Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

12.11.2026 IMPULSPAPIER

# Investitionen für eine resiliente Sicherheitsarchitektur

Kriterien zur zielgerichteten Ausgestaltung der 1,5-Prozent-NATO-Komponente



Ratsmitglieder: Prof. Dr. Stefan Bayer, Gräfin Bettina Bernadotte af Wisborg, Carolin Boßmeyer, Prof. Dr. Fatma Deniz, Tanja Gönner, Prof. Dr. Gerald H. Haug (Vorsitzender), Reiner Hoffmann (stellv. Vorsitzender), Thomas Kufen, Prof. Dr. Mark Lawrence, Dr. Katrin Leonhardt, Prof. Dr. Kai Niebert, Hubertus Paetow, Dr. Myriam Rapior, Dr. Werner Schnappauf, Achim Steiner

# Inhalt

**Executive Summary** ..... **3**

**1. Sicherheit braucht Resilienz – Resilienz braucht Nachhaltigkeit** ..... **4**

**2. Der politische Rahmen: Die 1,5-Prozent-Komponente des NATO-Ziels** ..... **5**

**3. Vom Ausgabenrahmen zum Resilienzgewinn: Kriterien zur Anrechnung und Priorisierung von Investitionen** ..... **7**

**4. Anwendung: Vier Investitionsfelder in der Prüfung** ..... **9**

**5. Governance: Prioritäten setzen, Anrechnung prüfen, Wirkung verantworten** ..... **12**

**6. Ausblick: Resilienzgewinn zum Maßstab machen** ..... **13**

# Executive Summary

Historisch hohe Verteidigungsausgaben verlangen einen klaren Maßstab: Entscheidend ist nicht allein, wie viel wir ausgeben, sondern **wie viel Sicherheit wir mit den Investitionen gewinnen.** Die Debatte richtet sich bislang vor allem auf militärische Fähigkeiten. Doch Verteidigungsfähigkeit braucht ebenso widerstandsfähige zivile und natürliche Systeme. Investitionen müssen deshalb auch daran gemessen werden, ob sie vitale staatliche Funktionen sichern, Verwundbarkeiten verringern und die Krisenfestigkeit stärken, ohne neue Abhängigkeiten und Risiken zu schaffen.

Die beim NATO-Gipfel 2025 in Den Haag erstmalig vereinbarte Komponente von bis zu 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für kritische Infrastruktur, zivile Vorsorge, Resilienz und Innovation eröffnet dafür einen Gestaltungsraum. Deutschland sollte ihn nutzen, um ein umfassendes Sicherheitsverständnis in konkrete Fähigkeiten zu übersetzen. Der **Maßstab** dafür muss ein **nachweisbarer Resilienzgewinn** sein.

Ausgehend vom Dreiklang aus Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit gibt der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) einen Impuls für die effektive Umsetzung der 1,5-Prozent-Komponente und strukturiert diesen anhand dreier Leitfragen: Welche Fähigkeiten brauchen wir? Welche Investitionen leisten den größten Beitrag? Und wer trägt Verantwortung für ihre Wirkung?

## Als Ergebnis seiner Überlegungen empfiehlt der RNE:

- **Kopplung der Umsetzung der NATO-1,5-Prozent-Komponente an den nachweisbaren Resilienzgewinn.** Der RNE schlägt dazu drei Prüfschritte vor:
    - Bestimmung der Relevanz möglicher Investitionsbereiche sowie von Fähigkeitslücken
    - Prüfung der Wirkung möglicher Maßnahmen auf Nachhaltigkeitskriterien, Additionalität, Verifizierbarkeit, Verfügbarkeit, Steuerung, Verteilung und Legitimität
    - Priorisierung der Maßnahmen und Investitionsbereiche nach systemischer Wirkung, Mehrfachnutzen, Vorsorgebeitrag und Mobilisierung zusätzlicher privater Fähigkeiten
- **Klare Ordnung der politischen und institutionellen Verantwortung für eine erfolgreiche Wirkung:** Strategische Priorisierung, Maßnahmenprüfung und unabhängiges Monitoring müssen ressortübergreifend ineinandergreifen. Zuständigkeiten und Bewertungskriterien müssen dazu transparent geregelt sein.
- **Dauerhafte Verankerung einer ökologischen und klimapolitischen Expertise im Nationalen Sicherheitsrat:** Eine strukturell verankerte Einbindung ökologischer und klimapolitischer Expertise, insbesondere durch die regelhafte Beteiligung des Umweltressorts bei entsprechenden Fragestellungen, und die bedarfsgerechte Ein-

bindung weiterer Ressorts sollen sicherstellen, dass militärische Verteidigungsfähigkeit, zivile Vorsorge sowie ökologische und soziale Risiken gemeinsam betrachtet werden.

# 1. Sicherheit braucht Resilienz – Resilienz braucht Nachhaltigkeit

Militärische Fähigkeiten und die entsprechenden Verteidigungsausgaben stehen derzeit stark im Fokus der sicherheitspolitischen Debatte. Zugleich hat sich das Sicherheitsverständnis deutlich erweitert: Zivile, infrastrukturelle und industrielle Fähigkeiten sind ebenso entscheidend für Sicherheit, Resilienz und Gesamtverteidigung. Denn nicht nur militärische Bedrohungen, sondern etwa auch Extremwetter, hybride Angriffe, fragile oder politisch instrumentalisierte Lieferketten, Biodiversitätsverlust, marode Infrastrukturen und schwindendes Vertrauen in Institutionen beeinträchtigen die Sicherheit und können sich zudem gegenseitig verstärken. Fällt etwa die Stromversorgung aus, zum Beispiel durch Extremwetter, einen gezielten Angriff oder ausbleibende Energielieferungen, können in kurzer Folge Kommunikation, Wasser- und Gesundheitsversorgung, Verkehrs- und Dateninfrastrukturen sowie der Zahlungsverkehr zusammenbrechen. Einzelne Störungen können sich so zu systemischen, die Sicherheit bedrohenden Krisen ausweiten („kaskadierende Effekte“). Damit verschwimmen die Grenzen zwischen ziviler und militärischer Sicherheit.

Folgerichtig betrachtet auch die NATO im Rahmen ihrer Resilience Baseline Requirements zivile Vorsorge und die Funktionsfähigkeit wesentlicher gesellschaftlicher, technischer und natürlicher Systeme als wichtige Voraussetzungen für Abschreckung und kollektive Verteidigungsfähigkeit.[1] So wie die NATO ihr Verständnis von Sicherheit um zentrale Nachhaltigkeitsfaktoren erweitert, so hat der RNE sein Verständnis von Nachhaltigkeit um wichtige Resilienz- und strategische Sicherheitsaspekte ergänzt[2] , beide mit dem Ziel, umfassende Antworten auf die Herausforderungen einer lebenswerten Zukunft zu geben. Denn wer vitale gesellschaftliche Funktionen dauerhaft sichern und eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen will, braucht Systeme, die unter Druck funktionieren, ohne neue ökologische, wirtschaftliche oder soziale Verwundbarkeiten zu schaffen. Sicherheit ist ohne resiliente Systeme, die wiederum auf möglichst stabilen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen und damit nachhaltigen Fundamenten stehen, nicht zu garantieren.

Im Dreiklang von Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit will der RNE im Folgenden den Fokus auf die Steigerung der Resilienz durch Investitionen legen: Neben einer Resistenzkomponente (einschließlich Abschreckung) umfasst Resilienz die Fähigkeit, Störungen

1 NATO (15.09.2026): 2026 Resilience Baseline Requirements. Online verfügbar unter: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2026/09/15/2026-resilience-baseline-requirements

2 RNE (19.03.2025): Nachhaltigkeit weiterdenken. Online verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2025/03/202503_RNE-Empfehlungen_Nachhaltigkeit_weiterdenken.pdf

vorzubeugen, ihnen standzuhalten, auf sie zu reagieren, wichtige Funktionen rasch wiederherzustellen und bessere Systemfunktionalitäten nach der Störung zu etablieren. Eine Investition erzeugt demnach dann einen **Resilienzgewinn,** wenn sie Ausfälle vermeidet oder begrenzt, vitale Funktionen unter Belastung länger aufrechterhält oder deren Wiederherstellung beschleunigt.[3] An diesem konkreten Nutzen sollten sich die Planung, Finanzierung und Erfolgskontrolle von Investitionen orientieren, damit ihr Beitrag zu einer verbesserten Sicherheit – eine Sicherheitsrendite – nachvollziehbar dargestellt werden kann.

## 2. Der politische Rahmen: Die 1,5-Prozent-Komponente des NATO-Ziels

Der NATO-Gipfel 2025 in Den Haag hat diesem Gedanken bündnispolitisches Gewicht verliehen. Die Bündnisstaaten haben vereinbart, bis 2035 jährlich insgesamt 5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung sowie verteidigungs- und sicherheitsbezogene Aufgaben einzusetzen.[4] Dabei sind für die Kernaufgabe „Verteidigung“ 3,5 Prozent des BIP und für **Maßnahmen und Investitionen in den Bereichen Resilienzsteigerung, kritische Infrastruktur, sichere Versorgung, Innovation, industrielle Basis und zivile Verteidigung bis zu 1,5 Prozent des BIP** vorgesehen. Diese Bereiche gelten damit erstmals als militärstrategisch relevant. Allein für Deutschland entspräche dies einem Investitionsvolumen von etwa 67 Milliarden Euro jährlich.[5]

Die 1,5-Prozent-Komponente stellt keine automatische Mittelzuweisung dar. Sie eröffnet einen breiten Ausgabenrahmen, innerhalb dessen unterschiedliche Sicherheitsbedarfe gegeneinander abzuwägen sind. 2029 wird die NATO erstmalig die Entwicklung und Ausgewogenheit der Ausgaben im Rahmen dieses Plans überprüfen. Wie Deutschland die Kategorie ausgestaltet, ist noch offen. Doch genau hier entscheidet sich, inwieweit der erweiterte Sicherheitsbegriff in Form eines messbaren Resilienzgewinns praktisch umgesetzt wird. Laufende Prozesse wie die Fortschreibung der Nationalen Sicherheitsstrategie, die Überarbeitung der Resilienzstrategie, die Novellierung der Vorsorgegesetze

**3** Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen. Online verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/BMI22017-resilienz-katastrophen.pdf?__blob=publicationFile&v=3

**4** Vgl. NATO (25.06.2025): The Hague Summit Declaration. Online verfügbar unter: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration

**5** Annahme bezogen auf den Haushalt 2025. Das nominale BIP in Deutschland lag 2025 bei rund 4.470 Milliarden Euro. 5 Prozent davon sind etwa 223,5 Milliarden Euro. Der Bundeshaushalt 2026 (Kernhaushalt) hat ein Gesamtvolumen von 524,54 Milliarden Euro. 223,5 / 524,54 ≈ 42,6 Prozent. Zur Einordnung der 3,5-Prozent- / 1,5-Prozent-Struktur, jeweils bezogen auf denselben Kernhaushalt:

- 3,5 Prozent BIP (Kernverteidigung) ≈ 156 Milliarden Euro → ~30 Prozent des Bundeshaushalts
- 1,5 Prozent BIP (Resilienz/erweiterte Sicherheit) ≈ 67 Milliarden Euro → ~13 Prozent des Bundeshaushalts

und die Bereichsausnahme[6] der Schuldenbremse für sicherheits- und verteidigungsbezogene Ausgaben bieten ein Gestaltungsfenster, um dieses erweiterte Verständnis von Sicherheit zu verankern.

Das aktuelle Gestaltungsfenster ist dabei Risiko und Chance zugleich: Einerseits kann ein breiter Sicherheitsbegriff dazu führen, dass verschiedenste Bestandsausgaben nur neu etikettiert werden. Andererseits sollten zivile oder ökologische Maßnahmen nicht allein deshalb unberücksichtigt bleiben, weil ihr Sicherheitsbeitrag außerhalb klassischer Verteidigungslogiken entsteht. Eine Anrechnung von Ausgaben auf die 1,5-Prozent-Komponente schafft für sich genommen weder zusätzliche Haushaltsmittel noch zusätzliche Fähigkeiten. **Maßgeblich ist daher nicht die Höhe der Ausgaben, sondern die belegbare Wirkung, der nachweisbare Resilienzgewinn.** Da die Politik über die Mittelallokation entscheidet, empfiehlt der Rat für Nachhaltige Entwicklung, die Ausgestaltung der 1,5-Prozent-Komponente mit einer politischen Leitfrage zu verbinden: **Welche Ausgaben machen Deutschland, die EU und ihre Bündnispartner tatsächlich widerstandsfähiger?**

Die NATO 2026 Resilience Baseline Requirements sehen in diesem Zusammenhang vor, dass die Mitgliedsstaaten einen wirksamen Governance-Rahmen für nationale Resilienz mit klar verteilten Zuständigkeiten schaffen, eine verlässliche und langfristige Ressourcenplanung sicherstellen und so die 1,5-Prozent-Komponente dauerhaft umsetzen. Entscheidend ist, ob die Mittelverwendung systemische Risiken hinreichend adressiert und durch angemessene Governance-Strukturen gestützt wird, die militärische Verteidigungsfähigkeit, zivile Vorsorge und nachhaltige Widerstandskraft zusammendenken. In der Diskussion um die praktische Ausgestaltung der 1,5-Prozent-Komponente möchte der RNE deshalb Impulse entlang der folgenden Fragestellungen setzen:

1. **Welche vitalen Funktionen sollten resilienter gestaltet werden?**

2. **Nach welchen Kriterien lassen sich Investitionen in diesen Funktionen anrechnen und nach ihrem zusätzlichen Resilienzgewinn priorisieren?**

3. **Welche Steuerung und Governance braucht es dafür auf Bundesebene?**

Mit einem Prüfrahmen, einer exemplarischen Relevanzeinordnung von vier Investitionsfeldern sowie einem Governance-Vorschlag regt der RNE die Bundesregierung und alle Beteiligten an, die Ausgestaltung der 1,5-Prozent-Komponente gemeinsam zu diskutieren und tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

**6** Deutscher Bundestag (31.08.2026): Die „Bereichsausnahme“ und die Berechnung der Nettokreditaufnahme. Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/bereichsausnahme-haushalt-1205472

# 3. Vom Ausgabenrahmen zum Resilienzgewinn: Kriterien zur Anrechnung und Priorisierung von Investitionen

Um die 1,5-Prozent-Komponente als Instrument zur Stärkung gesamtstaatlicher Resilienz auszugestalten, schlägt der RNE vor, die möglichen Investitionsfelder zunächst nach ihrem Beitrag zur Sicherung vitaler Funktionen einzuordnen. Anrechenbarkeit, erwarteter Resilienzgewinn und die daraus entstehende Sicherheitsrendite sind anschließend anhand konkreter Maßnahmen zu bewerten. Dabei sind ressortübergreifende Zusammenhänge ebenso zu berücksichtigen wie grenzüberschreitende Abhängigkeiten.

Für Investitionen, die grundsätzlich für die 1,5-Prozent-Komponente des Haager NATO-Beschlusses oder die Bereichsausnahme in Betracht kommen, schlägt der RNE ein dreistufiges Prüf- und Bewertungsverfahren vor. Es unterscheidet zwischen dem nachzuweisenden Fähigkeitsbeitrag, den Kriterien für die Anrechnung und der Priorisierung geeigneter Maßnahmen.

## Stufe 1: Relevanz – welchen Fähigkeitsbeitrag leistet die Investition?

Welche vitalen Funktionen sollen gesichert werden, gegen welches Störungsszenario und auf Grundlage welcher Risikoanalyse oder Resilienz- beziehungsweise Verteidigungsplanung? Zu benennen sind die bestehende Versorgung oder Fähigkeit, die identifizierte Lücke und das angestrebte Schutzniveau. Abhängigkeiten von anderen Systemen und grenzüberschreitende Auswirkungen sind dabei ausdrücklich zu berücksichtigen.

Maßgeblich ist der nachweisbare Fähigkeitsbeitrag der Investition: Die Investition muss eine oder mehrere konkrete Sicherheits- oder Resilienzfähigkeiten verbessern und eine oder mehrere identifizierte Verwundbarkeiten verringern. Verteidigungsfähigkeit muss dafür nicht ihr vorrangiger Zweck sein. Die gesamtgesellschaftliche Sicherheitswirkung steht aber im Vordergrund.

## Stufe 2: Kriterien zur Anrechenbarkeit

Aufbauend auf dem nachgewiesenen Fähigkeitsbeitrag schlägt der RNE folgende Kriterien zur Prüfung der Anrechenbarkeit vor:

1. **Nachhaltige Verringerung kritischer Abhängigkeiten:**
   Die Investition verringert fossile, rohstoffliche, technologische oder digitale Abhängigkeiten. Das heißt, ökologische, soziale und wirtschaftliche Folgerisiken werden reduziert: Die Verringerung einer Verwundbarkeit darf nicht durch neue Verwundbarkeiten erkauft werden.

2. **Additionalität:**
   Die Investition schafft zusätzliche Fähigkeiten oder stellt zusätzliche Mittel für deren Aufbau und Sicherung bereit und geht über das Umetikettieren von Bestandsausgaben hinaus.

3. **Verifizierbarkeit, Verfügbarkeit und Steuerung:**
   Der Fähigkeitsbeitrag ist anhand überprüfbarer Ziele und Indikatoren nachvollziehbar. Die Fähigkeit ist im Bedarfsfall rechtlich, organisatorisch und kapazitär verfügbar; ausreichende staatliche Steuerungsmöglichkeiten sind gesichert. Ihre Belastbarkeit wird, wo möglich, durch Übungen oder Stresstests überprüft oder zumindest modellgestützt bewertet.

4. **Verteilung und Legitimität:**
   Lasten und Nutzen sind fair verteilt und gesellschaftlich tragfähig. Verteilungskonflikte werden offengelegt und bei der Ausgestaltung berücksichtigt.

5. **Langfristigkeit:**
   Die Voraussetzungen für eine dauerhafte Wirksamkeit sind finanziell abgesichert und institutionell verankert. Nach Bedarf umfasst dies Personal, Wartung, Vorräte, Daten, Übungen und Betrieb.

Anhand dieses Prüf- und Bewertungsrahmens erfolgt eine qualifizierende Bewertung der Resilienzinvestitionen.

## Stufe 3: Priorisierung

Unter den Investitionen, die die Relevanzprüfung und die vorgeschlagenen Anrechnungskriterien erfüllen, sollten bei konkurrierenden Mitteln, diejenigen Vorrang erhalten, die den größten nachvollziehbaren Resilienzgewinn versprechen. Maßgeblich sind dabei:

- **Systemische Abhängigkeiten:** Investitionen verringern kritische Abhängigkeiten zwischen Systemen und stärken dadurch mehrere vitale Funktionen zugleich.
- **Mehrfachnutzen** (Multiple Use): Investitionen erfüllen nachweisbar mehrere zivile oder militärische Schutz- und Vorsorgefunktionen.
- **Vorsorge:** Investitionen verringern Risiken frühzeitig, statt ausschließlich die Reaktion auf bereits eingetretene Schäden zu verbessern.
- **Einbindung des Privatsektors:** Investitionen mobilisieren zusätzliche private Fähigkeiten und Mittel, ohne die erforderliche staatliche Steuerung und die Verfügbarkeit im Krisenfall zu beeinträchtigen.

Nicht die Investition selbst, sondern ihr Effekt auf den Resilienzgewinn steht im Mittelpunkt. Der Maßstab reicht deshalb über das Schließen kurzfristiger Lücken hinaus: Investitionen sollen heutige Schwachstellen verringern, künftige Schäden vermeiden, die

rasche Verfügbarkeit wiederherstellen und die Gesellschaft dauerhaft widerstandsfähiger machen. Diesen umfassenderen Ansatz hat der RNE bereits in seiner Stellungnahme zu Energiesystemen als Standortfaktor (2026) hervorgehoben.[7]

## 4. Anwendung: Vier Investitionsfelder in der Prüfung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung betrachtet exemplarisch vier mögliche Investitionsfelder mit unterschiedlichen Sicherheits- und Resilienzaspekten: Verkehrsinfrastruktur, natürliche Infrastruktur, dezentrale Energiesysteme und kommunaler Bevölkerungsschutz. Der Fokus liegt im Folgenden auf der ersten Relevanzeinordnung (Stufe 1): Welche vitalen Funktionen können gesichert und welche Verwundbarkeiten verringert werden?

Die Prüfung der Anrechenbarkeit und die Priorisierung nach Stufen 2 und 3 erfordern dagegen die Betrachtung konkreter Maßnahmen. Ein Beispiel wäre die Notstromautonomie kritischer Einrichtungen in Stunden statt der Resilienz der gesamten Stromversorgung. Die folgenden Beispiele zeigen Ansatzpunkte für eine vertiefte Prüfung, ohne deren Ergebnis vorwegzunehmen.

Die Auswahl ist nicht abschließend. Auch Ernährungssicherheit, die rüstungsindustrielle Basis, Cyberabwehr, Lieferketten, Gesundheit, Raumfahrt und kritische Rohstoffe sollten einer entsprechenden Relevanzprüfung unterzogen werden. Cybersicherheit und resiliente IT sollten dabei als Querschnittsaufgaben berücksichtigt werden. Grundsätzlich sollte die Wirtschaft bei diesen Prozessen frühzeitig in die strategische Planung und Priorisierung einbezogen werden.

**Verkehrsinfrastruktur:** Deutschland wird im Bündnisfall zum logistischen Drehkreuz der NATO; funktionale Schienen-, Straßen- und Hafennetze sind Voraussetzung für die Truppen- und Materialverlegung. Für die Relevanzprüfung ist entscheidend, welche Verkehrsverbindungen und Knotenpunkte bei Störungen benötigt werden, um militärische Transporte und die Versorgung der Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Zu untersuchen wäre etwa der Ausfall einer zentralen Brücke oder die Unterbrechung eines grenzüberschreitenden Schienenkorridors.

**Der RNE empfiehlt, auf Grundlage identifizierter Verwundbarkeiten Maßnahmen näher zu untersuchen, die kritische Engpässe beseitigen oder Redundanzen schaffen. Dazu gehören etwa der Schutz und die Modernisierung kritischer Brücken, Schienenkorridore und Logistikknoten.** Dabei sollten zivile Versorgungsbedarfe und militärische Anforderungen gemeinsam betrachtet und mögliche Nutzungskonflikte offengelegt werden. Somit wird auch die Grundlage geschaffen, selbst in Zeiten einer erforderlichen

7 RNE (15.09.2026): Modernisierung des Energiesystems als Standortfaktor und Gemeinschaftsprojekt. Online verfügbar unter https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2026/09/RNE-Stellungnahme_Modernisierung_des_Energiesystems.pdf

Sanierung der Schieneninfrastruktur die Verfügbarkeit der jeweils notwendigen Kapazitäten synchronisieren zu können. Der relevante Fähigkeitsbeitrag liegt nicht in der Kapazitätserweiterung als solcher, sondern darin, notwendige Transporte auch unter Belastung zu ermöglichen.eiterung als solcher, sondern darin, notwendige Transporte auch unter Belastung zu ermöglichen.

**Natürliche Infrastruktur:** Böden, Moore, Wälder, Stadtgrün und Retentionsflächen sind als Schutzsysteme gegen Hochwasser, Hitze, Dürre und kaskadierende Infrastrukturausfälle ein ziviler und militärischer Resilienzbeitrag. Für die Relevanzprüfung kommt es darauf an, diese Schutzfunktionen mit konkreten Gefährdungen der Bevölkerung, Daseinsvorsorge und kritischen Infrastrukturen zu verbinden. Wie im Prüfrahmen erläutert, muss Sicherheit dabei nicht der Hauptzweck einer Maßnahme sein; ihr Sicherheits- oder Resilienzbeitrag muss jedoch konkret benannt und im weiteren Verfahren nachgewiesen werden.[8] **Der RNE empfiehlt, Maßnahmen zum Ausbau der natürlichen Infrastruktur mit nachweisbarer Schutzfunktion für die Bevölkerung sowie KRITIS als Beitrag zu ziviler und militärischer Resilienz zu würdigen und systematisch in die Risiko- und Resilienzplanung einzubeziehen.** Der RNE schlägt dazu auch eine Mission im Rahmen des Aktionsplans Nachhaltigkeit[9] vor: Ziel der Mission ist, die natürliche Infrastruktur als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Katastrophen- und Gesundheitsvorsorge und der gesamtstaatlichen Resilienz strategisch zu planen, schneller zu sanieren und ihre Wirkung messbar zu machen. Dies erfordert nicht nur die Anerkennung der natürlichen Infrastruktur als Sicherheitsfaktor, sondern ihre Inventarisierung, räumliche Priorisierung und die Messung ihrer Schutzfunktion.[10] Dafür sollten Bund und Länder jene Moore, Wälder und Retentionsräume identifizieren, deren Funktionsfähigkeit für Bevölkerungsschutz, Daseinsvorsorge oder KRITIS besonders relevant ist, und diese in die gesamtstaatliche Risiko- und Resilienzplanung integrieren.

**Dezentrale Energiesysteme:** Die Abhängigkeit von fossilen Energieimporten macht Deutschland verwundbar. In der Folge gefährden hohe und stark schwankende Energiepreise politische Handlungsfähigkeit, ökonomische Stärke, Verteidigungsfähigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der weitere Ausbau nachhaltiger und dezentraler Energieerzeugung sowie der Speicherinfrastruktur und verstärkte Investitionen in intelligente Netze senken fossile Importabhängigkeiten und erhöhen Versorgungs- und Ausfallsicherheit. So machen robust geplante Energieinfrastrukturen weniger anfällig für Lieferengpässe und entsprechende Preisausschläge sowie für physische und hybride Angriffe auf das Energiesystem. Auch für die Streitkräfte selbst kann die Steigerung der Energiesouveränität laut Naturschutzbund Deutschland e. V. / German Institute for Defence and Strategic Studies (NABU/GIDS) „zur strategischen Größe werden und dauer-

**8** Der Referentenentwurf zur Stärkung der natürlichen Infrastruktur (Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN)) adressiert Wasserrückhalt und Hochwasserschutz erstmals eigenständig, begründet sie aber allein umweltverfassungsrechtlich (Art. 20a GG); ein Bezug zu Bevölkerungsschutz und kritischer Infrastruktur fehlt.

**9** Empfehlungen des RNE zum Aktionsplan „Nachhaltigkeit für ein modernes und zukunftsfähiges Deutschland“. Online verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2026/08/RNE-Empfehlungen-Aktionsplan-Nachhaltigkeit-Bundesregierung-2026.pdf

**10** Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (22.05.2026): Teilgutachten 1: Umwelt prägt Sicherheit. Online verfügbar unter: https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/umwelt-praegt-sicherheit

hafte operative Einsatzfähigkeit implizieren", da die Verteidigungsfähigkeit wesentlich auch von der Funktionsfähigkeit zentraler Systeme der Daseinsvorsorge abhängt. **Der RNE empfiehlt daher, Investitionen insbesondere auf Bereiche auszurichten, die nachweisbar Kapazitäten und Ausfallsicherheit, die Resilienz kritischer Einrichtungen erhöhen (Energieerzeugung und -netze, Kommunikationsnetze, Krankenhäuser, Wasserwerke, militärisch relevante Standorte) und/oder systemische Verwundbarkeiten und damit verbundene Kaskadeneffekte verringern.** Ein Ausbau allein zur Wirtschaftsförderung oder Emissionsminderung ohne erkennbaren Resilienzgewinn genügt nicht.

**Kommunaler Bevölkerungsschutz:** Er verbindet zivile Resilienz, staatliche Handlungsfähigkeit, Legitimität und nachhaltige Daseinsvorsorge. Die geforderte Anbindung ist bereits angelegt: Der Pakt für den Bevölkerungsschutz[11] verzahnt die kommunale Vorsorge über den Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) und die zivile Alarmplanung mit der nationalen Ebene. Der Wegweiser des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zur zivilen Verteidigung in Kommunen[12] unterlegt sie mit Basisszenarien. Für die Relevanzprüfung ist zu klären, für welche Bevölkerungsgruppen und Krisenszenarien solche Funktionen benötigt werden und welche örtlichen Versorgungslücken sie schließen sollen. Auf kommunaler Ebene kann Resilienz so bereits bei der Planung kommunaler Infrastruktur mitgedacht werden. Ziel ist zum Beispiel nicht der flächendeckende Ausbau von Schutzräumen, sondern die Schaffung flexibel nutzbarer Gebäude mit einem klar definierten Mehrwert für den Bevölkerungsschutz. In der Praxis können so Investitionen in den Neubau von Schulen, Sport- und Mehrzweckhallen sowie von Einkaufszentren gleichzeitig sowohl Betreuungs- und Versorgungsstandorte als auch Wärme- und Kühlzentren schaffen. **Der RNE empfiehlt, die Anrechenbarkeit an zwei Bedingungen zu knüpfen: erstens an den Nachweis einer zusätzlichen, messbaren Krisenfähigkeit. Zweitens sollten Maßnahmen Vorrang haben, die die zivile Resilienz und die ökologisch-soziale Nachhaltigkeit zugleich verbessern.**

Die vier Felder zeigen unterschiedliche Ansatzpunkte für sicherheitsrelevante Investitionen. Aus ihrer grundsätzlichen Relevanz folgt jedoch keine pauschale Qualifizierung der dort anfallenden Ausgaben. Der nächste Schritt ist, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, ihren Fähigkeitsbeitrag nachzuweisen und sie anhand der Stufen 2 und 3 auf Anrechenbarkeit und Priorität zu prüfen. Dafür braucht es die im folgenden Kapitel vorgeschlagene klare Zuordnung von Planung, Prüfung und Verantwortung.

**11** Bitte so: Bundesregierung (20.05.2026): Pakt für Bevölkerungsschutz beschlossen. Online verfügbar unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pakt-bevoelkerungsschutz-2431070

**12** Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (19.06.2026): Wegweiser zur Zivilen Verteidigung in Kommunen. Online verfügbar unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2026/06/pm-19-basisszenario-kreisbeschreibung.html

# 5. Governance: Prioritäten setzen, Anrechnung prüfen, Wirkung verantworten

Ein wirksamer Prüfrahmen für die 1,5-Prozent-Komponente braucht klare Zuständigkeiten und eine Governance, die strategische Prioritäten, Maßnahmenprüfung und Wirkungskontrolle miteinander verbindet.

Strategischer Anker soll im vorgeschlagenen Modell der Nationale Sicherheitsrat mit seiner Zuständigkeit für Lagebilder, strategische Vorausschau, gesamtstaatliche Resilienz und die Fortschreibung der Nationalen Sicherheitsstrategie sein.

Der RNE schlägt folgende Governance-Struktur vor:

## 1. Strategische Priorisierung

Der Nationale Sicherheitsrat bestimmt die vorrangig zu schließenden Fähigkeitslücken und die zu verringernden systemischen Verwundbarkeiten. Dabei wird empfohlen wird, ökologische und klimapolitische Expertise dauerhaft in seine Beratungen einzubinden. Dies kann etwa durch eine feste Beteiligung des Umweltressorts sowie gegebenenfalls der Ressorts für Landwirtschaft und Gesundheit erfolgen.

## 2. Prüfung konkreter Maßnahmen

Die zuständigen Ressorts und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) prüfen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die fachlichen, haushalterischen und jeweils einschlägigen Anrechnungsvoraussetzungen.

## 3. Wirkungsmonitoring und Kontrolle

Eine unabhängige Prüfstelle, beispielsweise der Bundesrechnungshof oder der Haushaltsausschuss, übernehmen das Wirkungsmonitoring und die Kontrolle. Diese bewerten die tatsächlich erreichten Resilienzgewinne anhand vorab festgelegter Kriterien.

Die Priorisierung und die Umsetzung sollten einem Whole-of-Government- und Whole-of-Society-Ansatz folgen, wie dies auch in der EU Preparedness Union Strategy[13] angelegt ist. So entsteht eine klare Verantwortungsstruktur: Der Nationale Sicherheitsrat setzt Prioritäten; eine ressortübergreifende Struktur koordiniert Planung und Anrechnung; Länder und Kommunen bringen regionale Bedarfe ein; Wirtschaft und Betreiber sichern Umsetzung und Betrieb. Die vorgeschlagene Governance soll bestehende Strukturen nutzen und pragmatisch umgesetzt werden, ohne zusätzliche Bürokratie zu erzeugen. Zur

**13** Official Journal of the European Union (2026): Opinion of the European Committee of the Regions – European Preparedness Union Strategy. Online verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202600762

wirksamen Einbindung der kommunalen Ebene könnten etwa Entwicklungskonferenzen dienen, in denen konkrete Ausgabenpotenziale vor Ort erörtert und in die übergreifende Priorisierung eingebracht werden.

## 6. Ausblick: Resilienzgewinn zum Maßstab machen

Die Ausgestaltung der 1,5-Prozent-Komponente sollte dazu beitragen, einen erweiterten Sicherheitsbegriff in konkrete Fähigkeiten zu übersetzen. „Resilienz by Design“ bedeutet dabei, Schutzfunktionen, Abhängigkeiten und langfristige Betriebsbedingungen bereits bei der Investitionsplanung zu berücksichtigen.

**Im Fokus steht der nachweisbare Resilienzgewinn der eingesetzten Mittel.** Der RNE-Rahmen soll politische Entscheidungen zwischen konkurrierenden Maßnahmen unterstützen, zusätzliche Fähigkeiten sichtbar machen und Investitionen mit hohem Mehrfachnutzen priorisieren. Nachhaltigkeit wird dabei als Sicherheitsprinzip operationalisiert: Investitionen sollen heutige Verwundbarkeiten verringern, künftigen Risiken vorbeugen und ihre Schutzwirkung langfristig sichern.

## Kooperation des RNE für diese Stellungnahme

Das Impulspapier liegt in der Verantwortung der Ratsmitglieder. Es entstand im Rahmen des Arbeitsschwerpunkts „Sicherheit als Voraussetzung und Chance für nachhaltige Entwicklung“ im Arbeitsprogramm 2026 des RNE. Im Entstehungsprozess brachte General a. D. Tom Middendorp wertvolle Rückmeldungen ein.

## Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig und wird seit 2001 alle drei Jahre von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik an. Den Vorsitz führt seit 2026 Prof. Dr. Gerald H. Haug, stellvertretender Vorsitzender ist Reiner Hoffmann. Der Rat führt auch eigene Projekte durch, mit denen die Nachhaltigkeit praktisch vorangebracht wird. Zudem setzt er Impulse für den politischen und gesellschaftlichen Dialog. Der Rat wird von einer Geschäftsstelle mit Sitz in Berlin unterstützt.

## Impressum

Rat für Nachhaltige Entwicklung, Geschäftsstelle
c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Potsdamer Platz 10
10785 Berlin

nachhaltigkeitsrat.de

Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung