

Herausgeber

Prof. Dr. Michael Brzoska,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Walter E. Feichtinger,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement,
Wien

Dr. Volker Franke, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,
Berghof Conflict Research,
Berlin

Prof. Dr. Heiner Hänggi,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. Sabine Jaberg, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. Axel Krohn, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. Patricia Schneider, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. Michael Brzoska

Redaktion

Dr. Martin Kahl (V.i.S.d.P.), IFSH

Dr. Regina Heller
Dr. Sybille Reinke de Buitrago
Susanne Bund

Beirat

Prof. Dr. Alyson J.K. Bailes,
University of Iceland, Reykjavik

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Susanne Buckley-
Zistel, Universität Marburg

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Prof. Dr. Pál Dunay, Genfer
Zentrum für Sicherheitspolitik
(GCSP)

Prof. Dr. Susanne Feske,
Universität Münster

Prof. Dr. Heinz Gärtner,
Universität Wien

Prof. Dr. Laurent Götschel,
Universität Basel

Prof. Dr. Anton Grizold,
Universität Ljubljana

PD Dr. Hans-Joachim Heintze,
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Charles A. Kup-
chan, Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. Jocelyn Mawdsley,
Newcastle University

Dr. Anja Seibert-Fohr,
MPI Heidelberg

Dr. Marianne Wade,
MPI Freiburg

THEMENSCHWERPUNKT

Auf der Suche nach best practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich

Bastian Giegerich und Alexandra Jonas*

Abstract: In recent years, many countries have begun to develop national security strategies, employing innovative methods and applying institutional design. In Germany, the question whether an explicit security strategy is needed remains controversial. This article analyses the experiences of important partner countries in Europe and across the Atlantic in order to examine whether a set of best practices in the development of national security strategies can be identified. It concludes that a pattern of designing and implementing strategy has emerged in Europe and the US which could serve as a useful basis of information for experts and decision-makers in Germany, as they further explore the option of a national security strategy.

Keywords: Security strategy, strategy development, security policy
Sicherheitsstrategie, Strategieentwicklung, Sicherheitspolitik

1. Einleitung

Deutschland hat keine nationale Sicherheitsstrategie. Damit steht Berlin, im europäischen ebenso wie im transatlantischen Vergleich, recht alleine da. Denn viele Partner verfügen über nationale Strategieepapiere, die verbindliche Leitlinien für alle sicherheitspolitisch relevanten Ressorts formulieren. Dabei zeichnen diese Grundlagendokumente typischerweise ein umfassendes Bild aller sicherheitspolitischen Gefahrenquellen für die jeweilige

Nation und legen fest, wie und mit welchen Instrumenten diesen begegnet werden soll.

Sollte sich also auch die deutsche Regierung – entgegen aller politischen Hürden – zur Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie entschließen,¹ gäbe es von den Erfahrungen der Verbündeten bei der Neu- bzw. Rekonzeptionalisierung ihrer Sicherheitsstrategien viel zu lernen: Neben den jeweiligen Inhalten der Grundlagendokumente lohnt sich dabei vor allem der Blick auf die Entstehungsprozesse. Dieser Artikel untersucht Aspekte der Strategiefindungsprozesse in Großbritannien, den

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Multinationalität/Europäische Streitkräfte am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, Strausberg. Die hier vertretenen Ansichten sind ausschließlich diejenigen der Autoren.

1 Vgl. hierzu Klaus Naumann, „Wie strategiefähig ist die deutsche Sicherheitspolitik?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, November 2009, S. 10-17; „Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland“, *CDU/CSU Bundestagsfraktion* (Berlin, 6. Mai 2008).

Niederlanden, Spanien, Frankreich und den USA, um der Frage nachzugehen, ob sich probate Schritte bezüglich der Genese nationaler Sicherheitsstrategien erkennen lassen.

2. Der Dokumententypus „Nationale Sicherheitsstrategie“

Staaten, die ihre nationalen Sicherheitsstrategien entweder turnusmäßig überarbeiten – wie etwa Großbritannien oder die USA – oder jüngst erstmalig entwickelt haben – so zum Beispiel Spanien –, offenbaren ein recht einheitliches Verständnis des Dokumententypus „Sicherheitsstrategie“:² Als gesamtstaatlicher Masterplan³ dient diese dazu, die sicherheitspolitischen Verantwortungsbereiche innerhalb der jeweiligen nationalen Regierung zu klären und die ressorteigenen Strategien und Politiken so zu formen, dass keine Doppelungen, Widersprüche und Lücken entstehen.⁴ Dabei gliedert sich eine nationale Sicherheitsstrategie üblicherweise in drei Bereiche: die Definition sicherheitspolitisch relevanter Bedrohungen und Gefahren für die jeweilige Nation, die Formulierung sicherheitspolitischer Ziele und Interessen sowie die Identifikation geeigneter Instrumente und Mittel, um die gesetzten Ziele zu erreichen und die definierten Interessen zu verteidigen.⁵

Insgesamt entspricht eine nationale Sicherheitsstrategie somit den Merkmalen einer grand strategy:⁶ „A grand strategy is [...] a state's theory about how it can best 'cause' security for itself. [...] A grand strategy must identify likely threats to the state's security and it must devise political, economic, military, and other remedies for those threats.“⁷ Hier werden auch die Schlüsselbegriffe und -konzepte schriftlich festgehalten, die dem jeweiligen sicherheitspolitischen Verständnis inhärent sind bzw. in Zusammenhang mit einem nationalen Kurswechsel angepasst werden sollen. So definiert beispielsweise die spanische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2011 sechs Konzepte als essenziell für die nationale Sicherheit: 1) eine umfassende Herangehensweise, 2) Koordination, 3) die effiziente Nutzung von Ressourcen, 4) Antizipation und Prävention, 5) Resilienz, und 6) eine verantwortungsvolle Interdependenz mit internationalen Partnern.⁸

Dass eine nationale grand strategy dabei nicht unbedingt „Sicherheitsstrategie“ heißen und eine allzu orthodoxe Trennung zu untergeordneten Strategiedokumenten in der Praxis nicht zwangsweise stattfinden muss, beweist das französische Weißbuch für Verteidigung und Sicherheit aus dem Jahr 2008, das

im ersten und zweiten Teil einer gesamtstaatlichen Sicherheitsstrategie gleicht und sich erst im dritten Teil mit detaillierten Reformplänen für die französischen Streitkräfte befasst.⁹

3. Die Rolle des Entstehungsprozesses

Bei der Entwicklung ihrer nationalen Sicherheitsstrategien lassen die Partner Deutschlands durchaus ähnliche Muster erkennen: Die Entstehungsprozesse werden sorgsam durchdacht und orchestriert, wobei ganz ähnliche Fragen im Mittelpunkt stehen: *Wer entwickelt das nationale Dokument und wer ist verantwortlich? Welche weiteren Akteure sollten mit einbezogen werden, um die Strategie zu einem belastbaren und umsetzbaren Dokument zu machen?* oder: *Welche Maßnahmen können eingeleitet werden, um dem Dokument möglichst lange Aktualität zu verleihen?* Bereits dieser Ausschnitt an Aspekten, welche die deutschen Bündnispartner bei der Strategieentwicklung bedenken, lässt darauf schließen, dass dem Entstehungsprozess eine ausschlaggebende Rolle zugemessen wird. Auch der Blick auf die hochrangige personelle Besetzung der Gremien, die in deutschen Partnerstaaten für die Entwicklung der nationalen Sicherheitsstrategien in die Verantwortung genommen wurden, bestätigt diese Vermutung. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Spanier Javier Solana, ehemaliger NATO-Generalsekretär und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, der nur einen Monat nach Aufgabe seines Postens in Brüssel von der spanischen Regierung damit beauftragt wurde, den Entwicklungsprozess der ersten nationalen Sicherheitsstrategie zu leiten.¹⁰

Die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie wird offensichtlich als sensibler Prozess gewertet, der im Bestfall eine Basis für die effektive Umsetzung und breite Akzeptanz des Dokuments schaffen kann: „It is much more than just a document, it is an effort to negotiate the limits of what the polity can agree on, to smooth out the most logically incompatible edges of that consensus, and to produce a document that can command widespread respect and agreement. The resulting strategy document, even if it gets the headlines, is the least important part of that process. The document is in fact the result of the process of strategy formulation, not its catalyst“.¹¹

4. Stationen des Entstehungsprozesses im internationalen Vergleich

4.1 Auslöser der Strategiedebatte

Betrachtet man das Zustandekommen neuer (und nicht turnusmäßig ohnehin vorgesehener) Strategieformulierungsprozesse bei den internationalen Partnern Deutschlands, so wird deutlich, dass sich Gelegenheitsfenster für ein neues Grundsatzdo-

2 'A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy', *HM Government* (London: The Stationery Office: 2010); 'Spanish Security Strategy. Everyone's responsibility', *Gobierno de España* (Madrid: Gobierno de España, 2011); 'National Security Strategy' *The White House* (Washington: 2010).
3 Zum Begriff vgl. Patrick Keller und Julian Voje, 'Wo bleibt der Masterplan? Auf der Suche nach einer außenpolitischen Strategie', *Innationale Politik*, September/Oktober 2010, S. 21-25.
4 Félix Arteaga, 'Roadmap for a Spanish National Security Strategy', *Real Institute Elcano Working Papers*, 16 Januar 2009, S. 3.
5 Diese Gliederung spiegelt den von Clausewitz postulierten Dreiklang aus Zweck, Ziel und Mittel wider. Vgl. etwa Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, (Mundus Verlag, 1999), Skizzen zum achten Buch, zweites Kapitel, S. 585.
6 So auch Colin Gray, 'Strategic thoughts for defence planners', *Survival*, 52:3, 2010, S. 159-178: 170.
7 Henrikki Heikka und Iver B. Neumann, 'Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence', *Cooperation and Conflict*, 40:1, 2005, S. 5-23: 12.
8 'Spanish Security Strategy. Everyone's responsibility', 2011, a.a.O., S. 16f.

9 'Le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale', *Ministère de la Défense* (Paris: 2008).
10 Laia Mestres, 'The long road to the Spanish Security Strategy', *Notes internacionales CIDOB*, September 2011: S. 1.
11 Jeremy Shapiro, 'A new European Security Strategy?', *Europe's World*, 2. März 2009, http://www.brookings.edu/opinions/2009/spring_europe_shapiro.aspx.

kument offenbar mit einer – implizit oder explizit – durch die jeweilige Regierung deklarierten Absicht zu grundlegenden staatlichen Reformen öffnen. Diese können lediglich Politikbereiche betreffen, etwa den Verteidigungsbereich, z.B. durch die Absicht zur Modernisierung der nationalen Streitkräfte, oder die gesamte Administration, etwa in Form von einschneidenden Sparvorgaben. Die sicherheitspolitische Klausur kann aber auch Hand in Hand gehen mit einer grundlegenden Veränderung in der Regierungsspitze – sei es in Form einer Abrechnung mit der *alten* Politik einer gerade abgewählten Regierung oder in Form eines frischen Programms anlässlich der neuen Regierungsperiode einer erneut ins Amt gewählten Regierung.

Entsprechend war der Startschuss zur Entwicklung der ersten spanischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2011 auch die Antrittsrede des ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten José Zapatero anlässlich seiner zweiten Amtszeit 2008, in der er das neue Grundlagendokument ankündigte. In Großbritannien war die Neuformulierung der unter Premierminister Cameron entwickelten nationalen Sicherheitsstrategie schon seit der Amtszeit seines Vorgängers Brown vorgesehen, und zwar in Form eines parteiübergreifenden Konsenses und der anschließenden gemeinsamen Veröffentlichung mit der Teilstrategie *Strategic Defence and Security Review* im Jahr 2010.¹² Jedoch wurde die im Jahr 2009 im Rahmen einer *root and branch review* initiierte sicherheitspolitische Prioritätenüberprüfung durch die von der Regierung Cameron eingeleiteten massiven Sparvorhaben, die den gesamten Staatshaushalt, einschließlich des außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereichs tangierten, noch intensiver betrieben. In Frankreich gab 2008 ein sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel unter dem neuen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy den Anstoß für ein Weißbuch, in das unter anderem auch die von der neuen Regierung bereits beschlossene Wiedereingliederung Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO mit aufgenommen wurde.¹³

4.2 Beteiligte Akteure

Um dem Anspruch gerecht zu werden, bereits während der Entstehung des sicherheitspolitischen Strategiedokuments einen breiten Konsens zu schaffen, werden die Entwicklungsprozesse hin zu nationalen Sicherheitsstrategien mehrheitlich inklusiv und unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren gestaltet. Beteiligt sind neben Vertretern der verschiedenen Ressorts und des Parlaments auch externe Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Diese heterogenen Gremien sind in der Regel dem jeweiligen Regierungschef untergeordnet. Exklusive Prozesse, in die nur ein kleiner und homogener Kreis einbezogen wird, sind im internationalen Vergleich kaum zu beobachten.

Als jüngeres Beispiel für ein inklusiv entwickeltes Dokument kann erneut die spanische nationale Sicherheitsstrategie heran-

gezogen werden. Sie trägt passenderweise den Untertitel „Jedermanns Verantwortung“ und ihre Ausarbeitung orientierte sich an der US-amerikanischen, britischen, französischen und niederländischen nationalen Sicherheitsstrategie.¹⁴ So bekannte sich die Regierung des ehemaligen Ministerpräsidenten Zapatero bereits auf deklaratorischer Ebene dazu, dass Sicherheitspolitik keine *domaine réservé* des Verteidigungs- bzw. Außenministeriums sein dürfe und die Zusammenarbeit und Kooperation aller an der Entwicklung der Strategie beteiligten Akteure aus der öffentlichen Verwaltung, privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft wesentlich für die Garantie der nationalen Sicherheit sei.¹⁵ In der Konsequenz wurde die Kommission zur Formulierung der nationalen Sicherheitsstrategie Spaniens unter Leitung Javier Solanas als ressortübergreifendes Gremium aufgestellt.¹⁶ Auch die Erneuerung der nationalen Sicherheitsstrategie Großbritanniens im Jahr 2010 fand unter breiter Beteiligung aller sicherheitspolitisch relevanten Ressorts statt. Der Prozess wurde zentral vom ressortübergreifenden Rat für nationale Sicherheit koordiniert. Dessen Sitzungen, auf Ministerienebene abgehalten und vom Premierminister geleitet, wurden dabei durch interministerielle Substrukturen unterstützt, etwa dem National Security Secretariat, das auch jenseits der Entwicklungsphase der nationalen Sicherheitsstrategie die Sicherheitspolitik innerhalb der gesamten Regierung koordiniert.¹⁷ Das französische Weißbuch aus dem Jahr 2008 schließlich wurde ebenfalls ressortübergreifend in einem mehrmonatigen, konsultativen Prozess von einer interministeriell zusammengesetzten Kommission entwickelt, die Mitglieder verschiedener Ressorts (Vertreter des französischen Außen-, Verteidigungs-, Innen-, Wirtschafts-, Forschungs- und Finanzministeriums) sowie die Wissenschaft, die Armee und das Parlament umfasste.

Dass ein paritätisches Zusammenspiel eines ebenso heterogenen wie ausgewogenen Personenkreises in der Praxis jedoch kaum reibungslos funktionieren kann, ist in jedem der untersuchten Fälle zu beobachten. So beschwerten sich beispielsweise in Spanien Vertreter der oppositionellen politischen Parteien, die punktuell in den Entstehungsprozess mit einbezogen wurden, über eine fehlende parlamentarische Debatte und eine mangelnde Einbeziehung des spanischen Unterhauses.¹⁸ In Frankreich verließen aus Protest Vertreter der oppositionellen Parti Socialiste zwei Monate vor Fertigstellung des Dokuments die gemeinsame Kommission. Zudem wurde der Vorwurf laut, dass die in der Kommission vertretenen Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft zur Entourage des Staatspräsidenten gehörten und ihre Expertise daher nicht wirklich unabhängig sein könne.¹⁹ Die skizzierte Art der Strategieformulierung entspricht in der Tat einem ebenso fragilen wie komplexen Prozess. Colin Gray stellt jedoch, zumindest für den Fall Großbritanniens, auf die positiven Aspekte ab: Es komme vor allem darauf

12 Bastian Giegerich und Alexandra Jonas, 'Not simply a cost-saving exercise? Großbritanniens neue Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach der Strategic Defence and Security Review', *SOWI Thema*, 01/2011, S. 6ff.

13 Alexandra Jonas und Nicolai von Ondarza, *Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010).

14 'Más seguridad. España tendrá una estrategia global e integrada contra cualquier amenaza potencial', *El País Editorial*, 28. Juni 2011, http://www.elpais.com/articulo/opinion/seguridad/elpepiopi/20110628elpepiopi_2/Tes. http://www.elpais.com/articulo/opinion/seguridad/elpepiopi/20110628elpepiopi_2/Tes.

15 'Spanish Security Strategy. Everyone's responsibility', 2011, a.a.O., S. 75.

16 Mestres, 2011, a.a.O., S. 5.

17 Giegerich und Jonas, 2011, a.a.O., S. 9.

18 Ángel de Antonio, 'El Consejo de Ministros aprueba hoy una "Estrategia de Seguridad" que augura el fin cercano de ETA', *ABC.es*, 24. Juni 2011, <http://www.abc.es/20110624/espana/abci-201106231745.html>.

19 Jonas und von Ondarza, 2010, a.a.O.

an, das Machbare zu akzeptieren und sich mit einer „Good-enough“-Strategie anzufreunden, die immerhin besser sei als gar keine.²⁰

4.3 Einbeziehung der Öffentlichkeit

„Vigorous discussion conducted internally, but without connecting with academia and wider commentators, can also lead to a distortion of Clausewitz’s Trinity, as the triangular discourse between the war-fighters, the governors and the people bends out of shape”.²¹ Im Einklang mit dieser Ansicht bekennen sich die internationalen Partner Deutschlands, zumindest auf deklaratorischer Ebene, auch einhellig dazu, dass die Einbeziehung der breiten nationalen Öffentlichkeit notwendig ist – schließlich könne nur so Transparenz geschaffen werden.

De facto blieb der Austausch mit der jeweiligen nationalen Bevölkerung in diesen Ländern jedoch schwach ausgeprägt. So hatten im Falle Großbritanniens frühere Regierungen zum Beispiel für ähnliche Zwecke den Blog des renommierten King’s College genutzt.²² Im Jahr 2010 wurde jedoch versäumt, eine sichtbare öffentliche Debatte anzustoßen.²³ In Spanien dienten insbesondere drei Expertenseminare während des Entstehungsprozesses der nationalen Sicherheitsstrategie dazu, zumindest Repräsentanten der Zivilgesellschaft und des Privatsektors einzubinden, während das französische Weißbuch von einer öffentlichen Debatte begleitet war, die vor allem in Form von Webcasts geführt wurde.²⁴

Ein Grund für diese Minimallösungen könnte darin liegen, dass ein Patentrezept zur effektiven Beteiligung der Bevölkerung nicht existiert, es ist allerdings auch denkbar, dass das deklaratorische Ziel, die breite Öffentlichkeit einzubeziehen, nur halbherzig umgesetzt wird.

5. Strategieentwicklung als andauernder Prozess

In der politischen Praxis haben Staaten unterschiedliche Ansätze gewählt, um den Entwicklungszyklus ihrer Strategiedokumente zu gestalten. Einige Partner Deutschlands, wie z.B. Großbritannien und die Niederlande, haben zudem einen ausgefeilten Prozess der Risikoanalyse zur Unterstützung der Strategieentwicklung etabliert. Es zeigt sich ferner, dass ressortübergreifende Begleitstrukturen eine wichtige Rolle bei der Implementierung der strategischen Vorgaben spielen. Die nationale Sicherheitsstrategie spielt häufig die Rolle eines übergeordneten Dokuments, das durch Teilstrategien für bestimmte Politikfelder weiter ausdifferenziert wird. Insgesamt wird der Vorgang der Strategieentwicklung immer mehr von dem Gedanken geprägt, dass es sich um einen fortlaufenden Prozess handelt, der eine gewisse Agilität aufweisen muss, um flexibel auf entstehende Sicherheitsrisiken reagieren zu können, und

weniger um die einmalige Gestaltung aller strukturbildenden Entscheidungen.²⁵

5.1 Entwicklungszyklus und Teilstrategien

Die Bandbreite der Vorgehensweisen bei der Festlegung des Entwicklungszyklus von Sicherheitsstrategien reicht von gesetzlich vorgegebenen Zeiträumen über politische Selbstverpflichtungen bis hin zur kontinuierlichen Anpassung. In den USA hat der Kongress mit dem *Goldwater Nichols Act* von 1986 den Präsidenten per Gesetz dazu verpflichtet, jedes Jahr eine nationale Sicherheitsstrategie vorzulegen. Diese rigide Festlegung erhöht zwar theoretisch die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gegenüber der Exekutive, ist jedoch praktisch losgelöst von jedweder Änderung der sicherheitspolitischen Lage. Ob es nötig und angemessen ist die bestehende Strategie zu überarbeiten, spielt in diesem Ansatz keine Rolle. Es ist daher auch nicht überraschend, dass amerikanische Präsidenten diese Verpflichtung flexibel zu handhaben scheinen und es immer wieder vorkommt, dass ihr nicht entsprochen und keine Strategie präsentiert wird: „[t]he timelines for submission of strategic documents to Congress have not always been met, even when the deadlines are quite specifically articulated in law.“²⁶

Großbritannien und Spanien haben dagegen den Weg der politischen Selbstverpflichtung gewählt. Die nationale Sicherheitsstrategie der Briten von 2010 sieht vor, dass einem Parlamentsausschuss ein jährlicher Fortschrittsbericht vorgelegt und dass die Strategie selbst alle fünf Jahre neu formuliert wird.²⁷ Die spanische Regierung hat ihre erste Sicherheitsstrategie von 2011 auf einen Zeithorizont von zehn Jahren ausgelegt, sieht aber eine Überarbeitung aufgrund der schnellen Entwicklungen im sicherheitspolitischen Umfeld schon nach fünf Jahren – bei Bedarf auch schon früher – vor.²⁸ In Großbritannien wurde seit Veröffentlichung der ersten Sicherheitsstrategie im Jahr 2008 auch mit einem schnelleren Zyklus experimentiert. Dieser wurde aber als wenig effizient verworfen. Derartige Selbstverpflichtungen sind natürlich mit einem Regierungswechsel unter Umständen hinfällig.

Das Vorgehen der Niederlande ist dem der USA exakt entgegengesetzt. Das Arbeitsprogramm zur nationalen Sicherheit versucht einen Prozess der kontinuierlichen Anpassung zu etablieren. Im Rhythmus von zwei Jahren wiederkehrende Zukunftsanalysen werden mit einer jährlichen Risikoanalyse und einem halbjährlichen Abgleich kurzfristiger Risiken verbunden, ohne dass dies zu einer neuen Strategie im Sinne eines übergeordneten Dokuments führen muss. Durch diese Vorgehensweise soll die Anpassungsfähigkeit nationaler Sicherheitspolitik maximiert werden: „In contrast to a more traditional strategy document that is bound by time, current perspectives of security needs, and possible limitations in the application

20 Gray, 2010, a.a.O., S. 168-169.

21 Paul Newton, Paul Colley und Andrew Sharpe, ‘Reclaiming the Art of British Strategic Thinking’, *RUSI Journal*, 155:1, 2010, S. 44-51. 44.

22 Newton, Colley und Sharpe, 2010, a.a.O., S. 44.

23 Giegerich und Jonas, 2011, a.a.O., S. 10.

24 Jonas und von Ondarza, 2010, a.a.O.

25 Michel Rademaker, ‘National Security Strategy of the Netherlands: An Innovative Approach’, *Information & Security*, 23:1, 2008, S. 51-61.

26 Catherine Dale, *National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress. CRS Report for Congress* (Washington DC: Congressional Research Service, 2008), S. 4.

27 ‘A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy’, 2010, a.a.O., S. 35.

28 ‘Spanish Security Strategy: Everyone’s Responsibility’, 2011, a.a.O., S. 18.

of national power, the Work Programme is evergreen and drives strategies continually adaptable to a changing security environment.“²⁹

In den Niederlanden ist eine Vorstellung stark ausgeprägt, die die nationale Sicherheitsstrategie an die Spitze einer Dokumentenhierarchie stellt: „The NSS should become the (relatively ‚thin‘) capstone document of a pyramid of strategic documents...underneath this capstone document the relevant players can then develop some functional (sub-)strategies in a bottom-up way, but based on the method and principles enunciated in the NSS.“³⁰ Wichtig ist hier vor allem, dass die Entscheidungen innerhalb eines bestimmten ministeriellen Portfolios wieder von der Makroebene der nationalen Sicherheitsstrategie an die in eben diesem Bereich Verantwortlichen zur Ausplanung zurückgegeben werden. In diesem Verständnis ist die nationale Sicherheitsstrategie also ein Dokument, das nachgeordnete Entscheidungen zwar strukturiert, sie aber nicht vorwegnimmt.

Auch andere Partner Deutschlands folgen diesem Modell. So sieht zum Beispiel die britische Sicherheitsstrategie von 2010 die Entwicklung von Teilstrategien zu den Bereichen Sicherheit im Informationsraum (Cybersicherheit), zum Ausbau internationaler Stabilität sowie zur Rüstungsindustrie vor.³¹ Auch das spanische Grundlagendokument von 2011 erwähnt explizit die Formulierung von Substrategien, so z.B. für den Bereich der Cybersicherheit.³² In Deutschland ist dieser Prozess im Moment noch auf den Kopf gestellt, oder zumindest doch weitaus weniger verankert. So hat das Bundesinnenministerium im Februar 2011 eine Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland vorgelegt.³³ Ohne den Vorteil eines Gesamtblicks, der durch die Makroebene einer nationalen Sicherheitsstrategie entsteht, besteht die Gefahr, dass es, sollten weitere Teilstrategien folgen, ab einem gewissen Punkt schwierig wird, die Kohärenz einzelner Substrategien sicherzustellen.

5.2 Methode der Risikoanalyse und -bewertung

Welche Methoden einzelne Regierungen anwenden, um Sicherheitsrisiken zu analysieren und zu bewerten, ist nur in den wenigsten Fällen transparent nachvollziehbar. Auch hier zeichnen sich die Niederlande und Großbritannien durch ihre Vorreiterrollen aus.

In Großbritannien wird seit 2005 eine Übersicht nationaler Risiken in Form eines *National Risk Registers* erstellt. Seit 2008 wird diese Übersicht öffentlich zugänglich gemacht. Im Zuge des Prozesses, der zur nationalen Sicherheitsstrategie von 2010 führte, wurden die zugrundeliegenden Analyseschritte von einem *National Risk Assessment* zum *National Security Risk Assessment* ausgeweitet (zuvor war die Analyse auf die innere

Sicherheit beschränkt). Während die detaillierten Analysen unter Verschluss bleiben, ist die aus diesem Prozess abgeleitete Priorisierung der Sicherheitsrisiken in der britischen Sicherheitsstrategie ersichtlich. Die britische Konzeption von Risiko beinhaltet sowohl Naturrisiken als auch auf menschliches Handeln zurückzuführende Gefährdungen, sofern sie eine Reaktion der nationalen Regierung erfordern. Der Prozess findet in drei Stufen statt: Risikoidentifizierung, Risikobewertung (Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen) und relativer Vergleich der Risiken. Letzterer Punkt meint, dass Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen der einzelnen Risiken im Verhältnis zueinander bewertet werden. Für die Identifizierung, Analyse und Bewertung der Risiken werden Expertenmeinungen und verfügbare historische und statistische Daten herangezogen. Als Perspektive werden jeweils ein Zeitraum von fünf und einer von zwanzig Jahren herangezogen. Die Bewertung der nationalen Sicherheitsrisiken erfolgt auf dieser Grundlage alle zwei Jahre.³⁴

In den Niederlanden wird eine Liste der zu beachtenden Risiken im Austausch zwischen Experten aus Forschungseinrichtungen und Regierungsvertretern generiert, bevor sie ressortübergreifend durch die Regierung nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen geordnet wird. Eine daraus resultierende Übersichtsmatrix wird dem Parlament und dem Kabinett jedes Jahr vor den Budgetverhandlungen zur Verfügung gestellt und ist somit seit 2008 in den Grundzügen öffentlich zugänglich. Auch in den Niederlanden wird versucht, die Bewertung der einzelnen Risiken auf Grundlage der verfügbaren Daten auf eine quantifizierbare Basis zu stellen.³⁵ Nach Aussage der von Caudle und de Spiegeleire befragten Akteure hilft die beschriebene Methodologie vor allem bei der Priorisierung von Risiken und genießt daher hohe Akzeptanz.³⁶ Die Institutionalisierung eines Prozesses zur Risikoanalyse und -bewertung scheint sich also bei wichtigen Partnern Deutschlands bewährt zu haben.

5.3 Institutionelle Begleitstrukturen und Implementierung

Die Erfahrungen aus den hier betrachteten Ländern zeigen, dass es ausgeprägter, in vielen Fällen ressortintegrierender, institutioneller Begleitstrukturen bedarf, um die Implementierung einer nationalen Sicherheitsstrategie voranzutreiben. Allerdings ist es mit der bloßen Existenz von Gremien nicht getan, wie das Beispiel USA zeigt. Der amerikanische Präsident verfügt mit dem Sekretariat des nationalen Sicherheitsrats und seinem Sicherheitsberater auf dem Papier über eine beeindruckende Struktur, die einerseits die Ausarbeitung der Sicherheitsstrategie stützt und andererseits ein Instrument zur ressortübergreifenden Koordination darstellt. Wie gut dieser Ansatz funktioniert, scheint jedoch stark von den beteiligten Persönlichkeiten abzuhängen, nicht zuletzt, weil der interministerielle Aushandlungsprozess für Außenstehende nahezu undurchschaubar bleibt: „The interagency process used to pro-

29 Sharon L. Caudle und Stephan de Spiegeleire, 'A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom', *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 7:1, 2010, S. 1-22: 8.

30 Rademaker, 2008, a.a.O., S. 53-54.

31 Giegerich und Jonas, 2011, a.a.O., S. 8.

32 'Spanish Security Strategy. Everyone's responsibility', 2011, a.a.O., S. 77.

33 'Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland', *Bundesministerium des Innern* (Berlin: BMI, 2011).

34 Eine Beschreibung der *National Security Risk Assessment* Methodologie findet sich in 'A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy', 2010, a.a.O., S. 37.

35 Caudle und de Spiegeleire 2010, a.a.O., S. 5.

36 Ebd., S. 9.

duce the NSS may best be viewed as an opaque and irregular set of rolling negotiations among national security principals“.³⁷

Strukturen werden benötigt, um einen Ausgleich zwischen den Interessen der einzelnen beteiligten Ministerien und anderen Akteuren herzustellen. Wird diese Leistung nicht erbracht, wird es nahezu unmöglich, die für die Implementierung der Strategie wichtige Prioritätensetzung einzufordern. Die Erfahrungen aus Großbritannien, den Niederlanden und Spanien haben gezeigt, dass die Koordination von Ressorts als Mechanismus zur Steuerung unzureichend ist. Daher werden neuerdings Entscheidungsgremien eingerichtet, welche die unterschiedlichen Perspektiven integrieren, um im Zweifelsfall festlegen zu können, welche Interessen Priorität genießen sollten. Es liegt nahe, dass derartige Strukturen direkt bei dem jeweiligen Regierungschef verankert sein sollten, da die komplexe Steuerung einer entsprechenden Autorität bedarf.³⁸ In der spanischen Sicherheitsstrategie heißt es hierzu explizit: „It is necessary to establish a single political body with the highest responsibilities with regards to presidential counselling and crisis management.“³⁹

Im Folgenden soll das angesprochene institutionelle Gefüge kurz am Fall Großbritanniens skizziert werden. Die Sicherheitsstrategie wird von einem interministeriellen Gremium, dem Cabinet Office, ausgearbeitet. In diesem Rahmen wurde 2007 ein Komitee für Nationale Sicherheit, Internationale Beziehungen und Entwicklung gegründet, das dem Premierminister und relevanten Ministern eine Koordinations- und Steuerungsfunktion auf höchster Ebene zuweist. Zudem existiert seit März 2009 mit dem Forum für Nationale Sicherheit eine Art externer zwölköpfiger wissenschaftlicher Beirat, der das erwähnte Komitee beratend unterstützt. Seit Sommer 2008 existierten auch Pläne, einen beide Kammern einbeziehenden Parlamentsausschuss einzurichten, der die Strategie für die nationale Sicherheit bewerten und prüfen soll. Nach anfänglichen Verzögerungen wurden 2010 die Ausschussmitglieder ernannt. Der Ausschuss hat nun seine Arbeit aufgenommen und kommt seiner Kontrollfunktion zum Beispiel durch Anhörungen nach.⁴⁰

Die im Mai 2010 gewählte Koalition aus Konservativen und Liberal-Demokraten unter Führung von David Cameron und Nick Clegg setzte einen Rat für Nationale Sicherheit ein und ernannte formell einen Berater für Nationale Sicherheit, der im Cabinet Office angesiedelt ist. Im Sicherheitsrat sind alle relevanten Ressorts auf Ministerebene vertreten, der Premierminister führt den Vorsitz. Das Sekretariat des Sicherheitsrats, ebenfalls im Cabinet Office angesiedelt, arbeitet direkt mit den einzelnen Ministerien zusammen. Im Februar 2011 verfügte es über einen Mitarbeiterstab von 195 Personen, der allerdings nach Auskunft des Cabinet Office in der nächsten Zeit um un-

gefähr ein Viertel schrumpfen soll.⁴¹ Die Entstehung der Sicherheitsstrategie von 2010 hat gezeigt, dass sich starke Ministerien vom Cabinet Office nicht dominieren lassen, ihm wird jedoch durchaus eine Führungsrolle zugebilligt.⁴²

6. Schlussbemerkungen: Schritte zur Strategiefähigkeit

Die international vergleichende Betrachtung der Entstehungsprozesse nationaler Sicherheitsstrategien liefert reichhaltiges Material, aus dem sich mehrere Elemente als zentral herauskristallisieren. Diese könnten dazu genutzt werden, die unter der tagespolitischen Oberfläche schlummernde Debatte in Deutschland informiert zu halten und Lehren abzuleiten, falls der Entschluss, eine nationale Sicherheitsstrategie zu formulieren, gefasst werden sollte.

Erstens lässt sich festhalten, dass die kürzlich in Europa und den USA entstandenen nationalen Sicherheitsstrategien von einem umfassenden Ansatz geprägt sind. Innere und äußere Sicherheit werden zunehmend als Kontinuum verstanden. Sicherheit wird nicht mehr lediglich als Schutz von Bevölkerung und Territorium gesehen, sondern bewegt sich hin zum vernetzten Management von Risiken für die Gesellschaft insgesamt. Dies schließt die Bereiche Prävention und Antizipation von Risiken mit ein.

Zweitens bedarf dieser Ansatz der engen interministeriellen Kooperation, die wiederum durch Kapazitäten im Büro des Regierungschefs gesteuert werden sollte. Andernfalls drohen ressortspezifische Interessen den Prozess der Strategiefindung zu dominieren. Weiterhin sind begleitende Institutionen von Bedeutung, um die Implementierung der nationalen Sicherheitsstrategie zu kontrollieren und die Kohärenz der notwendigen untergeordneten Teilstrategien zu gewährleisten.

Drittens scheint es sich zu bewähren, externe Experten in den Prozess der Strategieentwicklung einzubinden. Zum einen kann so ein kritischer Denkprozess in Gang gesetzt werden, der „Betriebsblindheit“ verhindern hilft und neue Ideen generiert. Zum anderen kann externe Expertise dabei helfen, die im Regierungsapparat zu institutionalisierende Risikoanalyse und -bewertung zu füttern und somit das Produkt zu verbessern.

Viertens hat sich gezeigt, dass Strategieentwicklung ein Prozess ist, der nicht mit der Veröffentlichung eines Grundlagendokuments abgeschlossen ist. Im Gegenteil, Flexibilität und die Fähigkeit zur Adaption sind Wesensmerkmale jüngerer Strategiedokumente. Hierin spiegelt sich, dass die nationale Sicherheitsstrategie als Rahmendokument zu verstehen ist, das nicht versucht allgemeingültige Lösungen zu definieren, sondern sich in einen fortlaufenden Prozess der Priorisierung und haushälterischen Planung einfügen kann.

37 Richard B. Doyle, 'The U.S. National Security Strategy: Policy, Process, Problems', *Public Administration Review*, July/August 2007, S. 624-629: 628.

38 Vgl. Arteaga, 2009, a.a.O., S. 6-7; Caudle und de Spiegeleire, 2010, a.a.O., S. 3.

39 'Spanish Security Strategy. Everyone's responsibility', 2011, ebd., S 75.

40 Informationen zur Arbeit des Ausschusses können unter <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/jcnss/> abgerufen werden.

41 'The National Security Strategy: Oral and Written Evidence', *House of Lords Joint Committee on the National Security Strategy* (London: House of Lords, 2011), <http://www.parliament.uk/documents/joint-committees/national-security-strategy/nsscattedevidencefinal.pdf>, S. 15.

42 Giegerich und Jonas, 2011, a.a.O., S. 9.