



Marius Müller-Hennig

Den Nationalen Sicherheitsrat auf Strategieentwicklung ausrichten

Auf einen Blick

Die Weiterentwicklung des Bundessicherheitsrates zu einem Nationalen Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt könnte eine zentrale Weichenstellung für die Sicherheitsarchitektur Deutschlands werden. Bei seiner Einrichtung sollte unbedingt vermieden werden, bestehende und funktionierende Strukturen und Verfahren zu doppeln bzw. neue Friktionen in der Ressortkoordination zu schaffen. Der zentrale Mehrwert eines Nationalen Sicherheitsrats im Bundeskanzleramt betrifft die Strategieentwicklung. Hierauf sollte sich seine Einrichtung zunächst konzentrieren. Prioritär sollte ein regelmäßiger Strategiezyklus aufgesetzt werden und das strategische Ökosystem (weiter-)entwickelt werden. Dieses umfasst auch Akteure außerhalb der staatlichen Ressorts der Bundes-

regierung. Strukturell muss der Bedeutung der Bundesländer in der deutschen Sicherheitsarchitektur besonders Rechnung getragen werden. Thematisch muss ein Nationaler Sicherheitsrat dem Nexus innere und äußere Sicherheit sowie dem Nexus Recht und Sicherheit besondere Aufmerksamkeit widmen. Denn in einem internationalen Umfeld, in dem sich zunehmend wieder das Recht der Stärkeren durchzusetzen scheint, ist es gleichermaßen existentiell wichtig wie herausfordernd, Recht und Demokratie in Deutschland zu sichern und gleichzeitig auch wieder international zu befördern. Schließlich sollte eine parlamentarische Schnittstelle zum Sicherheitsrat vorgesehen und die Neuerungen im System nationaler Sicherheit durch ein entsprechendes Gesetz verankert werden.

Im Jahr 2023 hatte die Ampelkoalition die erste Nationale Sicherheitsstrategie für die Bundesrepublik Deutschland vorgelegt. Hierauf hatte man sich bereits im Koalitionsvertrag von 2021 geeinigt. Durch die fundamental veränderte sicherheitspolitische Lage nach dem Beginn des Angriffskriegs der Russischen Föderation auf die Ukraine im Februar 2022 gewann dieses Vorhaben noch einmal an Bedeu-

tung und Sichtbarkeit. Der Prozess zur Erstellung der Strategie aber auch das Ergebnis blieben dann allerdings hinter den Erwartungen zurück.

Nach den vorgezogenen Bundestagswahlen im Februar 2025 haben sich CDU/CSU und SPD auf einen Koalitionsvertrag geeinigt und Friedrich Merz am 6. Mai 2025 zum

neuen Bundeskanzler gewählt. Die neue Regierung hat sich die Frage der nationalen Sicherheit erneut prominent auf die Fahne geschrieben.

Nationale Sicherheit als Top-Priorität der neuen Bundesregierung?

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wird explizit die Weiterentwicklung des Bundessicherheitsrates zu einem Nationalen Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt sowie die Errichtung eines Nationalen Krisenstabs der Bundesregierung und eines Nationalen Lagezentrums vereinbart (CDU/CSU und SPD 2025: 126). Die Einrichtung des Sicherheitsrates ist zudem bereits am Tag des Amtsantritts durch den entsprechenden Organisationserlass des Bundeskanzlers formell beschlossen worden. Gleichwohl bleibt bisher vage, wie dieser Sicherheitsrat konkret aussehen und mit welchen Kompetenzen er – gerade auch im Verhältnis zu anderen Institutionen – ausgestattet werden soll (Meiertöns 2025). Unabhängig von dieser konkreten Ausgestaltung signalisiert die organisatorische Festlegung aber bereits eine politische Priorisierung der Regierung von Bundeskanzler Friedrich Merz.

Die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates ist schon seit längerem in der Diskussion (siehe Meiertöns 2023: 19). Sie war zudem sowohl 2021 als auch 2025 Teil des Wahlprogramms von CDU/CSU. Insbesondere im Zuge der Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands zwischen 2021 und 2023 wurde die Diskussion über die Einrichtung eines Sicherheitsrates durchaus kontrovers geführt. Nachdem die politische Grundsatzentscheidung für die Einrichtung eines solchen Gremiums nun gefallen ist, sollten wichtige Einsichten aus der kritischen Diskussion über den Sinn und die Funktionsvoraussetzungen für ein solches Gremium bei dessen Einrichtung unbedingt berücksichtigt werden. Insbesondere die folgenden sechs Aspekte sind von besonderer Bedeutung.

1. Zentralen Mehrwert fokussieren, Friktionen vermeiden

Der Wortlaut des Koalitionsvertrags deutet bereits an, dass sich die Koalitionäre der institutionellen Herausforderungen dieses Unterfangens bewusst sind. So wird dort formuliert, dass der „(...) Bundessicherheitsrat, im Rahmen des Ressortprinzips, zu einem Nationalen Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt (...)“ fortentwickelt werden soll (CDU/CSU und SPD 2025: 126). Tatsächlich liegt genau hier (beim Ressortprinzip) die eigentliche Herausforderung. Denn die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats ist zwar laut Meiertöns verfassungsrechtlich durchaus möglich, doch erscheint sie eben nur dann „(...) sinnvoll, wenn dadurch bestehende Strukturen nicht dupliziert oder entwertet werden“ (Meiertöns 2023: 24). Insofern ist der einschränkende Verweis auf das Ressortprinzip sehr wichtig. Im Koalitionsvertrag sind nun folgende Aufgaben für den Nationa-

len Sicherheitsrat vorgesehen: (i) die Koordination integrierter Sicherheitspolitik, (ii) die Strategieentwicklung und strategische Vorausschau sowie (iii) die Ermöglichung von gemeinsamer Lagebewertung und politischer Willensbildung. Die neue Regierung sollte im Lichte der Kompatibilität mit dem Ressortprinzip ganz bewusst den Fokus des Sicherheitsrates zunächst eng auf Strategieentwicklung und strategische Vorausschau richten. Denn genau hier liegt das größte Defizit und der größte Bedarf, dem ein Nationaler Sicherheitsrat, angesiedelt im Bundeskanzleramt, abhelfen könnte. Dazu müsste man ihm das zubilligen, was Brozus et al. (2022: 7) als „strategiepolitische Kohärenz-Kompetenz“ bezeichnen. Gleichzeitig bedarf es aber auch eines klaren Bewusstseins für die Grenzen der Zentralisierung von Strategieentwicklung im föderalen System der Bundesrepublik. Was fehlt ist nicht die strategische Expertise selbst, sondern deren Zusammenführung und systematische Inwertsetzung.

2. Einen regelmäßigen Strategiezyklus aufsetzen

Denn wie vielfach festgestellt ist es auch im Falle von Strategiebildung und strategischer Vorausschau keinesfalls so, dass es keine entsprechenden Ressourcen und Expertise in den verschiedenen Ressorts der Bundesregierung gäbe. Und auch in der epistemischen Gemeinschaft außerhalb der Bundesregierung findet sich entsprechende Expertise. Woran es aber bisher fehlt, ist ein zentral koordinierter, transparenter Prozess der regelmäßig die verschiedenen Akteure in die Strategie-Entwicklung einbezieht. Die Erfahrung internationaler Partner wie bspw. der Niederlande verdeutlicht das Potential, welches in einem solchen Prozess steckt (Müller-Hennig 2023). Und mit Blick auf die Koordination eines solchen Prozesses legen die Erfahrungen mit den Prozessen zum Weißbuch Sicherheitspolitik (Federführung im Bundesministerium der Verteidigung) sowie der Nationalen Sicherheitsstrategie (Federführung im Auswärtigen Amt) nahe, dass eine Ansiedlung im Kanzleramt tatsächlich besser geeignet sein könnte um Ressortlogiken zu überwinden (Müller-Hennig und Teschendorf 2023: 2) als die bisher erprobten Varianten.

Mit der Etablierung eines entsprechenden Prozesses sollte zudem ganz gezielt der Aufbau bzw. die Pflege und Weiterentwicklung eines strategischen Ökosystems (Müller-Hennig 2022: 3 f.) verbunden werden. So gilt es, die bereits vorhandenen strategischen Ressourcen und Expertise in den Ressorts in einem solchen Prozess systematisch und regelmäßig einzubeziehen. Denn erst mit einer kontinuierlichen, transparenten Durchführung eines solchen Prozesses gibt es für alle relevanten Akteure den erforderlichen Anreiz, dezidierte Expertise hierfür vorzuhalten und entsprechendes Wissensmanagement zu praktizieren. Dies gilt insbesondere für relevante Ressorts, die bisher nicht enger in die strategischen Debatten einbezogen waren. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ist es schließlich dringend geboten, die Bundesländer systematisch in

Strategieprozesse – und damit auch in die Weiterentwicklung des Bundessicherheitsrates zu einem Nationalen Sicherheitsrat – einzubinden.

3. Besondere Aufmerksamkeit für die Einbeziehung der Länder

Im Rahmen der Diskussionen zum Weißbuch Sicherheitspolitik von 2016 und zur Nationalen Sicherheitsstrategie 2023 wurde die ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Bundesregierung und auch die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft bereits intensiv praktiziert. Hier existieren also schon Erfahrungswerte in der gemeinsamen strategischen Diskussion. Die unzureichende Einbeziehung der Bundesländer muss hingegen als ein Defizit des vergangenen Prozesses zur Entwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie benannt werden (Müller-Hennig und Teschendorf 2023: 1). So attestierte denn auch die damalige Vorsitzende der Innenministerkonferenz, die Innenministerin von Berlin, Iris Spanger, dass es leichtfertig war, die Nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln, ohne die Expertise der Bundesländer einzubeziehen (Senatsinnenverwaltung 2023). Die neue Bundesregierung sollte daher die Weiterentwicklung des Bundessicherheitsrats zu einem Nationalen Sicherheitsrat insgesamt und die Etablierung eines regelmäßigen Strategiezyklus im Besonderen frühzeitig und eng mit den Bundesländern abstimmen. Umgekehrt sollten die Bundesländer die Gelegenheit nutzen und das Thema bereits im Rahmen der kommenden Frühjahrstagung der Innenministerkonferenz im Juni 2025 in Bremerhaven auf die Agenda setzen.

4. Nexus Innere und äußere Sicherheit

Die Einbeziehung der Länder ist gerade angesichts der Verquickung von innerer und äußerer Sicherheit von herausgehobener Bedeutung. Hier tut man sich in Deutschland schon länger schwer: In Sonntagsreden, aber auch in vielen politischen Dokumenten und Konzeptpapieren finden sich Lippenbekenntnisse, diese Dimensionen von Sicherheit stärker zusammenzudenken, da sich die entsprechenden Phänomenbereiche zunehmend überlappen. So formulierte denn auch die Nationale Sicherheitsstrategie aus 2023 ganz bewusst den Anspruch, eine „integrierte Sicherheitspolitik“ zu verfolgen. Dass gerade die Bundesländer, die für Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Innern primär zuständig sind aber in eben jenem Prozess nicht angemessen eingebunden waren, zeigt die weiterhin eklatante Lücke zwischen Anspruch und Praxis.

Im aktuellen Koalitionsvertrag finden sich ebenfalls widersprüchliche Signale. So wird einerseits explizit am Konzept der integrierten Sicherheit festgehalten, und der avisierte Nationale Krisenstab soll nicht nur ressortübergreifend aufgestellt werden, sondern auch Bund und Länder einbeziehen. Gleichzeitig findet sich der Passus zum Nationalen Sicherheitsrat, Lagezentrum und Krisenstab explizit

nur unter der Überschrift „Kohärenz im Außenhandeln“ des Koalitionsvertrags. Ein weiterer Indikator für ein eher traditionell auf äußere Sicherheit verengtes Verständnis fand sich zudem auch in der Rede des designierten Bundeskanzlers Friedrich Merz vor dem Bundesausschuss der CDU zur Verabschiedung des Koalitionsvertrags vom 28. April 2025. Hier beschrieb er explizit nur die „äußere Sicherheit“ unseres Landes als Grundvoraussetzung für „alles was dann noch folgt“.¹ Dem Anspruch einer wirklich integrierten Sicherheitspolitik gerecht zu werden, so viel ist bereits deutlich, wird auch für die neue Koalition kein Selbstläufer. Denn der Impuls, sich zunächst wieder einmal primär auf die äußere Sicherheit zu fokussieren ist aus praktischen Erwägungen verständlich: Durch die direkte Ansiedlung des BND beim Bundeskanzleramt einerseits und die exklusive Zuständigkeit der Bundesregierung für die äußere Sicherheit andererseits müssen hier keine Akteure anderer föderaler Ebenen berücksichtigt werden. Und ohne Zweifel gibt es auch in der Strategieabstimmung zwischen den Akteur_innen der äußeren Sicherheit durchaus noch Verbesserungsbedarf. Gleichwohl hat man mit Blick auf die ressortübergreifende operative und strategische Abstimmung in den vergangenen zwei Dekaden schon große Fortschritte erzielt. Die weitaus größeren Herausforderungen für eine wirklich integrierte Sicherheitspolitik stellen sich damit derzeit ganz klar an der Schnittstelle zwischen äußerer und innerer Sicherheit. Letztere sollte bei der Einrichtung des Nationalen Sicherheitsrats von Anfang gleichrangig mitgedacht werden.

5. Nexus Sicherheit und Recht

Eng verbunden mit dem Nexus zwischen innerer und äußerer Sicherheit sollte ein Nationaler Sicherheitsrat auch den Bruchstellen zwischen Sicherheit und Recht deutlich mehr Aufmerksamkeit widmen. Gerade als rechtsstaatliche Demokratie hat Deutschland (aber auch die Europäische Union insgesamt) ein vitales Interesse daran, die Integrität unserer Rechtsordnung und der rechtsstaatlichen Institutionen im Innern zu bewahren. Im Zusammenhang mit den aktuellen Herausforderungen der internationalen Sicherheit lauern hier aber besonders komplexe Zielkonflikte. Das eindringlichste Beispiel war vielleicht der Gefangenenaustausch im Sommer 2024, in der ein in Deutschland rechtskräftiger verurteilter und inhaftierter Auftragsmörder im Rahmen eines großen Gefangenenaustauschs frei gelassen wurde. Nicht nur aus rechtsstaatlichen, sondern eben auch aus strategischen Erwägungen war diese Entscheidung von besonderer Bedeutung und durchaus ambivalent. Franz C. Mayer hat dies treffend auf den Punkt gebracht: „Es geht nicht nur um den Strafanspruch des deutschen Staates und die Ansprüche der Nebenkläger. Mitten in einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg geht es auch um einen Wettbewerb der Systeme. Putin-Bewunderer werden sich einmal mehr bestätigt fühlen, dass der starke Mann am Ende gewinnt“ (Mayer 2024). Zielkonflikte lassen sich aber

1 <https://www.youtube.com/watch?v=BY0hNjk1sIM> (ab Timecode 18:06)

natürlich auch für viele weitere Phänomene an der Schnittstelle und in den Graubereichen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, zwischen Krieg und Frieden, zwischen Strafverfolgung und Abschreckung voraussehen. Gerade der Umgang mit den in letzter Zeit immer stärker betonten hybriden Bedrohungen wirft diffizile rechtliche Fragen, sowohl mit Blick auf die nationale als auch die internationale Rechtsordnung, auf. Die neue Bundesregierung und der neue Nationale Sicherheitsrat wären schlecht beraten, diese komplexe rechtliche Dimension in einem realpolitischen Kurzschluss auszublenden. Nicht alle Spannungsfelder zwischen Recht und Sicherheit werden sich einfach auflösen lassen, aber sie sollten im Rahmen der Strategieentwicklung für nationale Sicherheit zwischen den unterschiedlichen epistemischen Fachgemeinschaften gründlich diskutiert werden. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung um nicht unvorbereitet in derartige Situationen zu geraten und um aufgeklärte strategische Entscheidungen zu treffen. Daher ist es zwingend erforderlich, dass sich gerade auch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz intensiv in die Aufstellung eines Nationalen Sicherheitsrates und in dessen spätere Arbeit einbringt. Da der Ansatz der neuen Koalition vorsieht, den bisherigen Bundessicherheitsrat zum Nationalen Sicherheitsrat weiterzuentwickeln, sind die Voraussetzungen für die systematische Einbeziehung des Justiz-Ressorts gut, da es ja bereits im Bundessicherheitsrat vertreten ist. Wie erfolgreich die Einbeziehung des Justizressorts praktiziert wird, sollte sich spätestens an der nächsten Ausgabe der Nationalen Sicherheitsstrategie ablesen lassen.

6. Nationale Sicherheit in den Parlamenten?

Noch im Jahr 2021 hatte Markus Kaim auch unter Verweis auf die zentrale Rolle des Bundestags in sicherheitspolitischen Grundsatz-Entscheidungen den Mehrwert eines Nationalen Sicherheitsrats eher skeptisch beurteilt (Kaim 2021). Tatsächlich ist die Rolle des Bundestags in dieser Hinsicht nicht zu unterschätzen: Von der Mandatierung von Auslandseinsätzen, über die Haushaltsentscheidungen für die Sicherheitspolitik bis hin zur Feststellung von Spannungsfall und Verteidigungsfall. Hieraus folgt aber nicht zwangsläufig, dass ein Nationaler Sicherheitsrat im Kanzleramt in der deutschen Sicherheitsarchitektur keinen Mehrwert entfalten könnte. Er sollte aber bestenfalls direkt eine Schnittstelle bzw. ein Verfahren zur Einbeziehung des Deutschen Bundestags vorsehen. Eine ergänzende Schnittstelle könnten aber auch der Bundestag und die Länderparlamente selbst in Form einer parlamentarischen Konferenz für nationale Sicherheit (Müller-Hennig 2022: 3 f.) einrichten. Aus dieser Perspektive könnte es schließlich auch sinnvoll sein, den neuen Nationalen Sicherheitsrat nicht lediglich im Rahmen von Organisationserlass und Verwaltungsvereinbarungen einzurichten, sondern die hiermit verbundenen institutionellen Neuerungen über den Bundestag – und mit Zustimmung des Bundesrats – in einem eigenen Gesetz zur nationalen Sicherheit zu verankern.

Fazit

Ein Nationaler Sicherheitsrat könnte durchaus einen wichtigen Beitrag leisten, um die deutsche Sicherheitspolitik strategischer, besser abgestimmt und anpassungsfähiger zu machen. Er bietet die Möglichkeit, über einen kontinuierlichen Strategieprozess eine epistemische Gemeinschaft auszubauen, die vorhandene strategische Expertise in Deutschland abzurufen und auch die gesellschaftliche Debatte zu fördern. Damit dies aber gelingen kann, muss der Nationale Sicherheitsrat sowohl über Institutionen als auch über die Bund-Länder Ebenen hinweg integrieren und Sicherheitspolitik breiter denken. Erst dann kann aus einem Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt auch ein Nationaler Sicherheitsrat für ganz Deutschland werden.

Literatur

Brozus, Lars; Köhler, Paula und Schöne, Florian (2022): Konfliktbilder als Grundlage einer zukunftsfähigen Sicherheitsstrategie. Vorausschau, Transparenz und Partizipation für die Nationale Sicherheitsstrategie, SWP-Aktuell 2022/A 12, 11.2.2022, <https://www.swp-berlin.org/publikation/konfliktbilder-als-grundlage-einer-zukunftsfahigen-sicherheitsstrategie> (12.5.2025)

CDU/CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (5.5.2025).

Kaim, Markus (2021): Auf dem Holzweg. Die deutsche Außenpolitik leidet zwar unter vielen Defiziten. Die Einrichtung eines Sicherheitsrats würde jedoch keine Abhilfe schaffen, in IPG-Journal, 1.10.2021, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/auf-dem-holzweg-5462> (4.5.2025).

Mayer, Franz C. (2024): Lehren aus der Freilassung des Tiergartenmörders. Rechtstaat versus Diplomatie, in Legal Tribune Online, 2.8.2024, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/deal-freilassung-tiergartenmoerder-gefangenen austausch-russland-folgen> (4.5.2025).

Meiertöns, Heiko (2025): Endlich mehr Strategiefähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik: Der Nationale Sicherheitsrat im Koalitionsvertrag, VerfBlog, 2025/5/9, <https://verfassungsblog.de/nationaler-sicherheitsrat-staatsorganisationsrecht> (10.5.2025).

Meiertöns, Heiko (2023): Ein Sicherheitsrat für Deutschland? Verfassungs- und Sicherheitsrechtlicher Rahmen, in: Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht, 1/2023, S. 19–24.

Müller-Hennig, Marius; Teschendorf, Peer (2023): Nationale Sicherheitsstrategie und Nationaler Sicherheitsrat. Drei Lehren aus dem aktuellen Streit, FES Kompakt, <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=81891&token=3a85fb35f1e3432cd7761eb49136d241dec9e8fd> (3.5.2025).

Müller-Hennig, Marius (2023): Ein Anfang, nicht das Ende: Die Nationale Sicherheitsstrategie als Auftakt eines regelmäßigen Strategiezyklus, erschienen in: +49security – Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie, September 2023, <https://fourninesecurity.de/2023/03/09/ein-anfang-nicht-das-ende-die-nationale-sicherheitsstrategie-als-auftakt-eines-regelmaessigen-strategiezyklus> (5.5.2025).

Müller-Hennig, Marius (2022): Innere Sicherheit gleichrangig mitdenken. Anforderungen für die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie, FES Impuls, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19095.pdf> (3.5.2025).

Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2023): Für die Sicherheit und die Freiheit aller: Innenministerkonferenz verabschiedet 95 Beschlüsse, Pressemitteilung vom 16.6.2023, <https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1335509.php> (4.5.2025)

Über den 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

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Analyse, Planung und Beratung

Kontakt

Marius Müller-Hennig
marius.mueller-hennig@fes.de

Bildnachweis

Seite: Michael Kappeler, picture alliance/dpa

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

Mai 2025
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-456-5

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:
www.fes.de/publikationen

