnte. Die übrigen Ministerien blieben an dieser Auseinandersetzung eher unbeteiligt, weil es im Kern um die in der Vergangenheit mehrfach geführte Auseinandersetzung darüber ging, ob Auswärtiges Amt oder Bundeskanzleramt die Grundlinien der deutschen Außenpolitik bestimmen sollen. Am Ende setzte sich der Bundeskanzler gegenüber Außenministerin Baerbock durch: Nicht nur die Idee des bürokratischen Unterbaus im Auswärtigen Amt wurde verworfen, auch die anfänglich vereinbarte Formulierung „ständiger Kabinettsausschuss“ entfiel komplett. Damit war das Thema Nationaler Sicherheitsrat auf unbestimmte Zeit vertagt.

Auch der Wunsch nach mehr Bundeskompetenz beim Katastrophenschutz überlebte die letzten Abstimmungen im Februar ebenso wenig wie die Forderung nach regelmäßig steigenden Ausgaben für Entwicklungshilfe. Einzig dem Wunsch des Verteidigungsministeriums, die Zwei-Prozent-Verpflichtung in der Strategie zu verankern, wurde entsprochen, wenngleich mit der Abschwächung, dass dies im „mehrjährigen Durchschnitt“ gelten sollte.

Damit hatte nach insgesamt acht Textentwürfen das Verteidigungsministerium seine wesentlichen Belange ohne Abstriche durchgesetzt. Bei den sicherheitspolitischen Interessen stand der Schutz Deutschlands und seiner Verbündeten an erster Stelle. Dem folgte die Stärkung der Europäischen Union und der NATO sowie die Partnerschaften mit Frankreich und den USA. Russland wurde als unmittelbare Bedrohung gewertet und die globale Systemrivalität galt als wesentliche Herausforderung der Zukunft. Die Bundeswehr war eindeutig das sicherheitspolitische Kerninstrument zur Abwehr von Bedrohungen und der Garant für Deutschlands Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit. Deutschland bekannte sich zu mehr Führungsverantwortung an den NATO-Außengrenzen und sah sich im Konfliktfall als die zentrale geostrategische Drehscheibe für NATO und EU. Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Zwei-Prozent-Ziels wurde anerkannt, dass die Streitkräfte auch

2 Vgl. Johannes Leithäuser: Deutschlands neue Wehrhaftigkeit, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.3.2022; Ben Krischke: Baerbock: „Sicherheit ist nicht nur die Abwesenheit von Krieg“, Cicero online, 23.7.2022; Marina Kormbaki/Wolf Wiedmann-Schmidt: Wie Innensenministerin Faeser und Außenministerin Baerbock um die Zuständigkeit rangeln, *Spiegel online* 16.11.2022; Michael Stempfle: Mit Sicherheit dauert's länger, *Tagesschau.de*, 12.1.2023; Marina Kormbaki: Über diese vier Punkte streiten Scholz und Baerbock, *Spiegel-online*, 18.1.2023; Helene Bubrowski/Corinna Budras/Eckhart Lohse/Matthias Wyssuwa: Sicher ist sicher, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.5.2023.

nach Verbrauch des Sondervermögens von 100 Milliarden Euro Anspruch auf einen deutlich erhöhten Finanzbedarf hätten – wie sich diese kostspielige Selbstverpflichtung auf künftige Haushaltsverhandlungen auswirken wird, dürfte interessant zu beobachten sein. Selbst bei dem in der Vergangenheit stets so heiklen Thema der deutschen Rüstungsexporte stellte die Strategie fest, man werde zwar weiterhin Zurückhaltung üben, allerdings seien solche Exporte durchaus ein sicherheitspolitisches Instrument gegenüber Partnern und ein Mittel zur Wahrung eigener Interessen.

Am 16. März billigte Verteidigungsminister Boris Pistorius das Dokument für sein Ressort und danach wurde es in die finale Ressortabstimmung gegeben, wo auch die bislang nicht am Prozess beteiligten Ministerien und später auch die Länder Anmerkungen machen konnten. Ende März lagen derer erste Kommentare vor, die aber nichts Grundsätzliches an dem Papier mehr änderten. Allerdings kam es danach noch zu den in Koalitionen leider üblichen Eifersüchteleien und Parteistreitigkeiten, sodass der finale Regierungsbeschluss und die Veröffentlichung erst drei Monate später, Mitte Juni 2023, erfolgen konnte. Zur Umsetzung der Strategie wurde regierungsintern festgelegt, dass weitere Dokumente zur einzelnen Sicherheitsaspekten folgen sollten. So sollte die schon im Kern verfasste China-Strategie im Sommer 2023 veröffentlicht werden. Eine Weltraumstrategie war bis Jahresende geplant und die Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie für die Bundeswehr sollte, statt in Form eines neuen Weißbuchs, durch neue Verteidigungspolitische Richtlinien geschehen. Auch wollten Verteidigungs- und Innenministerium eine neue Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung erarbeiten.

Eineinviertel Jahre nach Ankündigung der Zeitenwende durch Bundeskanzler Scholz war somit der sicherheitspolitische und strategische Neuansatz auch in einem Planungsdokument der Bundesregierung nachlesbar. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die notwendige Zeitenwende zum großen Teil bereits in den Köpfen vollzogen. Deutschland war – zivile und militärische Hilfe zusammengerech-

net – zum nach den USA größten Unterstützer der Ukraine geworden, der auch Kampfpanzer und schwere Artilleriegeschütze bereitstellte. Die einst so pazifistischen Grünen hatten sich zu den stärksten Befürwortern von Waffenlieferungen an Kiew entwickelt. Und eine deutliche Mehrheit der Deutschen befürwortete nach wie vor die harschen Sanktionen gegen Russland, obgleich die wirtschaftlichen Folgen in Form von Inflation und steigenden Energiepreisen deutlich zu spüren waren. Im Juni 2022 sprachen sich 52 Prozent der Deutschen für den Verbleib amerikanischer Nuklearwaffen auf deutschem Boden aus – eine Quote, die in der Vergangenheit nicht einmal in Ansätzen erreicht worden war.

All das lässt vermuten, dass die Zeitenwende in Deutschland dauerhaft und nachhaltig ausfallen wird und man nicht zurückkehrt zu den alten sicherheitspolitischen Stereotypen. Der teilweise dornige Weg zu einer Nationalen Sicherheitsstrategie hat dazu sicher beigetragen.

Literatur

- Dieter, Heribert (2020): Ein schwieriger Partner – Deutschlands eigennützige Außenpolitik, *Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 4 (3), 245–257
- Franke, Ulrike (2021): Betrachtungen einer Millennial über das „Neue Deutsche Problem“ nach 30 Jahren Frieden, *Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 5 (3), 272–277
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian (2021a): Verteidigung ist Pflicht – Deutschlands außenpolitische Kultur muss strategisch werden – Teil 1, *Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 5 (3), 203–226
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian (2021b): Verteidigung ist Pflicht – Deutschlands außenpolitische Kultur muss strategisch werden – Teil 2, *Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 5 (4), 386–409
- Meyer zum Felde, Rainer (2020): Deutsche Verteidigungs- politik – Versäumnisse und nicht eingehaltene Versprechen, *Sirius – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 4 (3), 315–332