Die Nationale Sicherheitsstrategie in ihrer Gesamtheit

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Marina E. Henke

Kann Deutschland strategisch denken? Eine vergleichende Analyse der ersten deutschen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Dieser Beitrag analysiert und evaluiert die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands. Zuerst wird erläutert, warum die Forschung zu *Grand Strategy* die Entwicklung einer solchen Strategie als vorteilhaft erachtet, und es werden *best practices* beschrieben, die als Grundlage für eine erfolgreiche Strategieentwicklung dienen können. Daran anschließend wird die Sicherheitsstrategie untersucht und bewertet. Das Fazit lautet wie folgt: Die Sicherheitsstrategie weist erhebliche Mängel auf. Das kann politische Gründe haben, aber auch daran liegen, dass es in Deutschland derzeit keine intellektuelle Infrastruktur gibt, die strategisches Denken fördert. Die Bundesregierung sollte in den Wiederaufbau einer solchen Infrastruktur investieren. Die Zeitenwende erfordert nicht nur eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, sondern auch die Entwicklung eines deutschen Verständnisses von Strategie.

Schlüsselwörter: Sicherheitsstrategie, Sicherheit, Deutschland, Grand Strategy, Best Practices, Zeitenwende, Strategisches Denken, Strategieentwicklung

Marina E. Henke, Can Germany Think Strategically? A Comparative Analysis of the German National Security Strategy

Summary: This article analyzes and evaluates the 2023 German National Security Strategy. It starts by explaining why academic research considers the development of such a grand strategic document beneficial and outlines best practices that should guide any grand strategic development process. The German security strategy is then examined in this context and assessed in terms of its intellectual and logical structure. The article concludes that the German security strategy unfortunately exhibits significant deficiencies. These may be due to political reasons but could also stem from the lack of an intellectual infrastructure in Germany that fosters strategic thinking. Germany should invest in rebuilding such an infrastructure. The Zeitenwende requires not only an increase in defense spending but also the development of an independent German understanding of strategy.

Keywords: security strategy, national security, Germany, Zeitenwende, grand strategy, best practices, strategic thinking, strategy development

Marina E. Henke, Prof. Dr., ist Professorin für Internationale Beziehungen und Direktorin des Centre for International Security, Hertie School, Berlin.

Korrespondenzanschrift: henke@hertie-school.org

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

1 Einleitung

Viele Länder auf der Welt veröffentlichen regelmäßig nationale Sicherheitsstrategien oder sogenannte strategische *Reviews*, darunter die Vereinigten Staaten, Russland, das Vereinigte Königreich, Japan, Frankreich, Spanien, Kanada, Australien und Brasilien. In Deutschland findet man diese Tradition nicht. Im Juni 2023 hat die Bundesregierung erstmals eine deutsche Sicherheitsstrategie publiziert. Bis dahin war es neben Italien das einzige G7-Land, das ein solches Papier noch nie erstellt hatte.

Die deutsche Sicherheitsstrategie qualifiziert sich als ein Dokument, das eine *Grand Strategy* für Deutschland darlegt. Es fasst die Kernziele Deutschlands zusammen und beschreibt, wie diese erreicht werden können mittels aller verfügbaren Staatsmittel. Es ist genau dieses letzte Merkmal, das dieses Strategiedokument auf die höchste Ebene der Staatskunst erhebt – die sogenannte *grand strategic* Ebene.[1] Durch seine Umsetzung, die alle Ressorts eines Staates einbezieht, übertrifft es andere Strategien, die sich mit spezifischeren oder untergeordneten Bereichen befassen, wie beispielsweise die deutsche Cybersicherheitsstrategie oder Verteidigungsstrategie.

In diesem Beitrag werde ich die deutsche Sicherheitsstrategie analysieren und der Frage nachgehen, ob Deutschland in diesem Dokument seine Fähigkeit zum strategischen Denken unter Beweis stellt. Selbstverständlich gibt die Sicherheitsstrategie nicht einen vollständigen Überblick über Deutschlands strategische Denkfähigkeiten. Dennoch lässt sich schwer leugnen, dass das Dokument die grundlegenden Prinzipien und die innere Logik der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik widerspiegelt. Schließlich hat die Bundesregierung erhebliche Ressourcen in die Entwicklung dieses Dokuments investiert, und die höchsten Regierungsebenen haben die endgültige Version verabschiedet. Sollte dieses strategische Dokument also auf einer fehlerhaften Logik beruhen oder inkonsistente Ideen vermitteln, wäre dies ein starkes Indiz dafür, dass das strategische Denken innerhalb der gesamten Regierung mangelhaft ist.

Mein Beitrag ist wie folgt strukturiert: Zunächst definiere ich den Begriff *Grand Strategy* und erkläre, warum die wissenschaftliche Forschung die Entwicklung einer solchen Strategie als vorteilhaft erachtet – insbesondere für Staaten, die sich an einem Wendepunkt befinden und begrenzte Ressourcen neu verteilen müssen. Dann erläutere ich, was es bedeutet, eine »gute« *Grand Strategy* zu entwickeln und über ausgeprägte strategische Denkfähigkeiten zu verfügen. Ähnlich wie ein Musikwissenschaftler die Qualität einer Symphonie beurteilen kann, indem er sie aus verschiedenen analytischen, historischen, kulturellen und theoretischen Perspektiven betrachtet, lässt sich auch ein Strategiepapier anhand wissenschaftlicher *best practices* bewerten, die ihren Ursprung in den akademischen Disziplinen Geschichte, Internationale Beziehungen, Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre haben. Im letzten Abschnitt analysiere ich die deutsche Sicherheitsstrategie in diesem Kontext und bewerte, wie das Dokument in Bezug auf seinen intellektuellen und logischen Aufbau abschneidet.

Meine vorliegende Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die erste Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Mängel aufweist. Vor allem ist sie

1 Lawrence Freedman, *Strategy: A History*, Oxford 2015. S. xi.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

weniger eine tatsächliche »Strategie« als vielmehr eine Wunschliste von Zielen, die Deutschland anstrebt – wie Sicherheit, Demokratie, Wohlstand, die Begrenzung der Klimakrise, ein starkes Europa und eine enge Beziehung zu den Vereinigten Staaten. Das Dokument verkennt, dass bei der Verfolgung dieser Ziele zwangsläufig Kompromisse eingegangen werden müssen. Die Sicherheitsstrategie versäumt es zudem, die strategischen Herausforderungen, mit denen Deutschland konfrontiert ist, ausreichend zu priorisieren und zu analysieren. Russland wird zwar als eine zentrale Bedrohung genannt, doch wird diese durch die Vielzahl anderer Bedrohungen relativiert, wodurch die Bedeutung der russischen Gefahr abgeschwächt wird. Zuletzt listet die Sicherheitsstrategie zahlreiche Mittel und Maßnahmen auf, ohne dass sie in eine kohärente strategische Logik eingebettet sind und ohne dass ein direkter Bezug zu den strategischen Herausforderungen existiert. Das Resultat ist, dass viele der vorgeschlagenen Mittel und Maßnahmen unscharf wirken und der Bezug zum Rest des Dokuments oft unklar ist.

Dennoch lässt sich die Sicherheitsstrategie als eine Chance begreifen. Deutschland war während des Kalten Krieges in der Lage, auf vortreffliche Weise strategisch zu denken und Strategien erfolgreich umzusetzen. Es konnte sogar eine strategische Führungsrolle in Europa und der NATO übernehmen. Seit den 1990er-Jahren ist jedoch die intellektuelle Infrastruktur, die diese Prozesse ermöglichte, schrittweise zusammengebrochen. Heute betreiben nur noch wenige deutsche Universitäten, Denkfabriken und staatliche Forschungseinrichtungen Forschung und Lehre zu strategischen Fragen und strategischem Denken. Diese intellektuelle Infrastruktur muss wiederaufgebaut werden. Die »Zeitenwende« erfordert nicht nur eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, sondern auch die Entwicklung eines eigenständigen deutschen Verständnisses von Strategie. Deutschland kann wieder lernen strategisch zu denken, so dass der nächste Versuch der Entwicklung einer Sicherheitsstrategie erfolgreicher verläuft.

2 Was ist eine Grand Strategy?

Die Formulierung einer *Grand Strategy* gilt generell als die höchste Form der Staatskunst.[2] Ins Deutsche lässt sich der Begriff am besten mit »Leitstrategie« übersetzen. Eine solche Strategie fasst die Kernziele eines Staates zusammen und beschreibt, wie diese auf die effizienteste (d.h. die strategischste) Weise erreicht werden können.[3] Im Zentrum dieses Prozesses steht die Priorisierung von Zielen sowie von begrenzten Ressourcen und Maßnahmen – oder wie es der amerikanische Strategieforscher Micha-

2 Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca 2014, S. 17.

3 Nina Silove, »Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy"« in: *Security Studies* 27, Nr. 1 (2018). Hal Brands und Patrick Porter, »Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos« in: *National Interest* 10 (2015). Bastian Giegerich und Alexandra Jonas, »Auf Der Suche Nach Best Practice? Die Entstehung Nationaler Sicherheitsstrategien im Internationalen Vergleich« in: *S&F Sicherheit und Frieden* 30, Nr. 3 (2012).

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

el Porter beschreibt: »Das Wesentliche einer Strategie besteht darin, zu entscheiden, was man *nicht* tut«[4].

Eine Leitstrategie unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von Außenpolitik. Eine Leitstrategie bewegt sich immer auf globaler Ebene und ihr Zeitrahmen ist langfristig angelegt – meist auf 10 bis 15 Jahre. Zudem konzentriert sie sich auf den höchsten Sinn und Zweck staatlichen Handelns, d. h. die Kernziele eines Staates. In den meisten Demokratien handelt es sich hierbei um die Sicherheit und den Wohlstand eines Staates. Im Gegensatz dazu umfasst die Außenpolitik alle Interaktionen einer Regierung mit der Außenwelt.[5] Diese Interaktionen haben in der Regel einen regionalen, nationalen oder sogar lokalen Schwerpunkt – und nur äußerst selten einen globalen Bezug. Ihr zeitlicher Fokus ist mittel- bis kurzfristig und ihre Zielsetzung auf spezifische Themenbereiche beschränkt, wie Entwicklungshilfe, humanitäre Einsätze oder Handel.[6]

Bildlich gesprochen können wir uns eine Leitstrategie also wie einen konzeptionellen Rahmen vorstellen, in dem sich die Außenpolitik eines Staates entfalten kann bzw. der der Außenpolitik ihre Struktur gibt.[7] Eine Leitstrategie beschreibt den makropolitischen Kurs eines Staates. Die Außenpolitik setzt dann diesen Kurs auf der Mikroebene um. Leitstrategien sind somit im Idealfall das entscheidende Bindeglied zwischen kurz- und mittelfristigem Staatshandeln und langfristigen Zielen.[8]

3 Über die Nützlichkeit von Grand Strategy

»Jeder braucht eine Strategie« – so beginnt der Militärhistoriker Lawrence Freedman sein monumentales Werk »Strategy«[9]. »Eine Strategie zu haben, deutet auf die Fähigkeit hin, über das Kurzfristige und Triviale hinauszublicken, um das Langfristige und Wesentliche zu betrachten, Ursachen, statt Symptome anzugehen und den Wald, statt der Bäume zu sehen«.[10] Eine Strategie ist vor allem dann notwendig, wenn der Weg zu einem bestimmten Ziel nicht geradlinig ist; wenn limitierte Ressourcen (um-)verteilt werden müssen und dies Konflikte hervorbringt; wenn Interessen aufeinanderprallen und neue Prioritäten gesetzt werden müssen. Deshalb ist Strategie viel mehr als ein Plan. Ein Plan setzt eine Abfolge von Ereignissen voraus, die es einem ermöglichen, mit Zuversicht von einem Zustand zum anderen zu gelangen. Strategie ist erforderlich,

4 Michael Porter, »What Is Strategy?« in: *Harvard Business Review* Nov-Dec (1996).
5 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN2), S. 3.
6 William Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy,* Cambridge 2015, S. 30 & 34.
7 Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2) S. 1.
8 Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2) S. 3-4.
9 Freedman, *Strategy: A History,* aaO. (FN 1) S. x.
10 Freedman, Strategy: *A History*, aaO. (FN 1) S. x.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

wenn andere den eigenen Plan durchkreuzen könnten, weil sie unterschiedliche und möglicherweise gegensätzliche Interessen und Anliegen haben.[11]

Strategie darf auch nicht mit strategischer Planung verwechselt werden. Eine Strategie nennt die Prioritäten staatlichen Handelns und definiert, wie diese mit begrenzten Ressourcen am besten erreicht werden können. Im Gegensatz dazu geht es bei der strategischen Planung darum, diese begrenzten Ressourcen unter Berücksichtigung verschiedener Planungsaspekte (z. B. Zeit, Kosten usw.) einzuteilen und einzusetzen.[12] Die strategische Planung beginnt also, sobald eine Strategie vom Papier in die Praxis gebracht werden soll. Auf Staatsebene erfüllt eine Leitstrategie die folgenden vier Funktionen[13]:

Wettbewerbsvorteil: Durch die detaillierte Analyse der Umwelt und das Verständnis der eigenen Stärken und Schwächen hilft eine Leitstrategie dabei, sich als Staat im globalen Kontext vorteilhaft zu positionieren, d. h., Sicherheit und Wohlstand langfristig am effizientesten zu gewährleisten. Strategieentwicklung ermöglicht, Veränderungen und Herausforderungen in der Umwelt besser vorherzusehen und dadurch proaktiv, statt reaktiv zu handeln. Potenzielle Risiken und Schwachstellen werden früher erkannt und Kontingenzpläne werden erstellt, um diese effektiv zu bewältigen. Ein Staat gestaltet damit seine Zukunft selbst und wird nicht zur Marionette anderer Akteure.[14]

Kohärenz: Regierungsstrukturen sind oft komplex. Von der lokalen Ebene über die regionale bis hin zur nationalen und internationalen Ebene – sie alle können in außenpolitische Entscheidungen verwickelt sein, manchmal sogar gleichzeitig. Oft findet wenig Absprache zwischen diesen vielen verschiedenen Ebenen statt. Entsprechend kann Außenpolitik oft zusammengestückelt wirken und sogar in widersprüchliche Richtungen abdriften. Eine Leitstrategie kann hier Abhilfe schaffen. Sie formt einen Bezugsrahmen: einen gemeinsamen roten Faden.[15] Dabei führt die Formulierung einer Leitstrategie natürlich nicht zu einem sofortigen Angleichen der verschiedenen Interessen. Aber die Abstimmung der wichtigsten gemeinsamen Ziele und Prioritäten stellt sicher, dass jede Abweichung davon erklärt werden muss. Das eigene Verhalten muss gerechtfertigt werden. Wer gegen den Strom schwimmt, zahlt politische Kosten.

Effizienz für die politische Ressourcenplanung: Ein außenpolitischer Wirrwarr verschwendet Geld und andere wichtige Ressourcen. Wenn ein Staat nicht weiß, welche Kernziele er verfolgt, droht er sich an der falschen Stelle zu verausgaben. Eine Leitstrategie gibt die außenpolitische Richtung vor und benennt, wo Geld, Truppen,

11 Freedman, *Strategy: A History,* aaO. (FN 1) S. xi.
12 Andrew Krepinevich und Barry Watts, *Regaining Strategic Competence,* Washington 2009, S. 17.
13 Siehe in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).
14 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO, (FN 2), S. 3-4.
15 Brands und Porter, *Why Grand strategy still matters in a world of Chaos,* aaO. (FN 3).

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Überwachungskapazitäten, Zeit und andere Ressourcen investiert werden sollen.[16] Sie unterstützt somit die Priorisierung bei der Zuweisung von Ressourcen und stellt sicher, dass Zeit, Geld und Arbeitskraft effektiv und effizient genutzt werden. Sie hilft dabei, Schlüsselbereiche zu identifizieren, die Investitionen erfordern, und Bereiche, in denen Mittel eingespart werden können.

Demokratie, Transparenz und Glaubwürdigkeit: Die Formulierung einer Leitstrategie ist eine Chance für die öffentliche Debatte über Außen- und Sicherheitspolitik – und daher immer auch eine Chance für mehr Demokratie.[17] Hier kommen viele grundlegende Fragen zur Sprache: Was sind die wichtigsten nationalen Ziele und Interessen? Was sind die größten Bedrohungen für die Erreichung dieser Ziele? Welche Maßnahmen und Schritte sind nötig, um diese Bedrohungen zu mindern? Eine gute Leitstrategie zwingt politische Entscheidungsträger dazu, auf diese Fragen klare Antworten zu geben. Auf diese Weise erhöht sie die Rechenschaftspflicht der Politik gegenüber der Gesellschaft. Denn wer eine Strategie formuliert, muss später auch die Verantwortung dafür übernehmen, ob sie erfolgreich umgesetzt werden kann. Dabei bietet eine Leitstrategie viele verschiedene Möglichkeiten für öffentliche Mitsprache, Kritik und Verbesserungsvorschläge. Sie erhöht so die Transparenz von Prozessen und Entscheidungen, die ansonsten oftmals hinter verschlossenen Türen stattfinden.

Und was passiert ohne Leitstrategie? Alle Staaten haben eine Leitstrategie, ob sie es wissen oder nicht.[18] In dem Moment, in dem ein Staat Entscheidungen darüber getroffen hat, wie viel oder wie wenig Ressourcen er z. B. in die Verteidigung investiert, setzt er de facto eine Leitstrategie um. Denn diese Entscheidung hat langfristige Konsequenzen für die Sicherheit eines Landes. Eine Leitstrategie kann also bewusst, kontrolliert und mit Absicht entwickelt werden – wie der Prozess der deutschen Sicherheitsstrategie. Alternativ kann sie unbewusst, *ad hoc* oder sogar *post hoc* entstehen – wie es in Deutschland über Jahrzehnte getan wurde. Wenn eine Strategie unbewusst oder *ad hoc* entwickelt und umgesetzt wird, bleibt die Logik ihrer einzelnen Komponenten häufig unüberprüft. In solchen Fällen spiegelt die Strategie oft nicht die Kernziele des Staates wider, sondern die Interessen intransparenter Akteure, etwa Lobbyisten.[19] Wenn eine Strategie erst *post hoc* erkennbar wird, spricht man von einer »Emergent Strategy«: einem Typus der Strategieentwicklung, der den Fokus einer Leitstrategie auf die Anpassung (engl. *adaptation)* und nicht auf die Schaffung (engl. *creation*) legt.[20] Die Strategieforschung sieht die letztere Methodik oft kritisch. Der berühmte Strategieforscher Richard Betts schreibt: »Wenn Anpassung an sich selbst Strategie

16 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO (FN 2), S. 7.
17 Barry R Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca 2014, S. 5.
18 Edward Luttwak, *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*, Cambridge 2009, S. 409.
19 Vgl. James Q Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do und Why They Do It*, London 2019, S. 156. Peter Brews und Devavrat Purohit, »Strategic Planning in Unstable Environments,« in: *Long Range Planning* 40, Nr. 1 (2007).
20 Vgl. Ionut Popescu, *Emergent Strategy und Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy,* Baltimore 2017.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

darstellt, würden Ratten im Labyrinth als Strategen qualifizieren«[21]. Er führt weiter aus, dass die Entwicklung von Strategien in der Praxis leider häufig auf diese Weise erfolgt, jedoch dieser Ansatz dem Begriff »Strategie« nicht gerecht wird. Damit eine Handlung strategisch ist, muss die Strategie der Handlung vorausgehen, nicht ihr folgen.[22] Staaten sollten deswegen anstreben, mehr Kontrolle und Transparenz über Strategieentwicklung zu entwickeln und diese Prozesse nicht dem Zufall oder einer Analyse im Nachhinein überlassen.[23]

4 Wie entwirft man eine gute Leitstrategie?

Es gibt keine zertifizierte Methode zur Erstellung einer Leitstrategie, aber es gibt *best practices.*[24] Die Qualität einer Leitstrategie kann zu zwei verschiedenen Zeitpunkten beurteilt werden. Erstens lässt sich ein solches Dokument allein durch die Analyse seiner Struktur und seines Inhaltes beurteilen. Zweitens können die Ergebnisse einer Leitstrategie bewertet werden, nachdem einige Zeit vergangen ist. In diesem zweiten Prozess müssen viele weitere Variablen und Fragen berücksichtigt werden, zum Beispiel: Wurde die Leitstrategie angemessen umgesetzt? Wurden die Mittel planmäßig eingesetzt?

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der ersten Technik. Die Literatur in den Disziplinen Internationale Beziehungen, Politikwissenschaft und Geschichte bietet Kriterien zur Beurteilung der Qualität einer Leitstrategie. Betts, Brands und Martel betonen beispielsweise in ihren Arbeiten die Bedeutung von Kohärenz und Konsistenz bei der Gestaltung von Leitstrategien.[25] Gaddis und James hingegen legen ihren Fokus auf die Proportionalität als kritischen Maßstab.[26] Basierend auf den Erkenntnissen von Richard Rumelt, einem Professor für Unternehmensstrategie, erstellen Krepinevich und Watts eine Liste von zehn »strategischen Sünden«, die die Qualität einer Leitstrategie maßgeblich mindern.[27] Aufbauend auf diesen verschiedenen akademischen Disziplinen

21 Richard K Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy« in: *The Washington Quarterly* 42, Nr. 4 (2020): S.10.

22 Richard K Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy«, aaO. (FN 21), S. 10.

23 Vgl.Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do und Why They Do It*, aaO. (FN 19), S.156. Brews und Purohit, »Strategic Planning in Unstable Environments«, aaO. (FN19).

24 Vgl. Marina Henke, *The Dos und Don'ts of Strategy-Making*, NATO Rome 2022.

25 Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2), S. 189. Martel, *Grand Strategy in Theory und Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*, aaO (FN 4), S. 32. Betts, »The Grandiosity of Grand Strategy«, aaO. (FN 20), S. 9. Vgl auch Frank G Hoffman, »Grand Strategy: The Fundamental Considerations« in: *Orbis* 58, Nr. 4 (2014). Daniel W Drezner, »Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctrines in Uncertain Times« in: *Foreign Affairs* (2011).

26 John Lewis Gaddis, *On Grand Strategy*, New York 2019, S. 175. William D James, *British Grand Strategy in the Age of American Hegemony*, Oxford 2024.

27 Krepinevich und Watts, *Regaining Strategic Competence*. aaO. (FN 12). Vgl auch Richard Rumelt, *The Crux: How Leaders Become Strategists*, New York 2022. Richard P Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, New York 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

schlage ich die folgenden vier Schritte vor, die die Grundlage für eine »gute« Leitstrategie bilden.

Schritt 1: Nationale Kernziele definieren

Jeder Prozess zur Entwicklung einer Leitstrategie muss mit der Definition der nationalen Kernziele eines Staates beginnen. Diese Ziele sollten den höchsten Zweck staatlichen Handelns widerspiegeln – die absoluten Prioritäten einer Regierung. Sie sind langfristig angelegt, was Jahre, aber auch Jahrzehnte bedeuten kann.

Die britische Leitstrategie von 2023 »The Integrated Review Refresh« definiert, zum Beispiel, die zentralen strategischen Ziele des Vereinigten Königreichs als »die Souveränität, Sicherheit und den Wohlstand des britischen Volkes«[28]. Die US-amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie von 2022 erklärt »den Schutz der Sicherheit des amerikanischen Volkes; die Ausweitung von wirtschaftlichem Wohlstand und Chancen; sowie die Verwirklichung und Verteidigung der demokratischen Werte, die im Kern der amerikanischen Lebensweise stehen«[29]. Die Südkoreanische Sicherheitsstrategie von 2023 listet diese Ziele wie folgt: »Nationale Souveränität und territoriale Integrität verteidigen sowie die Sicherheit der Bürger erhöhen; Frieden auf der koreanischen Halbinsel schaffen und die Grundlage für eine zukünftige Wiedervereinigung legen; die Grundlage für den Wohlstand Ostasiens schaffen und die globalen Rollen des Landes ausweiten«[30].

Diese drei Definitionen der strategischen Ziele sind relativ klar und prägnant. Das Vereinigte Königreich stellt die Souveränität vor Sicherheit und Wohlstand, während die USA die Sicherheit als ihr primäres Ziel festlegen, gefolgt von Wohlstand und Demokratie.[31] Südkorea fügt diesen Zielen auch noch den Frieden auf der koreanischen Halbinsel hinzu sowie den Wunsch nach einer globalen Rolle ihres Landes.

Schritt 2: Strategische Herausforderungen identifizieren und analysieren

Jede Strategie hat im Kern die Aufgabe, Gefahren und Hindernisse zu überwinden. Deshalb besteht der zweite Schritt in der Entwicklung einer Leitstrategie darin, die wichtigsten Herausforderungen und Gefahren, die einem Staat auf dem Weg zu seinen strategischen Kernzielen im Wege stehen, zu identifizieren und zu analysieren.

---

28 UK Government, *Integrated Review Refresh 2023*, London 2023, S. 16. Verfügbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf.

29 US Government, *National Security Strategy 2022*, Washington 2022, S. 7. Verfügbar unter: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

30 Government of South Korea, *The Yoon Suk Yeol Administration's National Security Strategy* 2023, Seoul 2023, S. 14. Verfügbar unter: https://overseas.mofa.go.kr/eng/brd/m_25772/view.do?seq=16&page=1.

31 Die Dokumente des Vereinigten Königreichs und der USA führen auch andere »sekundäre« Ziele auf.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Was ist der beste Weg, diese strategischen Herausforderungen zu identifizieren? Es ist sinnvoll, zunächst eine Liste von verschiedenartigen Herausforderungen zusammenzustellen. Alle potenziellen Hindernisse sollten berücksichtigt werden, nicht nur diejenigen, die einem zuerst in den Sinn kommen. Anschließend sollte diese Liste nach der Dringlichkeit und Schwere der Gefahren priorisiert werden. Dies bedeutet, dass analysiert werden sollte, in welchem Ausmaß die Herausforderung entweder die zentralen Werte eines Staates oder seine Existenz gefährdet. Nur Hindernisse, die in diesem Maße relevant sind, werden in den strategischen Prozess aufgenommen.

Was ist der effektivste Weg, um die identifizierten strategischen Herausforderungen zu analysieren? Im Mittelpunkt dieses Prozesses steht eine Diagnose – eine gründliche Untersuchung der Natur jedes Hindernisses. Warum existiert es? Was sind seine zugrunde liegenden Ursachen, Auslöser oder Treiber? Ein zentraler Aspekt dieser Diagnose besteht darin, nicht ausschließlich nach monokausalen Erklärungen zu suchen, sondern die Herausforderungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu analysieren.[32]

Der US-Diplomat George Kennan liefert ein Beispiel, wie man eine solche Analyse aufbereitet. In seinem »Long Telegram« identifizierte er 1946 drei Triebkräfte für die feindliche Haltung der Sowjetunion gegenüber dem Westen: (1) Russische Minderwertigkeitskomplexe, (2) eine marxistisch-leninistische Ideologie und (3) den politischen Zwang Stalins, die rücksichtslose Unterdrückung im eigenen Land rechtfertigen zu müssen.[33] Kennans Erklärungsversuch ist komplex und deshalb lobenswert. Zum einen erklärte er die feindliche Haltung der Sowjets mittels ihrer Gefühls- und Gedankenwelt. Zum anderen verwies Kennan darauf, dass die sowjetische Führung der eigenen Bevölkerung überzeugende Argumente liefern musste, um die elendigen Zustände in der Sowjetunion zu rechtfertigen – oder sonst ihren innenpolitischen Rückhalt zu verlieren drohte.

Warum ist eine Analyse dieser Triebkräfte so wichtig? Nur wenn ein Staat strategische Herausforderungen im Detail untersucht, können adäquate Lösungswege gefunden werden.

Schritt 3: Handlungslogik entwickeln

Der dritte Schritt beinhaltet die Entwicklung einer übergeordneten strategischen Handlungslogik. Diese Logik skizziert einen allgemeinen Ansatz zur Überwindung

32 Die verschiedenen Denkschulen der Internationalen Beziehungen (IB) können in diesem Zusammenhang nützlich sein, d.h. die Übernahme einer realistischen, liberalen oder konstruktivistischen Perspektive. Jede Theorie gibt uns eine Art mentale Karte an die Hand, mit der wir eine bestimmte Situation ergründen können. Sie ermöglichen es, aktuelle Probleme aus gegensätzlichen Perspektiven zu analysieren. Vgl. Krell Gert Krell und Peter Schlotter, *Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2018.

33 George Kennan's Long Telegram. Verfügbar unter: https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm. Siehe auch Brands, *What Good Is Grand Strategy?: Power und Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, aaO. (FN 2), S. 21-22.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der diagnostizierten strategischen Herausforderungen. Ähnlich wie Leitplanken auf einer Autobahn lenkt und begrenzt diese Handlungslogik die Politik, ohne deren Inhalt vollständig zu definieren. Sie lenkt das Handeln in eine bestimmte Richtung, ohne genau festzulegen, was getan werden soll. Die US-amerikanische Eindämmungsstrategie (engl. *containment*) ist ein Beispiel einer solchen Handlungslogik, aber auch die von Konrad Adenauer implementierte »Westbindung«.[34] Warum ist es wichtig, eine solche Handlungslogik zu entwickeln? Um Wirkung zu erzielen, müssen politische Mittel und Maßnahmen koordiniert sein und aufeinander aufbauen. Sie dürfen nicht inkohärent oder inkonsistent sein. Eine Handlungslogik erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Letzteres passiert. Strategische Leitplanken helfen, die Interaktionen zwischen all den anvisierten politischen Maßnahmen und Aktionen zu erkennen und zu organisieren.

Idealerweise besteht die Entwicklung einer solchen Handlungslogik aus zwei aufeinanderfolgenden Schritten. Erstens werden mehrere mögliche Handlungslogiken entwickelt, die auf unterschiedlichen Annahmen und Logiken basieren. Zweitens werden diese konkurrierenden Handlungslogiken im Detail diskutiert und getestet. Das beste Beispiel für einen solchen zweistufigen Prozess war das berühmte »Project Solarium«, von US-Präsident Eisenhower im Jahr 1953.[35] Eisenhower beabsichtigte, die US-amerikanische Leitstrategie zu überarbeiten und sie an die Anforderungen des Zeitalters nach Stalin anzupassen. Er richtete drei Arbeitsgruppen ein, die unabhängig voneinander analysieren sollten, wie die US-sowjetischen Beziehungen weiterentwickelt werden könnten. Jede der drei Gruppen bestand aus 21 Mitgliedern, darunter Fachexperten, Diplomaten und Offiziere, die etwa sechs Wochen lang intensiv 12–14 Stunden pro Tag arbeiteten.

Arbeitsgruppe A entwickelte eine Handlungslogik, die die Fortsetzung der US-Eindämmungspolitik vorsah. Arbeitsgruppe B schlug eine Handlungslogik vor, die auf der Abschreckungskraft von Atomwaffen basierte. Der Hauptvorteil dieses Vorschlags war eine Reduzierung der Militärausgaben. Schließlich plädierte Arbeitsgruppe C für eine »Rollback«-Methode, die die Sowjetunion mit aggressiven Maßnahmen unter Druck setzen würde. Um seine Analyse vorzubereiten, hatte jedes Team uneingeschränkten Zugang zu den Fachkenntnissen und Informationen der US-Regierung. Am Präsentationstag erlebte Präsident Eisenhower einen intensiven Austausch über die Stärken und Schwächen jeder Handlungslogik.[36] Die Debatte zwang jedes Team, alle zugrunde liegenden Annahmen darzulegen und alle Zielkonflikte explizit zu ma-

34 Vgl. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, Oxford 2005.

35 Robert Richardson Bowie und Richard H Immerman, *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy,* New York 1998. »Project Solarium«, Series: Eisenhower und the Nuclear Arms Race in the 1950s, Eisenhower National Historic Site, Minuteman Missile National Historic Site (October 20, 2020), https://www.nps.gov/articles/projectsolarium.htm.

36 Michele A. Flournoy und Shawn W. Brimley, *Strategic Planning for U.S. National Security: A Project Solarium for the 21st Century*, Washington 2006.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

chen. Die Übung half der US-Regierung, sich auf eine neue strategische Logik festzulegen.

Wie entwickelt man am besten konkurrierende strategische Handlungslogiken? Idealerweise werden diese Alternativen nicht vorgegeben, sondern neu geschaffen. Sie werden konstruiert, nicht gewählt.[37] Was könnte in diesem Prozess hilfreich sein? Historiker würden auf Analogien hinweisen, auf die Beispiele und Lehren anderer Staaten und anderer Zeiten.[38] Politikwissenschaftler würden hingegen auf Theorien der Internationalen Beziehungen zurückgreifen, um verschiedene Lösungsansätze zu identifizieren.[39]

Und welche Kriterien sollten entscheiden, welche Logik gewinnt? Manchmal gibt es objektive Kriterien, die die Wahl bestimmen: Bei intensiver Prüfung halten die Annahmen einer Handlungslogik besser stand als andere; eine mag auch einfach mehr Nutzen für weniger Aufwand bringen. Häufig jedoch spiegelt die Entscheidung die Weltanschauung der politischen Entscheidungsträger wider.[40]

Schritt 4: Welche Mittel für welchen Zweck?

Im vierten und letzten Schritt muss die eben erwähnte Handlungslogik in spezifische Maßnahmen übersetzt werden, d.h. in konkrete politische Ausführungsbestimmungen und Ressourcenzuweisungen.[41] Bei der Auswahl dieser konkreten Maßnahmen sollte ein Staat alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Staatskunst einsetzen, einschließlich politischer, diplomatischer, militärischer, wirtschaftlicher oder technologischer Ressourcen. Eine gute Leitstrategie weiß zudem um die Stärken und Schwächen eines Staates und strebt danach, die effizientesten Werkzeuge einzusetzen. Eine gute Leitstrategie berücksichtigt auch die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen im Vergleich zu anderen. Sie nutzt solche Asymmetrien, indem sie die Stärken eines Staates geschickt gegen die Schwächen der anderen Seite einsetzt, wenn dies erforderlich ist.[42]

---

37 Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, aaO. (FN 25), S. 129. Rumelt, *The Crux: How Leaders Become Strategists*, aaO. (FN 25), S. 32.

38 Richard E. Neustadt und Ernest R. May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers,* New York 1988, S. 251.

39 Paul C Avey, Jonathan N Markowitz, und Robert J Reardon, »Disentangling Grand Strategy: International Relations Theory und US Grand Strategy« in: *Texas National Security Review* 2, Nr. 1 (2018). Christopher Layne, »From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy« in: *International Security* 22, Nr. 1 (1997). Barry R Posen und Andrew L Ross, »Competing Visions for US Grand Strategy« in: *International Security* 21, Nr. 3 (1996).

40 Layne, »From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy« aaO. (FN 37), S. 88.

41 William Inboden, »Statecraft, Decision-Making, und the Varieties of Historical Experience: A Taxonomy« in *Journal of Strategic Studies* 37, Nr. 2 (2014), S. 307.
Hoffman, »Grand Strategy: The Fundamental Considerations« aaO. (FN 25), S. 480.

42 Vgl. Andrew Marshall, *Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis,* Washington 1972.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Eine Leitstrategie muss nicht alle spezifischen Maßnahmen festlegen, die ergriffen werden sollen, aber sie muss ausreichend Klarheit über die möglichen Handlungsoptionen bieten, damit strategische Ideen in die Praxis umgesetzt werden können.[43] Wie oben erwähnt, schafft die Koordination von Mitteln und Maßnahmen Hebelwirkung. Sie ermöglicht es Staaten, die größtmögliche »Rendite« zu erzielen. Wenn Ressourcen begrenzt sind, sind kluge und eng koordinierte Maßnahmen besonders wichtig. Wenn Ressourcen reichlicher vorhanden sind, kann ein weniger strenger Grad an Integration ausreichen. Posen und Ross beschrieben in ihrem Aufsatz *Competing Visions for U.S. Grand Strategy* wie Handlungslogiken in konkrete Mittel und Maßnahmen übersetzt werden können.[44] Die Autoren fokussieren sich nur auf militärische Mittel und Maßnahmen. Dennoch kann ihre Studie auch für andere Politikfelder als ein Beispiel dienen.

5 Wie schneidet die deutsche Sicherheitsstrategie hinsichtlich dieser best practices ab?

In diesem Abschnitt untersuche ich die deutsche Sicherheitsstrategie und beurteile, wie das Dokument im Hinblick auf seinen intellektuellen und logischen Aufbau, den zuvor genannten *best practices* entspricht.

5.1 Definition von Nationalen Kernziele in der Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie zählt wie folgt die Interessen auf, die Deutschland verfolgen möchte: »Der Schutz der Menschen, der Souveränität und der territorialen Integrität unseres Landes, der Europäischen Union und unserer Verbündeten; der Schutz unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung; die Stärkung der Handlungsfähigkeit und des inneren Zusammenhalts der Europäischen Union sowie die Festigung und der Ausbau unserer tiefen Freundschaft mit Frankreich; die Festigung der transatlantischen Allianz und der engen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika; Wohlstand und sozialer Zusammenhalt der Menschen unseres Landes durch den Schutz unserer sozialen Marktwirtschaft; eine freie internationale Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts, der Charta der Vereinten Nationen und universeller Menschenrechte; die Förderung von Frieden und Stabilität weltweit und das Eintreten für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, menschliche Entwicklung und Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen als Voraussetzung für nachhaltige Sicherheit; der nachhaltige Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Begrenzung der Klimakrise und die Bewältigung ihrer Auswirkungen, die Sicherung des Zugangs zu Wasser und Ernährung und der Schutz der Gesundheit der Menschen; ein offenes,

43 Rumelt, *Good Strategy/Bad Strategy*, aaO. (FN 25), S. 87.
44 Barry R Posen und Andrew L Ross, »Competing Visions for US Grand Strategy« aaO. (FN 39).

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

regelgeleitetes internationales Wirtschafts- und Finanzsystem mit freien Handelswegen und einer gesicherten, nachhaltigen Rohstoff- und Energieversorgung.«[45]

Diese Zielliste ist weitaus länger als bei Deutschlands G7-Partnern (siehe oben hinsichtlich UK, USA und Südkorea). Sie erhält auch einige Ziele, die äußert vage bzw. unerreichbar klingen, wie »die Förderung von Frieden und Stabilität weltweit« oder »die Sicherung des Zugangs zu Wasser und Ernährung und der Schutz der Gesundheit der Menschen«. Dies erschwert maßgeblich die praktische Umsetzung der deutschen Strategie. Warum? Eine mangelnde Priorisierung und Unklarheit von Zielen führt häufig zu einer breiten Streuung von limitierten Ressourcen, was die Gesamtwirkung erheblich schmälert. Darüber hinaus begünstigen unklare oder mehrdeutige Ziele oft Prokrastination. In solchen Fällen wissen weder die Ministerien noch die Bürger genau, was erreicht werden soll oder wohin sie ihre Anstrengungen richten müssen.[46]

In der Sicherheitsstrategie werden zudem Zielkonflikte, sogenannte *trade-offs*, nicht wahrgenommen. Das Dokument unterbreitet eine Illusion, dass Deutschland alles haben könne: Territoriale Sicherheit und großzügige Sozialausgaben, um den sozialen Zusammenhalt der Menschen zu gewährleisten; Umweltschutz und grenzenlosen wirtschaftlichen Wohlstand; ein starkes Europa und beste Beziehungen mit Amerika; die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und gute Handelsbeziehungen mit allen Staaten der Welt (inklusive autoritären Staaten, allen voran China). Das Dokument ignoriert die Unmöglichkeit dieser Gleichzeitigkeit und dass Deutschland darum gezwungenermaßen Prioritäten setzen und Kompromisse eingehen muss. Das heißt: Wenn bestimmten Zielen Vorrang eingeräumt werden soll, müssen andere Begehrlichkeiten zurückstehen. Ganz zu schweigen davon, dass einige Pläne gar nicht erfüllt werden können, weil sie im Widerspruch zu anderen Vorhaben stehen.

Dieses Übersehen bzw. Ignorieren von Zielkonflikten hat leider oft auch schwerwiegende Folgen. Zum einen werden potenzielle negative Auswirkungen von Entscheidungen verkannt. Zum anderen weckt man falsche Erwartungen in der Bevölkerung. Eine solche politische Wunschliste schafft ein immer größer werdendes Unverständnis in der Öffentlichkeit, sobald die Realität eintritt.[47] Die Wissenschaft zeigt, dass Menschen die Kompromisse, die mit einer Entscheidung verbunden sind, verstehen, eher mit dem Ergebnis zufrieden sind, auch wenn das Ergebnis nicht perfekt ist.[48] Wenn diese Kompromisse aber verheimlicht werden, wenn die Begründungen hinter der Entscheidung nicht nachvollzogen werden können, wachsen Frustration und Ärger, der sich oft in Opposition zu den Entscheidungen äußert.

45 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 21. Das Wort Interesse sollte hier als Synonym für »Ziel« gewertet werden.

46 Johannes Hoppe, Bastian Ignaz Preissler, und Katrin Förster, »A Cross-Lagged Panel Design on the Causal Relationship of Task Ambiguity und State Procrastination: A Preliminary Investigation« in: *North American Journal of Psychology* 20, Nr. 2 (2018).

47 Siehe in diesem Band: Matthias Mader, »Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

48 Amy Gutmann und Dennis Frank Thompson, *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It und Campaigning Undermines It*, Princeton 2014.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Zu guter Letzt illustriert die deutsche Sicherheitsstrategie eine Tendenz Ziele und Mittel zu verwechseln. »Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit und des inneren Zusammenhalts der Europäischen Union;« »den Ausbau unserer tiefen Freundschaft mit Frankreich;« »die Festigung der transatlantischen Allianz und der engen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika;« und »eine offene und stabile internationale Ordnung« – all das sind primär Werkzeuge bzw. Mittel um Deutschlands Kernziele wie Frieden und Sicherheit zu erreichen.[49] Das Verwechseln von Zielen und Mitteln ist problematisch, weil es dazu führen kann, dass Deutschland sich auf Prozesse und Methoden konzentriert und die Ziele selbst aus dem Auge verliert. Ressourcen werden dann in Prozesse investiert, aber nicht in die Erreichung des eigentlichen Ziels. Wenn der Prozess in den Vordergrund rückt, wächst auch die Tendenz, diesen Prozess nicht mehr anzupassen oder zu ändern, selbst wenn neue Ansätze zielgerichteter wären. Diese fehlende Flexibilität kann Fortschritt und Innovation behindern.

5.2 Identifizierung und Analyse von strategischen Herausforderungen

Strategische Herausforderungen stehen zwischen einem Staat und seinen Zielen. Dazu gehören sicherheitspolitische Gefahren und andere Risiken wie soziale Spannungen oder der Klimawandel. Die Nationale Sicherheitsstrategie beschreibt im Detail die strategischen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenübersieht. Aus Platzgründen können sie hier nicht in ihrer Ausführlichkeit wiedergegeben werden, jedoch beziehen sich die relevanten Paragrafen auf die folgenden Gefahren: Russland; wachsende Multipolarität und zunehmende systemische Rivalität; China; Kriege, Krisen, und Konflikte in Europas Nachbarschaft; Terrorismus und Extremismus; Erosion der Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur; chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren; machtpolitische Erwägungen in internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen; verschärfter internationaler Technologiewettbewerb; Cyberangriffe; Aktivitäten ausländischer Nachrichtendienste und anderer Akteure; schwere und Organisierte Kriminalität; illegale Finanzflüsse; Klimakrise sowie Flucht- und Migrationsbewegungen.[50]

Auch dieser Teil der Sicherheitsstrategie weist logische Schwächen auf. Zum einen versäumt das Dokument, Bedrohungen zu priorisieren. Russland wird zwar als zentrale Bedrohung erwähnt, doch die Vielzahl weiterer Bedrohungen relativiert dessen Bedeutung und schwächt die Wahrnehmung der russischen Gefahr. Das Dokument erwähnt zahlreiche Gefahren, die weder die zentralen Werte Deutschlands noch seine Existenz gefährden, wie illegale Finanzflüsse. Diese mangelnde Priorisierung birgt erneut das Risiko, dass Ressourcen nicht gezielt auf die Bewältigung der wichtigsten Risiken und Gefahren ausgerichtet werden.

49 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 21.

50 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 22–27.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Zum anderen verpasst das Dokument Bedrohungen zu analysieren bzw. ihre Ursachen werden zum größten Teil ignoriert. Viele der Gefahren werden sogar anonymisiert, d.h., ihre Triebkräfte verallgemeinert, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen: »Geprägt von ihrer Auffassung von systemischer Rivalität streben einige Staaten jedoch an, diese [liberale] Ordnung zu untergraben (…)«. »Unsere offene und freie Gesellschaft ist Ziel von Terrorismus und Extremismus (…).« »Chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren stellen eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung dar (…).« »Auch die internationalen Wirtschafts-und Finanzbeziehungen sind immer mehr von machtpolitischen Erwägungen geprägt.«[51]

Eine solch anonyme und ungenaue Analyse macht es sehr schwer, nachhaltige Handlungsvorschläge abzuleiten. Denn nur wenn ein Verständnis für diese Gefahren und ihre treibenden Kräfte existiert, können adäquate Lösungsansätze entwickelt werden.[52] Frankreichs Sicherheitsstrategie von 2022 bietet hier ein besseres Beispiel einer Bedrohungsanalyse. Sie nennt Russland, China, revisionistische Regionalmächte sowie terroristische Vereinigungen als Hauptbedrohungen und analysiert die Triebkräfte und Verbindungen dieser Akteure.[53]

5.3 Welche Mittel und Maßnahmen schlägt die Sicherheitsstrategie vor?

Eine gute Leitstrategie ist logisch aufgebaut: erst werden Ziele genannt, dann die strategischen Herausforderungen identifiziert und analysiert und zuletzt wird eine Handlungslogik, einschließlich Mitteln und Maßnahmen, beschrieben, die am effizientesten diese Herausforderung bewältigen kann. Jeder Leser kann also den Gedankenfluss des Dokuments leicht nachvollziehen. Schlechte Strategie verfehlt dieses Ziel. Mittel und Maßnahmen werden lediglich aufgelistet, entweder ohne jeglichen Bezug zu den identifizierten Herausforderungen oder mit einem unlogischen Bezug zu diesen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie stellt ihren Mittel- und Maßnahmenkatalog unter das Banner »Integrierte Sicherheit«.[54] Sie will damit klarstellen, dass die Bundesrepublik nicht nur militärische Mittel, sondern alle ihre Werkzeuge einsetzen möchte, um die Ziele, die in dem Dokument beschrieben werden, zu erreichen. Der Maßnahmenkatalog ist in drei Unterbereiche aufgeteilt, mit den Titeln »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig«.[55] Leider stellt »Integrierte Sicherheit« keine effektive Handlungslogik dar. Der Begriff beschreibt, welche Mittel benutzt werden sollen, aber eben nicht *wie.*

51 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN44), S. 23–24.

52 Kevin P Coyne und Somu Subramaniam, »Bringing Discipline to Strategy« in: *The McKinsey Quarterly*, Nr. 4 (1996). Hugh Courtney, Jane Kirkland, und Patrick Viguerie, "Strategy under Uncertainty» in: *Harvard Business Review* 75, Nr. 6 (1997).

53 Gouvernement français, *Revue nationale stratégique*, Paris 2022, S. 9–13. Verfügbar unter https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-uk-20221202.pdf.

54 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 28ff.

55 Siehe in diesem Band: Holger Janusch, »Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025), X-Y; Anselm Vogler / Judith Hardt, »Eine

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

Dasselbe trifft auf die Worte »wehrhaft«, »resilient« und »nachhaltig« zu. Sie lassen nicht erahnen, wie die beschriebenen strategischen Herausforderungen überwunden werden sollen, d. h., sie beschreiben keine strategische Logik (vgl. Westbindung oder Eindämmung). Dementsprechend listet die Sicherheitsstrategie zahlreiche Mittel und Maßnahmen auf, ohne dass sie in eine kohärente strategische Logik (oder »strategische Leitplanken«) eingebettet sind und ohne, dass ein direkter Bezug zu den strategischen Herausforderungen existiert.

Der Unterabschnitt »wehrhaft« konzentriert sich beispielsweise auf militärische Maßnahmen. Es wird jedoch nicht erläutert, wie bestimmte Mittel gezielt die genannten Herausforderungen adressieren, etwa die Abschreckung Russlands, Terrorismus oder Organisierte Kriminalität. Ebenso werden Mittel und Maßnahmen für den Katastrophenschutz aufgeführt, obwohl dieses Thema nicht direkt unter den strategischen Herausforderungen gelistet ist. Der EU werden in diesem Bereich zahlreiche Aufgaben übertragen, wie »Intensiviertes Engagement für die Stabilität unserer Nachbarschaft«, »Sanktionen«, »Terrorismus« und »irreguläre, instrumentalisierte und unfreiwillige Migration«. Die Sicherheitsstrategie führt zudem Ideen wie »Änderung der Verträge«, »Verstärkte Nutzung von Mehrheitsentscheidungen« und »Erweiterung der EU« an, die jedoch schwammig bleiben.[56] Das Thema Krisenengagement wird angesprochen, jedoch ohne einen direkten Bezug zu den strategischen Gefahren. Es bleibt unklar, wann und wo Deutschland seine Krisenwerkzeuge einsetzen möchte – etwa weltweit? Das wäre jedoch nicht realistisch umsetzbar.

In anderen Teilen des Maßnahmenkataloges finden wir ebenso diffuse Beschreibungen der Werkzeuge, die Deutschland anwenden möchte, um seine Ziele zu erreichen, z. B. in dem Paragraphen »Weltweiter Einsatz für Menschenrechte«[57], »Wirtschaftliche und finanzielle Resilienz und Rohstoffsicherheit«[58], »Schutz und Förderung von Technologie und Innovation«[59], »Schutz vor Bedrohungen aus dem Cyberraum und Weltraum«[60] und »Stärkung der globalen Ernährungssicherheit«[61]. Der Mangel an Bezug bzw. die Vagheit der Mittel erschwert es zu verstehen, was genau getan werden soll.

Wie oben erwähnt, beruht Strategieentwicklung in großen Teilen auch darauf, die eigenen Stärken zu erkennen, vor allem im Vergleich zu anderen Staaten. Gute Strate-

klimafeste Strategie? Sicherheitsimplikationen des Klimawandels in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik 72*, Sonderband (2025).

56 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 37–39.

57 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 51.

58 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 53.

59 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 57.

60 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 59 & 62.

61 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, aaO. (FN 44), S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC

gie nutzt solche Asymmetrien, indem sie – wenn notwendig – die eigenen Stärken geschickt gegen die Schwächen der Gegenseite ausspielt. Gute Strategie erkennt auch eigene Schwächen an und bewertet sie entweder als Bereiche für Verbesserung und Investition oder als Gebiete, in denen Unterstützung von Verbündeten gesucht werden sollte, um diese Schwächen zu mindern.[62] Leider weist die deutsche Sicherheitsstrategie auch einen Mangel einer solchen Diskussion auf. Großbritannien beispielsweise verhält sich hier anders und zeigt in seiner Sicherheitsstrategie von 2023 detailliert seine Stärken auf (wobei die damit verbundenen Schwächen jedoch auch ungenannt bleiben).[63]

6 Warum diese Fehler?

Was sind die möglichen Ursachen für die Defizite in der Nationalen Sicherheitsstrategie? Zwei Ursachen sind plausibel. Erstens kann es sein, dass in Deutschland kein Verständnis mehr dafür besteht, was es heißt, »gute« Strategie zu entwickeln. Strategiearbeit mag als eine Art Gemeinschaftsaktivität betrachtet werden. Um Konflikte zu vermeiden, werden alle Ideen und Ansichtsweisen in das Dokument aufgenommen.[64] Der Wunsch nach einer konfliktfreien Zusammenarbeit gerät in den Vordergrund und nicht die Frage, ob die Strategie und ihr Inhalt ein Erfolg sind.[65] Das deutsche Ressortprinzip mag diesen Trend zusätzlich verschärfen, da individuelle Ministerien auf ihre Ressorthoheit pochen und unwillig sind, Ressourcen und Kompetenzen abzugeben. Es wird also verkannt, dass die Entwicklung von guter Strategie *immer* Entscheidungen erfordert. Einige Ziele, Bedrohungen und Mittel müssen zugunsten anderer aufgegeben werden.

Zweitens könnte in Deutschland die Auffassung verbreitet sein, dass strategische Ambiguität, also politische Führung ohne klare Strategie, von Vorteil ist.[66] Sie kann beispielsweise genutzt werden, um Macht und Einfluss zu sichern, indem Ziele, Herausforderungen, und Maßnahmen für verschiedene Interessengruppen unterschiedlich interpretiert werden. Dadurch wird vermieden, politisches Kapital in die Konsensfindung zwischen Ministerien und Koalitionsparteien zu investieren. Zudem ermöglicht es Deutschland, eine Außenpolitik zu verfolgen, die stark von wirtschaftlichen Inter-

62 Eine ausführliche Analyse der Schwächen kann selbstverständlich in Verschlusssachen (VS) erfolgen, um potenziellen Feinden keine Schwachstellen offenzulegen.

63 UK Government, *Integrated Review Refresh 2023*, aaO. (FN 28), S. 44–45.

64 Dieser Fehler wurde auch bei der EU Globalstrategie gemacht. Die gemeinsame Strategiearbeit sollte identitätsstiftend wirken und Europa in politischer Hinsicht zusammenschweißen. Siehe Nathalie Tocci, *Framing the EU Global Strategy*, Berlin 2017, S. 17.

65 Richard K Betts, »Is Strategy an Illusion?,« in: *International Security* 25, Nr. 2 (2000).

66 Eric Eisenberg, »Ambiguity as strategy in organizational communication« in *Communication Monographs* 51, Nr. 3 (1984), S. 227–242. Jean-Louis Denis, Linda Cazale und Ann Langley, »Leadership and strategic change under ambiguity« in: *Organization Studies* 17, Nr. 4 (1996), S. 673–699. Sally Davenport und Shirley Leitch, »Circuits of power in practice: Strategic ambiguity as delegation of authority« in: *Organization Studies* 26, Nr. (11) (2005), S.1603 – 1623; Jarzabkowski et al. 2010, »Strategic ambiguity as a rhetorical resource for enabling multiple interests« in: *Human Relations* 63, Nr. 2 (2010), S. 219–248.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

essen geprägt ist, da es keine nationalen strategischen Dokumente gibt, die konkrete Bedrohungsanalysen und politische Prioritäten festlegen. Strategische Ambiguität schafft außerdem Flexibilität im Umgang mit der deutschen Öffentlichkeit: Indem Deutschlands strategische Prioritäten nicht klar kommuniziert werden, kann nahezu jede Entwicklung leichter als Erfolg dargestellt werden.

7 Wie geht es weiter?

Deutschland tut sich schwer mit Strategie. Jahrzehntelang vermied die Bundesregierung, eine Nationale Sicherheitsstrategie zu entwickeln und die erste weist viele Mängel auf.

Was die wahren Beweggründe für Deutschlands mangelndes strategisches Denken sind, werden wohl erst Historiker in einigen Jahrzenten feststellen können. Was aber heute schon klar ist: Deutschland und Europa geht es im Moment nicht gut. Es herrscht Krieg auf dem europäischen Kontinent und wir waren darauf nicht vorbereitet. Unabhängig von anderen Gründen mag auch ein mangelndes strategisches Denken als Ursache für die ernstzunehmende, sicherheitspolitische Lage und daraus resultierende Herausforderungen sein. Deshalb sollte Deutschland Strategieentwicklung wieder ernst nehmen. Konkret bedeutet dies, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen sollte, um die einst in Deutschland vorhandene intellektuelle strategische Infrastruktur wiederherzustellen. Strategie und strategisches Denken sollten erneut weitflächig an deutschen Universitäten gelehrt werden. Deutsche Denkfabriken und staatliche Forschungseinrichtungen sollten sich verstärkt mit Forschung zu strategischen Fragen und strategischem Denken befassen. Im Auswärtigen Amt oder im Bundesministerium der Verteidigung sollte ein Büro eingerichtet werden, das dem *Office of net assessment* in den USA, Großbritannien oder bei der NATO ähnelt. Frankreich verfügt mit dem *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie* ebenfalls über eine solche Institution. Diese Einrichtungen sind auf langfristige strategische Analysen globaler militärischer, politischer und wirtschaftlicher Trends spezialisiert. Sie dienen zugleich als strategisches Gedächtnis und unterstützen die Entwicklung von Sicherheitsstrategien. Darüber hinaus sollte Deutschland regelmäßig Sicherheitsstrategien veröffentlichen.

Deutschland wirkt derzeit wie ein getriebenes Land, dem andere Länder ihre Strategie überstülpen, während es selbst keine entwickelt; ein Land, das reagiert, aber nicht agiert; ein Land, das keine eigene realistische Vision einer sicherheitspolitischen Zukunft hat. Dieser Zustand muss sich ändern. Die deutsche Zeitenwende muss einen dualen Ansatz verfolgen: (1) die Wiederherstellung der militärischen Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und (2) den Aufbau einer intellektuellen Infrastruktur, die strategisches Denken ermöglicht.

https://doi.org/10.5771/9783748951094-33 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC