



Strategie mit Logik

Eine neue Nationale Sicherheitsstrategie braucht eine *Theory of Success*

von Holger Janusch und Thomas Dörfler

Deutschland hat seit zwei Jahren erstmals eine Nationale Sicherheitsstrategie. Das Dokument markiert einen Fortschritt in der deutschen Sicherheitspolitik, doch ein kritischer Blick offenbart auch Unzulänglichkeiten. So mangelt es dem Dokument erstens an einer klaren strategischen Logik: einer *theory of success*. Ohne diese besteht nicht nur die Gefahr, dass Mittel ineffektiv eingesetzt werden, sondern auch, dass nur im Rahmen bereits existierender Mittel gedacht wird. Zweitens bedarf es neben der periodischen Strategieentwicklung auch ihrer ständigen Überprüfung und der Anpassung von strategischer Logik an die empirische Wirklichkeit. Im Hinblick auf den angekündigten Nationalen Sicherheitsrat der Bundesregierung ist es daher notwendig, nicht nur einen innovativen Strategieprozess, sondern auch ein kritisches Monitoring der Umsetzung und der handlungsleitenden *theory of success* zu schaffen.

Vor zwei Jahren hat die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands vorgelegt und damit auch auf eine veränderte Sicherheitslage reagiert. Mit der Infragestellung der NATO-Bündnistreue durch die Trump-Administration sieht sich die neue Bundesregierung mit einer Verschärfung der Sicherheitslage konfrontiert. Ein Wegfall der Vereinigten Staaten als verlässlicher Verbündeter gefährdet das Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur. Nicht nur aufgrund der veränderten Lage sollte die Bundesregierung die Sicherheitsstrategie fortschreiben. Dazu lohnt sich zunächst ein Blick auf die erste Nationale Sicherheitsstrategie: Was wurde erreicht, was nicht, und was lässt sich daraus für künftige Strategieprozesse lernen?

In dem Mitte 2025 erschienenen Sonderband *Integrierte Sicherheit für Deutschland?* der Zeitschrift für Politik diskutieren die Autorinnen und Autoren Anspruch, Entstehung und Umsetzung der 2023 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie.¹ Sie bringen darin auch zahlreiche Kritikpunkte an, die insbesondere den effizienten Mitteleinsatz zur Zielerreichung betreffen, wobei vier zentrale Probleme identifiziert werden. Erstens mangle es der Sicherheitsstrategie an einer klaren Definition von Zielen. Auch bleibe unklar, welches der Ziele prioritär behandelt und wie mit Zielkonflikten beim Aufbau von Wehrhaftigkeit, Resilienz und Nachhaltigkeit umgegangen werden soll.

Zweitens fehle der Strategie eine systematische Einschätzung der Bedrohungslage. Eine vergleichende Einordnung der Wahrscheinlichkeit, des Ausmaßes und der Dringlichkeit der unterschiedlichen Bedrohungen finde nicht statt. Daneben seien die Ursachen der Bedrohungen recht unscharf benannt, sodass Mittel möglicherweise nur zur Adressierung von Symptomen, nicht aber von deren Ursachen genutzt werden könnten. So wird Russland zwar als auf absehbare Zeit größte Bedrohung bezeichnet; die zugrundeliegenden Handlungsmotivationen der russischen Führung werden aber nicht weiter thematisiert.

¹ Janusch, Holger/Dörfler, Thomas (2025): Integrierte Sicherheit für Deutschland? Die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, *Zeitschrift für Politik* Sonderband 13 (Baden-Baden: Nomos Verlag) [\[online\]](#).

Drittens würden zentrale Begriffe, wie Sicherheit, Abschreckung oder Resilienz, nicht explizit definiert. Dabei geht es keineswegs nur um akademische Befindlichkeiten. Bedeutsamer ist, dass unpräzise Begriffe weitreichende Folgen für die Zielerreichung haben können. Beispielsweise wird die Zielsetzung der Strategie auch deshalb kritisiert, weil ein zu breiter Sicherheitsbegriff verwendet werde. Andererseits vernachlässige ein zu enges Verständnis von Resilienz als *Robustheit* wiederum die dem Begriff auch innewohnende Adaptions- und Transformationsfähigkeit.

Viertens lasse die Sicherheitsstrategie eine übergreifende strategische Logik, eine sogenannte *theory of success*, in weiten Teilen vermissen. So basiert eine Strategie im Idealfall auf Annahmen und Hypothesen über die Ursachen von Bedrohungen, das Verhalten anderer Akteure und die Wirkung von eigenen Mitteln. Eine ausformulierte strategische Logik ist nicht nur wichtig, um zu verstehen, wie Mittel zielführend eingesetzt werden können, sondern auch, um einer dogmatischen, verzerrten Wahrnehmung vorzubeugen. Ohne eine strategische Logik besteht die Gefahr, dass Annahmen und Hypothesen als wahr angesehen werden, auch wenn diese empirisch nicht zutreffen. Dies könnte eine Sicherheitsstrategie ineffektiv und sogar kontraproduktiv werden lassen.

Hier sei darauf hingewiesen, dass den Autoren bewusst ist, dass die erste Nationale Sicherheitsstrategie, wie die damalige Außenministerin Annalena Baerbock in ihrem Vorwort schreibt, „kein Schlusspunkt, sondern ein Anfang“ ist. Dies sollte der amtierenden Bundesregierung Verpflichtung wie Ansporn gleichermaßen sein. Die Kritikpunkte beziehen sich in erster Linie auf das Dokument und nicht auf die gesamte strategische Praxis. Auch ist zu berücksichtigen, dass das Dokument immer Ergebnis eines spezifischen Zeitpunkts ist, während eine Sicherheitsstrategie im Sinne strategischen Denkens und Handelns stets einen dauerhaften Prozess meint. Gleichwohl ist es sinnvoll, die Nationale Sicherheitsstrategie anzupassen, um dem Ziel der Bundesregierung, eine strategischere und kohärentere Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen, näher zu kommen.

Eine *theory of success* als Kern einer Nationalen Sicherheitsstrategie

Eine Strategie wird nach Arthur Lykke mit einer einfachen Formel gleichgesetzt: „*Strategy equals ends (objectives toward which one strives) plus ways (courses of action) plus means (instruments by which some end can be achieved)*.“² Eine Strategie beschreibt demnach, auf welche Art Mittel eingesetzt werden, um Ziele zu erreichen. Diese Definition greift allerdings zu kurz. Sie hilft zwar Ziele, Mittel und deren Einsatz miteinander zu verknüpfen, aber sie bietet keine Hilfestellung bei der Wahl zwischen gegensätzlichen Bedrohungseinschätzungen oder konkurrierenden Wegen des Mitteleinsatzes. Andere Definitionen aus der *Grand-strategy*-Forschung stellen hingegen Kausalität in den Mittelpunkt. Hal Brands definiert eine *grand strategy* als ein „*purposeful and coherent set of ideas about what a nation seeks to accomplish in the world, and how it should go about doing so*.“³ Barry Posen versteht unter einer *grand strategy* eine „*state’s theory about how it can best ‘cause’ security for itself*.“⁴ Eliot Cohen schließlich definiert eine (militärische) Strategie als *theory of victory*,⁵ wobei in der Strategieforschung gängiger von einer *theory of success* gesprochen wird.

Eine *theory of success* meint dabei eine kausale Projektion, wie ein Akteur mit dem Einsatz von Mitteln seine Ziele mit verhältnismäßigen Kosten und Risiken erreichen kann. Die Definition von Strategie als *theory of success* zwingt die Entscheidungsverantwortlichen dazu, kreativ über Wege zum Erfolg nachzudenken, aber zugleich ihr Argument kausal zu untermauern. Der Blick auf Erfolg regt an, neue Mittel zu erschließen und mehr aus einer Situation herauszuholen, als die gegenwärtige Zuteilung der Mittel vermuten lässt. Die verkürzte Definition von Strategie als *Ends-ways-means*-Formel verleitet hingegen dazu, hauptsächlich über die Allokation von Ressourcen nachzudenken, während kreatives Denken über neue Wege in den Hintergrund tritt.⁶

² Lykke, Arthur (1997): Defining Military Strategy, in: *Military Review* Jan/Feb 1997, S. 183-186, [\[online\]](#) hier: S. 184.

³ Brands, Hal (2014): *What Good Is Grand Strategy?* (Ithaca, NY: Cornell University Press), S. 3.

⁴ Posen, Barry (1984): *The Sources of Military Doctrine* (Ithaca, NY: Cornell University Press), S. 13.

⁵ Siehe Cohen, Eliot (2002): *Supreme Command: Soldiers, Statesmen And Leadership In Wartime* (New York, NY: Simon&Schuster).

⁶ Vgl. Meiser, Jeffrey (2016): *Ends+Ways+Means=(Bad) Strategy*, in: *Parameters* 46 (4), S. 81-91 [\[online\]](#).

Wenn also eine Strategie auf einer *theory of success* basiert, stellt sich die Frage: Was ist eine Theorie? Eine Theorie besteht aus einem Set an Begrifflichkeiten, Annahmen, Hypothesen und kausalen Mechanismen. In der Strategieforschung werden Begriffe nicht explizit betont, jedoch zeigt die Praxis, dass viele Sicherheitsstrategien eine klare Terminologie vermissen lassen. Die mangelnde Definition abstrakter (Sicherheit, Abschreckung oder Resilienz) und spezifischer (Cyberangriff, Desinformation oder Klimasicherheitsrisiken) Begriffe kann jedoch zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen, zu einem unscharfen Fokus und fehlender Priorisierung sowie zu blinden Flecken führen. Daher sollten Strateginnen und Strategen zentrale Begriffe klären.

Annahmen bilden die Grundlage jeder Strategie, auch wenn diese häufig nicht ausformuliert werden. Annahmen sind grundlegende Voraussetzungen, die als gegeben und konstant angenommen werden und nicht empirisch überprüft werden (können). So wird in Strategien (und sozialwissenschaftlichen Theorien) häufig unterstellt, dass Akteure rational handeln. Da sich die Intentionen von Akteuren – Verbündete wie Gegner – häufig nicht erschließen lassen, werden meist auch darüber Annahmen getroffen. Beispielsweise wird davon ausgegangen, dass die nukleare Abschreckung im Rahmen der NATO gesichert und glaubwürdig ist. Solche Annahmen explizit zu benennen ist hilfreich, um dafür zu sensibilisieren, dass solche Annahmen zu Blindstellen in der Strategieentwicklung und -implementierung führen können, wenn sie sich als falsch erweisen sollten.

Strategien enthalten zahlreiche Hypothesen, zum Beispiel über die Ursachen für Bedrohungen, das Verhalten und die Fähigkeiten anderer Akteure oder die Wirksamkeit von Mitteln. Hypothesen sind logische Aussagen, die nicht nur einen Zusammenhang, sondern auch eine Ursache-Wirkungs-Beziehung beschreiben. Wenn X auftritt, dann folgt Y aufgrund von Z. In Strategien sind zwei Arten von Hypothesen von zentraler Bedeutung. Erstens bedarf es Hypothesen über die Ursachen für Bedrohungen, da man die Ursachen (und nicht nur die Symptome) nur so gezielt adressieren kann. Zweitens braucht es Hypothesen über die Wirkung von Mitteln, das heißt wie und warum ein bestimmtes Mittel zur Erreichung der Ziele beiträgt. Andernfalls würden Mittel planlos eingesetzt.

Ein Blick auf die Debatte über Waffenlieferungen an die Ukraine illustriert dies exemplarisch: Befürworter und Kritiker dieser Lieferungen deuten Erfolg unterschiedlich und folgen jeweils abgrenzbaren *theories of success*. Die Befürworter nehmen etwa meist an, die russische Führung strebe nach (territorialer) Expansion. Ihre Hypothese ist, dass Waffenlieferungen an die Ukraine für ein Ende des Krieges essentiell sind, da die russische Führung die Aggression nur beendet, wenn Russland militärisch nicht mehr gewinnen kann. In der Konsequenz führten ausbleibende Waffenlieferungen zur Ausweitung des Krieges. Frieden bedeutet hier im Kern Freiheit von Aggression. Die Kritiker nehmen dagegen meist an, die russische Regierung sei an einem Status quo interessiert und handele aus Furcht um die Sicherheit Russlands. Sie vermuten daher, dass Waffenlieferungen an die Ukraine eskalierend wirken, da sie die vitalen Sicherheitsinteressen Russlands bedrohen. Dies führe wiederum dazu, dass Russland sich zur weiteren Eskalation gezwungen sehen würde. Frieden wird hier in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, verstanden als Einstellung von Kampfhandlungen.

Eine *theory of success* allein ist kein Erfolgsrezept

Für eine erfolgreiche Strategie bedarf es einer kohärenten *theory of success*. Aber nur, weil eine Strategie eine strategische Logik aufweist, bedeutet dies nicht, dass diese auch empirisch zutreffend ist. Eine erfolgreiche Strategie basiert vielmehr auf einer Theorie, die auf empirisch fundierten Annahmen, Hypothesen und kausalen Mechanismen fußt. Da sich die Annahmen jedoch auf die Zukunft beziehen, muss eine *theory of success* ständig an der aktuellen Lage getestet werden. Ein einmaliges schriftliches Dokument kann dem freilich nur sehr bedingt gerecht werden, und es wird deutlich, dass erfolgreiches strategisches Handeln ständiger, sich wiederholender Prozesse der Strategieentwicklung, -implementierung und -prüfung bedarf.

Daraus folgt, dass die erfolgreiche Strategieentwicklung in Demokratien eine kohärente *theory of success* voraussetzt. An dieser Stelle ist nicht nur logisches, sondern auch kreatives Denken gefragt. Für die Implementierung empfiehlt sich wiederum eine ständige Prüfung, inwiefern die *theory of success* zutrifft. Mithilfe einer kritischen Prüfung der Annahmen, Hypothesen und Mechanismen kann sichergestellt werden, dass Ursachenforschung und Ziel-Mittel-Funktion valide sind und die Strategie zur Zielerreichung beiträgt. Mit Blick auf das Beispiel für oder gegen Waffenlieferungen gilt es, ein aktuelles Lagebild zu erstellen und zu prüfen, inwiefern sich die Annahmen und Hypothesen bestätigen lassen. Zum Beispiel deuten Narrative der russischen Führung, die der Ukraine ihre Existenz absprechen, auf Evidenz der Annahmen der Befürworter von Waffenlieferungen hin.

Sollten sich Annahmen oder Hypothesen und deren kausale Mechanismen jedoch als falsch erweisen, gilt es, diese anzupassen, so dass die Strategie der Lage gerecht wird. Weil sich die strategische Situation rasch ändern kann, sollten Annahmen und Hypothesen regelmäßig geprüft werden. Zum Beispiel basierte die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland seit Dekaden auf der Annahme, dass die Vereinigten Staaten ein zuverlässiger Verbündeter seien. Unter der Präsidentschaft Donald Trumps wird diese Annahme grundsätzlich in Frage gestellt. Der Dreiklang aus Entwicklung, Implementierung und Prüfung der Strategie sollte deshalb nicht als strikt aufeinanderfolgende, sondern sich gegenseitig ergänzende, parallele Schritte der Fortschreibung einer Nationalen Sicherheitsstrategie angesehen werden.

An dieser Stelle wird deutlich, dass ein strategischer Prozess vergleichbar der (sozial-)wissenschaftlichen Forschung ist: die Gewinnung logischer Hypothesen mit kausalen Erklärungen und deren empirische Überprüfung. Im Unterschied zur Sozialwissenschaft ist das primäre Ziel jedoch nicht, die Wirklichkeit besser zu verstehen oder zu erklären, sondern aktiv die Realität zu beeinflussen. Auch wenn Entwicklerinnen und Entwickler von Sicherheitsstrategien aufgrund des Zeitdrucks stets Abstriche bei der Prüfung von Hypothesen hinnehmen müssen, sollten sie ihre *theory of success* möglichst umfassend und zeitnah überprüfen.

Szenarioanalyse und Monitoring als Mittel für eine erfolgreiche Strategie

Dem Koalitionsvertrag zufolge soll zukünftig ein Nationaler Sicherheitsrat für die Strategieentwicklung und strategische Vorausschau zuständig sein. Der Rat soll zu einer Sicherheitspolitik aus einem Guss – einer Politik der Integrierten Sicherheit – beitragen. Folgt man dem hier dargelegten Verständnis von Strategie, ergeben sich konkrete Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung eines Nationalen Sicherheitsrates. Für die Strategieentwicklung benötigt ein Nationaler Sicherheitsrat einen angemessenen Personalstab, der über strategische Expertise verfügt und sich durch kreatives Denken auszeichnet. Wie die Forschung zum Nationalen Sicherheitsrat der Vereinigten Staaten belegt, sollte eine zu geschlossene, homogene Gruppe vermieden werden, da deren Mitglieder zu Gruppendenken tendieren. Der Strategieprozess sollte vielmehr durch die Entwicklung mehrerer konkurrierender *theories of success* und deren anschließender Bewertung und Abwägung gekennzeichnet sein. Ein solcher Prozess braucht keine dogmatischen Vorgaben, sondern eine politische Führung, die Freiraum für kritisches Denken lässt.

Ergänzend zur Strategieentwicklung sollte der Nationale Sicherheitsrat auf Szenariotechniken zurückgreifen, die dafür als eine Art Stresstest (*wind-tunneling*) dienen. Demnach werden Strategieentwürfe unterschiedlichen, entwickelten Szenarien ausgesetzt, um zu eruieren, wie sich die jeweilige Strategie in den verschiedenen Szenarien schlagen würde. Ein Szenario beschreibt einen kausalen Entwicklungspfad für eine mögliche, plausible Zukunft. Wie eine Strategie, basiert auch ein Szenario somit auf Annahmen über die Zukunft. Sollte eine Strategie in einem Szenario versagen, könnte die Strategieabteilung eines Nationalen Sicherheitsrates die Strategie anpassen oder verwerfen, um sie neu zu entwickeln. Wie für die Strategieentwicklung, benötigt ein Sicherheitsrat auch für die Szenarienentwicklung und deren Testung Personal mit der entsprechenden methodischen Kompetenz. Hierbei bestünden zugleich Synergiepotentiale mit dem Arbeitsfeld der strategischen Vorausschau, das ebenfalls betreffende Methodenkompetenz voraussetzt.

In der Praxis liegt der Fokus häufig auf der Strategieentwicklung – insbesondere der Veröffentlichung eines Strategiedokuments zur Legitimierung der Sicherheitspolitik. Verantwortliche aus der Praxis stellen dabei insbesondere den Mehrwert für die interne Reflexion von Zielen und Schwerpunkten in den Ressorts heraus, die im ereignisgetriebenen Tagesgeschäft sonst kaum Platz findet. Das Monitoring der Umsetzung kommt in Strategieprozessen hingegen oft zu kurz, obwohl dieses Hand in Hand mit der Entwicklung und Prüfung gehen sollte.

Ein Nationaler Sicherheitsrat sollte dementsprechend auch damit befasst werden, die Strategieimplementierung zu überwachen und dafür über die notwendigen Informationszugänge verfügen. Ein Monitoring sollte hierbei in zweifachem Sinne verstanden werden: Erstens sollte der Rat autorisiert sein, die Umsetzung der Strategie durch die Ressorts zu beaufsichtigen. Zweitens sollte ein Sicherheitsrat die *theory of success* ständig prüfen, um bei einem Missverhältnis von strategischer Absicht und empirischer Wirklichkeit die Sicherheitsstrategie zügig anzupassen. Ohne diese zweifache Funktion besteht die Gefahr, dass selbst bei einer kohärenten *theory of success* die Ressorts die Strategie entweder nicht umsetzen oder die strategische Logik empirisch unzutreffend ist.

Strategie verstanden als *theory of success* ist ein anspruchsvolles, intellektuelles und kreatives Projekt. Um erfolgreich zu sein, sollten Entwicklung und Implementierung einer Strategie eng miteinander verwoben werden. Ein Nationaler Sicherheitsrat, der die Strategieentwicklung übernehmen soll, bedarf eines Personals mit der methodischen Kompetenz und diversen analytischen Perspektiven, eines durch die politische Führung eingeräumten Freiraums für kreatives Denken und einer Befugnis für das Monitoring der Umsetzung der Strategie.

***Prof. Dr. Holger Janusch** ist Professor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik der USA am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. **Jun.-Prof. Dr. Thomas Dörfler** ist Juniorprofessor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Russische Außen- und Sicherheitspolitik am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.*

*Alle Ausgaben der Arbeitspapiere Sicherheitspolitik sind verfügbar auf:
www.baks.bund.de/de/service/arbeitspapiere-sicherheitspolitik*