

Der „Faktor Mensch“ im Nationalen Sicherheitsrat

Warum Personen, Kulturen und
Beziehungen über den Erfolg der neuen
deutschen Sicherheitsarchitektur
entscheiden

Policy Brief von Christoph O. Meyer und Daniel R. Neumann

Executive Summary

Unsere Forschung zu sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen zeigt: der Erfolg des Nationalen Sicherheitsrates wird maßgeblich von „weichen“ Faktoren abhängen; konkret von der Besetzung mit den richtigen Personen, guten Beziehungen zwischen Akteuren auf allen Ebenen, sowie einer guten Streit- und Lernkultur. Um dies zu fördern, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- 1. Der Nationale Sicherheitsrat und seine Stabsstelle sollten von einem Nationalen Sicherheitsberater geleitet werden.** Die Leitung der Stabsstelle ist zu wichtig, um als Nebenbeschäftigung Teil eines größeren Portfolios zu sein. Anstatt zusätzlicher Auftrag einer bestehenden Rolle, sollte die Leitung einem neu zu schaffenden Posten des Nationalen Sicherheitsberaters als alleinige Aufgabe übertragen werden.
- 2. Die Bundesregierung sollte ein Weiterbildungsprogramm für die Mitarbeiter der Stabsstelle schaffen, das die wichtigsten Erkenntnisse und Methoden aus der Wissenschaft und Praxis der Nachrichtendienste und Sicherheitspolitik vermittelt** – zum Beispiel im Bereich der besseren Kommunikation und Nutzung von Warnungen oder Szenarioanalysen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die analytische Arbeit der Stabsstelle sich laufend professionalisiert und auf den höchsten fachlichen und methodischen Standards bleibt.
- 3. Ein designierter Warnungsoffizier sollte die Aufgabe haben, politische Entscheidungsträger zu warnen.** Diese Person sollte als Knotenpunkt von Warnern in den Nachrichtendiensten und Sicherheitsbehörden agieren. Damit sollte ein formeller Weg sowie eine klare Verantwortlichkeit für Warnungen an Entscheider geschaffen werden.
- 4. Eine Person sollte die Zuständigkeit zur Einleitung von Lernprozessen nach größeren taktischen oder strategischen Überraschungen haben.** Diese Person sollte die Zusammenarbeit mit relevanten Ressorts koordinieren und sicherstellen, dass die richtigen Lehren gezogen und gemeinsam umgesetzt werden, so dass positive wie negative Entwicklungen früher erkannt, vermieden oder genutzt werden.
- 5. Es sollte ein klares Rotationssystem für die Mitarbeiter der Stabsstelle geben.** Die ständige Erneuerung des Personals fördert die Vernetzung mit den Ressorts und kann schädlichem *groupthink* entgegenwirken. Die Nachverwendung sollte dabei vorgeplant sein, damit die Entsendung nicht zum Karrierehemmnis wird.

Einführung

Die schwarz-rote Bundesregierung unter Bundeskanzler Friedrich Merz hat einen Nationalen Sicherheitsrat eingeführt. Bereits viele Jahre diskutierten Fachöffentlichkeit und Verantwortliche, ob die Einrichtung einer solchen Struktur notwendig sei – insbesondere in Anbetracht folgenreicher Überraschungen wie der unerwartet schnellen Machtübernahme der Taliban in Kabul im Jahr 2021, dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit 2022, oder dem Überfall der Hamas auf Israel im Jahr 2023.¹ Vorgängerregierungen hatten sich zur Schaffung nach erfolglosen internen Diskussionen nicht durchringen können.

Der Nationale Sicherheitsrat soll Informations-, Kommunikations- und ressortübergreifende Bewertungsprobleme im Zusammenspiel fragmentierter Regierungsstrukturen lösen. Insbesondere das integrierte Lagezentrum soll zukünftig bereits auf Arbeitsebene relevante Erkenntnisse aus allen Ressorts zusammenführen, um eine bessere Informationslage für fachlich und inhaltlich richtigere und damit entscheidungsrelevantere Lagefeststellungen und Analysen für vernetztes Handeln zu schaffen. Gleichzeitig sollen diese Strukturen Abhilfe gegen Silodenken, Rosinenpicken zwischen unterschiedlichen Hauslagen und politisches Wunschdenken schaffen, so dass Warnungen sowohl taktischer als auch strategischer Natur früher und besser kommuniziert und wahrgenommen werden. Insgesamt soll damit neben einem ressortübergreifenden dynamischen Krisenmanagement auch langfristigeres und strategisches Denken gefördert werden, um Risiken und Chancen frühzeitig zu antizipieren und auf konsolidierter Grundlage bereits im Vorfeld effektiver handeln zu können.

In den bisherigen öffentlichen und fachlichen Debatten zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates lag der Fokus auf der Ausgestaltung formaler Strukturen. So wurde der rechtliche Rahmen, die Eingliederung in das Organigramm des Bundeskanzleramtes, und das Format als Kabinettsausschuss und dessen Alternativen umfassend diskutiert. Weit weniger Aufmerksamkeit gab es für die Herausforderungen ressortübergreifender Lagearbeit auf der Arbeitsebene, die jedoch eine notwendige Voraussetzung für integrierte *whole of government*-Entscheidungen aus einem Guss sind.

Es braucht dauerhafte Anstöße hin zu einer besseren Streit- und Lernkultur.

Darüber hinaus argumentieren wir, dass der Erfolg des Rates mindestens ebenso von „weichen“ oder sozialen Faktoren abhängt. Es braucht dauerhafte Anstöße zu kulturellem Wandel hin zu einer besseren Streit- und Lernkultur, die auf Dienste und Ministerien ausstrahlt; verbesserte Beziehungen zwischen Experten und Entscheidern und die richtigen Personen an den richtigen Stellen, um eine gute, auch belastbare informelle Vernetzung auf der Arbeitsebene zu schaffen.

Hierbei stützen wir uns, erstens, auf die Erkenntnisse zu der Einrichtung von *Fusion Centres*, insbesondere im Rahmen internationaler Organisationen. Zweitens, die Erfahrungen des britischen Nationalen Sicherheitsrates, der 2010 geschaffen wurde, und dessen Akteure wir am King's College London befragen konnten. Und drittens, dem Forschungsstand zu den Umständen zur Vermeidung von „strategischen Überraschungen“ durch Verbesserungen des Zusammenspiels zwischen Warnern und Entscheidern.²

¹ Zum Beispiel: Andreas Schockenhoff (2008) „Die Debatte ist eröffnet...und Streit erwünscht. Warum Deutschland eine Sicherheitsstrategie braucht“, *International Politik* 5, S. 89-95. Ulrich Schlie und Andreas Lutsch (2022) „We Never Plan for the Worst Case“: Considering the Case of Germany, in Christoph O. Meyer, Eva Michaels, Nikki Ikani, Aviva Guttmann, Michael S. Goodman (Hrsg) „Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking: Learning Lessons from an Era of Surprise“, Edinburgh University Press, S. 204-208.

² Christoph O. Meyer et al (2022); Christoph O. Meyer, Chiara de Franco, Florian Otto (2020) „Warning about War: Conflict, Persuasion and Foreign Policy“, Cambridge University Press; Christoph O. Meyer, Daniel R. Neumann (2025)

Der Nationale Sicherheitsrat

Zweck und Aufgaben: Der Rat ist als Kabinettsausschuss der Bundesregierung zentrales Gremium der Willensbildung zu übergreifenden Angelegenheiten der nationalen Sicherheit. Er soll vier Aufgaben erfüllen:

1. Fragen einer integrierten Sicherheitspolitik an der Schnittstelle zwischen innerer, äußerer, wirtschaftlicher und digitaler Sicherheit sowie ziviler und militärischer Verteidigung ressortübergreifend koordinieren.
2. Erkenntnisse der Bundesregierung bündeln, zusammenführen und eine gemeinsame Lagebewertung vornehmen.
3. Strategieentwicklung und strategische Vorausschau leisten.
4. Sich mit Grundsatzfragen und wesentliche Einzelfälle der Rüstungsexportkontrolle sowie Dual-Use Fragen befassen und damit den Verantwortungsbereich des zuvor existierenden Bundessicherheitsrates übernehmen.

Grundlage: Die im August 2025 durch das Kabinett Merz verabschiedete Geschäftsordnung.³

Vorsitz: Der Bundeskanzler oder sein Stellvertreter.

Ständige Mitglieder: Ministerinnen und Minister für Finanzen, des Inneren, des Auswärtigen, der Verteidigung, für Wirtschaft und Energie, der Justiz und für Verbraucherschutz, für Digitales und Staatsmodernisierung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sowie der Chef des Bundeskanzleramtes.

Weitere Teilnehmende: Hinzugezogen können außerdem weitere Mitglieder der Bundesregierung sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer. Regelmäßig sollen außerdem teilnehmen: der Chef des Presse- und Informationsamtes, der Generalinspekteur der Bundeswehr, die Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes, der Präsident des Bundeskriminalamtes und der Präsident des Bundespolizeipräsidiums. Fachkundige Personen sowie Vertreter anderer Staaten, der EU, der NATO und weiterer internationaler Organisationen können eingeladen werden.

Arbeitsweise: Der Rat tagt regelmäßig und nach Bedarf, sowie bei Bedarf geheim. Der Nationale Sicherheitsrat trifft Vorentscheidungen oder bereitet Entscheidungen des Bundeskanzlers oder der Bundesregierung vor. Tagesordnungspunkte und Beschlüsse können als geheim eingestuft werden.

Geschäftsführung: Leiter der Stabsstelle Nationaler Sicherheitsrat des Bundeskanzleramtes in Abstimmung mit dem Chef des Bundeskanzleramtes.

Stabsstelle: 13 Stellen im Bundeskanzleramt in drei Arbeitseinheiten (Geschäftsstelle, Lagebild, Strategie und Vorausschau).

Vorbereitungsausschüsse bestehen darüber hinaus mindestens auf Staatssekretärsbene unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes.

„Developing National Security Structures: Examples from the UK: Key take-aways and lessons“, Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e. V., URL: <https://www.gknd.org/papiere/developing-national-security-structures-examples-from-the-uk>; Christoph O. Meyer, Daniel R. Neumann (2025) „Strategische Überraschung“ und die neue Sicherheitsarchitektur des Bundes“, Gesprächskreis Nachrichtendienste e. V., URL: <https://www.gknd.org/papiere/strategische-ueberraschung-und-die-neue-sicherheitsarchitektur-des-bundes>; Daniel R. Neumann (2025) „Member State Intelligence Support to EU Foreign Policymaking“, King’s College London, URL: <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/studentTheses/member-state-intelligence-support-to-eu-foreign-policymaking/>.
³ Nationaler Sicherheitsrat (2025) „Geschäftsordnung des Nationalen Sicherheitsrates“, URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2406232/41b4c9dfe4f29eb9457a8a17154c432b/2026-02-09-nsr-go-de-data.pdf?download=1>.

Problemanalyse

Die Welt, in der die Bundesrepublik agiert, ist komplexer und unsicherer geworden. Insbesondere revisionistische Akteure versuchen, die nach dem Ende des Kalten Krieges etablierte, internationale Ordnung und ihre Normen auch durch Gewaltanwendung zu unseren Ungunsten zu verändern. In diesem Kontext hat die Bundesrepublik in den vergangenen Jahren zahlreiche Überraschungen erlebt und auch der Krieg gegen Iran im Juni 2025 und mit erheblich größerer Intensität und gravierendem Risikopotential seit Februar 2026 trifft nicht nur in den USA auf unzureichende strategische Vorausschau und Eventualfallplanung.

Überraschungen sind in einer komplexen Welt nie gänzlich vermeidbar. Dennoch zeigen Betrachtungen wie durch die Enquête-Kommission zu zukünftigen vernetzten Einsätzen im Bundestag (2022-2025) und den komplementären parlamentarischen Afghanistan-Untersuchungsausschuss, sowie die Nachlese der deutschen Russlandpolitik bis zur russischen Vollinvasion der Ukraine, dass es in Deutschland Probleme bei der gemeinsamen Lagebildung und einem daraus abgeleiteten ressortübergreifendem Handeln gibt, die dem Wunschdenken und unkoordinierten Handeln Vorschub leisten.

Beispiel Afghanistan

Im Fall Afghanistans agierten Ministerien in nur begrenzter Abstimmung getrennt voneinander auf der Grundlage abweichender, nicht selten von Hausinteressen geprägten sogenannten Hauslagen. Die unterschiedlichen Einschätzungen der Lage durch die Dienste, verschiedene Ministerien und ihre nachgeordneten Bereiche ermöglichte Entscheidern das Festhalten an gewünschten Zukunftsszenarien und die Vermeidung unangenehmer Debatten über die Erfolgsaussichten der gegenwärtigen Strategie und die Einflussmöglichkeiten auf die USA als maßgeblicher militärischer und politischer Hauptakteur in Afghanistan. Dies hatte zur Folge, dass die Bundesrepublik nicht auf Basis einer umfassenden Lagebeurteilung und daraus abgeleiteten Strategie agierte.⁴

Ferner zeigte die Untersuchung des Afghanistaneinsatzes, dass Expertenanalysen oft nicht zu relevanten Entscheidungsträgern durchdrangen. So ermittelte der parlamentarische Untersuchungsausschuss, dass negative, aber wahrscheinliche Szenarien wie „Emirat 2.0“ die politische Spitzenebene der Kanzlerin nicht vor dem 13. August 2021 erreichten. Die damalige Bundeskanzlerin gab an, von dieser Warnung keine Kenntnis gehabt zu haben. Der damalige BND-Präsident erklärte seinerseits, im gesamten Untersuchungszeitraum von 18 Monaten kein einziges Gespräch mit der Regierungschefin gehabt zu haben.⁵

Der Nationale Sicherheitsrat soll helfen, solche Probleme lösen. Er soll ressortübergreifende Informationsflüsse sicherstellen, eine gemeinsame Lagebildung und Analyse als gesamtstaatliche Handlungsgrundlage durchführen, und politische Entscheidungsprozesse befähigen.

Kritisch ist allerdings zu betrachten, dass die aktuelle Stabsstelle für den Rat derzeit nur dreizehn Stellen umfassen soll, welche noch durch Verbindungsbeamte aus den Bereichen der Ressorts ergänzt werden. Dies ist viel zu klein, um eine integrierte und vorlagefähige

⁴ Abschlussbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/145/2014500.pdf>, Drucksache 20/14500, 27.1.2025.

⁵ Deutscher Bundestag (2025) Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 20/14700, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/147/2014700.pdf>, S. 289. Sowie Deutscher Bundestag (2025) Stenografisches Protokoll der 82. Sitzung – endgültige Fassung – 4. Juli 2024, 20/82 I, URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/CD14700/>, S. 73.

Lagefeststellung und -beurteilung erstellen sowie die Zusammenarbeit mit den Arbeitsebenen der Teilnehmer organisieren zu können. So verfügen die Lage- und Analysezentren der EU (EU INTCEN und EUMS INT) beispielsweise über einen Personalstab von etwa achtzig bzw. vierzig Analysten, während das Sekretariat des britischen Nationalen Sicherheitsrates zeitweise bis zu zweihundert Mitarbeiter aufwies.

Beispiel Russland

Im Fall der zunehmend revisionistischen Intentionen Russlands seit 2008 und der seit 2022 manifesten Absicht, die Ukraine als eigenständigen Staat auszulöschen, gab es zu wenige entschiedene Warnungen, aber vor allem zu wenig Offenheit auf Leitungsebene und im Parlament, diese Warnungen von Experten und Partnerländern ernst zu nehmen. Geopolitische Risiken der Nord Stream 2 Gasleitung wurden selbst nach dem ersten russischen Angriff auf die Ukraine 2014 wegrationalisiert,⁶ Warnungen von Partnern als geschichtlich bedingt irrational und interessengeleitet abgewertet, grundsätzliche Annahmen zur deutschen Russlandpolitik nicht überarbeitet und sich zu wenig auf *worst cases* vorbereitet. Strategic Intelligence – zu Deutsch Strategische Vorausschau – zu politisch besonders unbequemen Szenarien wurde auf dem Hierarchieweg entweder häufig herausgefiltert oder für öffentliche Dokumente weichgespült.⁷ Es fand nach der Überraschung von 2014 kein ausreichendes und unabhängiges Lernen statt.⁸

Darüber hinaus werden durch die konkrete organisatorische Eingliederung des Nationalen Sicherheitsrates in das Bundeskanzleramt wichtige Leitungsaufgaben an bereits stark eingebundene Akteure zusätzlich delegiert. Dadurch droht die Führung des Nationalen Sicherheitsrates ein Beiwerk zum bereits sehr fordernden Alltagsgeschäft zu werden. So liegt der Vorsitz des Kabinettsausschusses beim Chef des Bundeskanzleramtes. Die Geschäftsführung der Stabsstelle war zuerst beim Büroleiter des Bundeskanzlers angesiedelt. Nach einem Personalwechsel wurde diese Aufgabe dann im Januar 2026 an den außenpolitischen Berater des Bundeskanzlers übertragen, der in dieser Funktion bereits die außenpolitische Abteilung des Bundeskanzleramtes leitet. Infolgedessen ist zu befürchten, dass die Führung dieser neuen sicherheitspolitischen Institution nicht die Hauptpriorität im Alltagsgeschäft ihrer Leiter ist. Hinzu kommt, dass die Arbeit des NSR notwendig auch die Dimensionen der inneren Sicherheit umfasst, die über die Abteilung 2 des Bundeskanzleramtes in der gegenwärtigen Struktur und Rückbindung an AA und BMVG nicht abgedeckt wird, von sicherheitspolitisch hochrelevanten Lageaspekten aus Wirtschaft und Finanzmärkten, Entwicklungszusammenarbeit, Technologie und Wissenschaft ganz zu schweigen.

Der Erfolg des Nationalen Sicherheitsrates als zentrales Bindeglied horizontal zwischen den Ressorts, sowie vertikal zwischen der fachlichen Expertise und den politischen Entscheidungsträgern hängt vor allem von einer ressortübergreifend strukturiert vernetzten Arbeitsebene ab. Dazu braucht es neben geeigneten aufbau- und ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen die richtigen Personen mit guten Beziehungen zu den Ressorts, sowie eine förderliche Streitkultur und Frühwarnfähigkeit.

⁶ Michael Bauchmüller, Georg Ismar, Georg Mascolo und Nicolas Richter (2025) „Macht euch keine Sorgen! Brisante Akten aus dem Bundeskanzleramt zeigen, wie vehement sich Angela Merkel dafür engagierte, das Gasgeschäft mit Russland trotz aller politischen Bedenken zu erweitern und die Pipeline Nord Stream 2 durchzusetzen“, Süddeutsche Zeitung, URL: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/gas-nordstream-russland-merkel-e107357/>.

⁷ Christoph O. Meyer, Daniel R. Neumann (2025) „Strategische Überraschung‘ und die neue Sicherheitsarchitektur des Bundes“, Gesprächskreis Nachrichtendienste e. V., URL: <https://www.gknd.org/papiere/strategische-ueberraschung-und-die-neue-sicherheitsarchitektur-des-bundes>.

⁸ Christoph O. Meyer (2024) „Wie kann Deutschland Fehler in der Außenpolitik und der Krisenfrüherkennung besser identifizieren und die richtigen Lehren ziehen?“, Sachverständigen Stellungnahme für den Afghanistan Enquete Ausschuss des Deutschen Bundestages, URL: <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/wie-kann-deutschland-fehler-in-der-au%C3%9Fenpolitik-und-der-krisenfr%C3%BC/>.

Erfolgsfaktor Personalauswahl

Damit der Nationale Sicherheitsrat als relativ kleine Organisationseinheit funktioniert, muss die Stabsstelle als Unterbau auf Arbeitsebene in aufgabenadäquater Quantität mit den richtigen Personen besetzt werden. Das heißt fachlich hoch qualifiziertes Personal mit relevanter Expertise, hoher Sozialkompetenz und der richtigen Mischung aus unterschiedlichen Hintergründen und Perspektiven, inklusive eines dezidierten Warn-Offiziers. Leitungspersonal sollte zudem eine besonders sachorientierte, integrierende Persönlichkeit sein, die das Zusammenführen und den Ausbau vielfältiger analytischer Methoden und Standards fördert und professionalisiert.

Um das zu erreichen, sollte vor allem Personal aus anderen Ministerien und nachgeordneten Behörden zeitweise auf die Stellen im Bundeskanzleramt wechseln, wie teilweise schon geschehen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Posten attraktiv sind und die besten Leistungsträger ihrer Häuser anziehen, anstatt ein Abstellgleis zu werden. Das bedeutet, dass ein Wechsel in die Stabsstelle auch nicht für den weiteren Karriereweg im Mutterhaus abträglich sein darf. Es muss unbedingt vermieden werden, dass abgeordnete Beamte bei ihren Analysen und Schlussfolgerungen auf die Hausinteressen Rücksicht nehmen und unangenehme Einschätzungen verwässern, weil sie bei ihrer Rückkehr berufliche Nachteile befürchten. Stattdessen muss die Auswahl für diese Positionen als Auszeichnung gelten und sich auch bei der späteren Rückkehr in das Mutterhaus für die Beteiligten auszahlen.

Ein Wechsel in die Stabsstelle darf nicht für den weiteren Karriereweg abträglich sein.

Die Beamten, die in die Stabsstelle gehen, sollten dabei eine hohe fachliche Expertise und Erfahrungsdichte aus ihren Ressorts mitbringen. Durch eine hohe Diversität von Personal mit verschiedenen beruflichen und disziplinären Hintergründen aus den zahlreichen Ressorts kann auch ein relativ kleines Team ein großes Spektrum an Themen kompetent abdecken, nicht zuletzt auch durch qualifizierten Rückgriff auf die Ressourcen des jeweiligen Mutterhauses. Zentrales Qualifikationsmerkmal muss damit Fachkompetenz (*domain expertise*), nicht verwaltungsrechtliches Wissen sein. Generiert werden muss hier in erster Linie fachlich fundiertes handlungsbefähigendes Wissen (*actionable intelligence*). Es braucht auch eine gute Mischung von jüngeren und erfahreneren Mitarbeitern, weil erstere dazu neigen überall das Neue zu sehen, während letztere dazu neigen, schwache Signale für größere Veränderungen von altbekannten Mustern zu übersehen.

Mindestens eine Stelle sollte speziell für Warnungen eingerichtet werden.

Mindestens eine Stelle sollte speziell für Warnungen eingerichtet werden, idealerweise als Knotenpunkt eines Netzwerkes von Warnungsoffizieren in den Diensten und Ministerien werden sollte. Die USA hatten über drei Jahrzehnte seit 1979 eine solche Stelle im National Intelligence Council, bis diese gestrichen wurde in falscher Annahme, dass Warnung eine Aufgabe für alle sei. Dies wurde und wird in der Wissenschaft kritisch gesehen, gerade weil Warnungen eine sehr spezielle Tätigkeit ist, die ein besonderes Persönlichkeitsprofil und einen spezifischen Denkstil benötigt.

Der Ausgangspunkt von strategischen Warnungen ist, dass die grundlegenden Annahmen der gegenwärtigen Politik und Strategie zu bestimmten Ländern oder Problemen möglicherweise falsch oder überholt sind – mit schwerwiegenden Folgen. Warner müssen es aushalten, gerade anfangs in einer Minderheitenposition zu sein, die für die meisten Menschen psychischen Stress bedeutet. Sie müssen möglicherweise von Kollegen als „dumm“ wahrgenommene Fragen stellen, die stillschweigenden Annahmen widersprechen. Es braucht deshalb Personen, die es wagen, sachlich notwendigen, aber politisch möglicherweise unangenehmen

Streit vom Zaun zu brechen – auch und gerade, wenn es um Vorstellungen von *worst case* Szenarien geht. Persönlichkeiten, die sich nach Harmonie und Ausgleich sehnen, die zu vorrauseilendem Gehorsam neigen und stark konsensorientiert sind, eignen sich nicht für eine solche Position. Gute Warnungsoffiziere sind von Neugierde geleitet und können durch ihre Liebe zum Detail und analytische Fähigkeiten besser schwache Signale von großen Veränderungen erkennen. Sie sollten auch über hinreichend große und vielfältige geschichtliche und interkulturelle Bildung verfügen, um durch hilfreiche Vergleiche ihren Vorstellungs- und Möglichkeitsraum zu erweitern.

Personal muss über hohe soziale Kompetenzen verfügen und teamfähig sein.

Beim Zusammentreffen von Experten aus verschiedensten beruflichen und thematischen Feldern, ist entscheidend, dass diese über hohe soziale Kompetenzen verfügen. Die Zusammenarbeit von unterschiedlich sozialisierten Fachleuten aus Bereichen mit unterschiedlichen Organisationskulturen wird immer auch Spannungen, Fehlperzeptionen und ein gewisses Maß an professionellem Misstrauen mit sich bringen. Daher ist es

wichtig, Personal einzusetzen, das besonders teamfähig ist und mit solchen Situationen umgehen kann. Andernfalls kann beispielsweise ein in bestimmten Bereichen akzeptabler Befehlston die Zusammenarbeit und Vertrauensverhältnisse mit Experten aus weniger hierarchischen Feldern massiv beeinträchtigen.

Diese Fähigkeiten sind insbesondere auf der Leitungsebene wichtig. Gerade aus der britischen Erfahrung verschiedener nationaler Sicherheitsberater zeichnet sich ab, wie wichtig die zwischenmenschliche Dimension ist. Führungspersonal muss als unpolitischer und ehrlicher Makler auftreten, um den unvermeidlichen Wettbewerbstendenzen zwischen Ministern entgegenzuwirken und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass alle von einer funktionierenden Stabsstelle und einer sachorientierten Argumentationskultur profitieren können. Da es um kollaborative Teilhabe von Akteuren aus allen Bereichen der Bundesregierung geht, muss die Leitungsebene der Stabsstelle als Koordinator und Integrationsfigur, nicht aber als zentraler Befehlsgeber auftreten.

Die Leitungsebene der Stabsstelle muss als Koordinator und Integrationsfigur auftreten.

Eine Herausforderung wird es dabei werden, das Handwerkszeug aus verschiedenen Fachbereichen erfolgreich zusammenzuführen. So werden Experten aus den verschiedenen Ressorts unterschiedliche Arbeitsmethoden in die Stabsstelle einbringen. Dies sollte aber vor allem als Möglichkeit begriffen werden, analytische Standards zu erweitern und zu professionalisieren. So zeigt das britische Beispiel, dass die stärker vernetzte Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden durch den Nationalen Sicherheitsrat, das *Joint Intelligence Committee (JIC)*, sowie insbesondere durch die Schaffung eines gemeinsamen *Professional Head of Intelligence Assessment (PHIA)* in Folge des Butler-Reports von 2004 zu einer spürbaren Verbesserung analytischer Arbeitsmethoden geführt hat.

Aufbau einer neuen ressortübergreifenden Arbeitskultur

Auch eine ideal mit Experten besetzte Stabsstelle wird allein aber nicht in der Lage sein, die bevorstehenden Aufgaben angemessen bewältigen zu können. Die thematische Vielfalt und Komplexität sind zu groß, als das ein kleines Team dies abdecken könnte. Die zentrale Aufgabe des Nationalen Sicherheitsrates ist daher die Vernetzung der Ressorts und ihrer nachgeordneten Behörden auf Arbeits- und mittlerer Managementebene.

Es ist essenziell, dass die Mitarbeiter der Stabsstelle stark und informell mit ihren Mutterhäusern vernetzt sind.

Dazu ist es essenziell, dass die Mitarbeiter der Stabsstelle und insbesondere die Verbindungsbeamten stark und informell mit ihren Mutterhäusern vernetzt sind. Kenn- und Vertrauensverhältnisse sind gerade unter hohem Zeitdruck entscheidend, um Unterstützung aus den Ressorts zu erhalten. Insbesondere informeller Austausch kann hier formelle, auf dem Dienstweg gestellte Anfragen zusätzlich bestärken. Damit Stakeholder den Nationalen Sicherheitsrat und die Stabsstelle substantiell unterstützen, muss die Führung diese davon überzeugen, dass die neuen Strukturen nicht den Interessen des Kanzleramtes dienen, sondern primär Instrumente gemeinsamer professioneller Problemanalyse und Lösung sind.

Dafür braucht es, den Aufbau eines vertrauensvollen Austausches auf der Arbeits- und Expertenebene zwischen Ressorts und regelmäßigen Feedback zum Mehrwert der Strukturen für die Ressorts: besseres Problemverständnis und effektivere Entscheidungen. Es gibt Beispiele aus Großbritannien wie der Austausch mit Experten aus Ressorts jenseits des Kerns von Sicherheitspolitik sich positiv auf Problemerkennntnis und Entscheidungen auswirken kann. Zum Beispiel halfen Experten im Verkehrsministerium dabei eine vorläufige nachrichtendienstliche Einschätzung der möglichen Folgen eines von Terroristen entwickelten Geräts für die Flugsicherheit zu revidieren. Die Stärkung der fallbezogenen Zusammenarbeit durch die neuen Strukturen kann dazu beitragen, traditionelle Silos und Konkurrenzverhältnisse zwischen Ministerien zu mildern und langfristig zu abzubauen.

Die Stabsstelle wird gegenüber den Stakeholdern außerdem beweisen müssen, dass sie über den Nationalen Sicherheitsrat Zugang zu politischen Entscheidungsträgern auf der höchsten Ebene hat. Ihre Mitarbeiter müssen also auch gute Beziehungen zur politischen Ebene pflegen, um Kenn- und Vertrauensverhältnisse aufzubauen, die richtigen Informationen zu bekommen und effektiv warnen zu können. Denn effektive Warnungen beruhen nicht nur auf exzellentem Fachwissen und Analysen, sie brauchen auch eine hinreichende Kenntnis darüber, was für Entscheider wichtig ist, wie sie Informationen verarbeiten, welcher Art von Information sie bevorzugen, und wen sie warum für glaubwürdig erachten. Das Timing, die Art und Weise der Kommunikation wie auch die persönliche Kompetenz und Integrität des Warners sind wichtige Faktoren, die entscheiden, ob eine Warnung zumindest ernstes Gehör findet.

In dieser doppelten Vernetzungsaufgabe sind an den richtigen Positionen neben Expertise auch vor allem soziale Kompetenzen gefragt. Sowohl horizontal zwischen den Arbeitsebenen der Ressorts als auch vertikal zwischen der Fachebene und der politischen Ebene muss vernetzt und vermittelt werden. Dies erfordert vor allem diplomatische Fähigkeiten, um stark unterschiedliche Felder und ihre sozialen Codes navigieren zu können.

Eine konstruktive Streit-, Fehler und Lernkultur in der Stabsstelle

Die Stabsstelle des Nationalen Sicherheitsrates wird die qualifizierten Individuen zu einer Gemeinschaft zusammenführen müssen. Um die Konkurrenz zwischen den Ressorts nicht in den Nationalen Sicherheitsrat zu übertragen, ist es wichtig, dass die dortigen Mitarbeiter sich mit dem Nationalen Sicherheitsrat und dessen Aufgaben identifizieren. Es ist dabei die Aufgabe der Führung, durch die Auswahl der richtigen Personen und die dauerhafte Leitung und Entwicklung der Stabsstelle ein sinnstiftendes Gemeinschaftsgefühl unter der Belegschaft (*Ésprit de Corps*) zu schaffen. Der Balanceakt besteht darin zu vermeiden, dass dabei unbewusst eine weitgehende homogene Sozialstruktur geschaffen wird, die zu schädlichem Gruppendenken (*groupthink*) neigt.

Um kritisches Denken zu befördern, benötigt die Stabsstelle eine Diversität von Experten.

Stattdessen benötigt die Stabsstelle eine Diversität von Experten, um kritisches Denken zu befördern. Daher muss eine Organisationskultur befördert werden, die sachorientierten und dabei hin und wieder auch harten Streit in der Sache und um das beste Problemverständnis befördert. Abseits formeller Hierarchien und Ressortzugehörigkeiten müssen sich Analysten gegenseitig herausfordern, ihre Einschätzungen unter scharfer, jedoch sachorientierter Kritik überzeugend begründen zu können.

Dies erfordert vor allem Vorgesetzte, die sich in ihrer Autorität nicht durch Fachdebatten herausgefordert fühlen, sondern das kritische Denken und die Widersprüche ihrer Mitarbeitenden weiter kultivieren.

Da Überraschungen und Fehler unvermeidbar sind und ein wertvolles Potential für zukünftige Verbesserungen bieten, muss eine gute Fehler- und Lernkultur gefördert werden – anstatt Fehler zu verschweigen oder auf Dritte abzuwälzen.⁹ Das gilt innerhalb der Stabsstelle genauso wie auf der Ebene von Ministerien und der Regierung insgesamt. Nach größeren negativen wie positiven Überraschungen soll es hinreichend schnelle Lernprozesse geben, um Lehren für die Zukunft herauszuarbeiten und umzusetzen. Dabei ist Vertraulichkeit ebenso wichtig wie ein Mindestmaß an Unabhängigkeit bei der Untersuchung.

⁹ Deutscher Bundestag (2024) „Krisenfrüherkennung in der Außen- und Sicherheitspolitik“, URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw17-pa-enquete-krisenfrueherkennung-997766>.

Empfehlungen

Aus diesen Betrachtungen ergeben sich für uns folgende Empfehlungen an die Bundesregierung, um den Erfolg des Nationalen Sicherheitsrates weiter zu fördern:

Aufgrund der erheblichen Aufgaben für die Geschäftsführung der Stabsstelle des Nationalen Sicherheitsrates sollte die Bundesregierung erwägen, hierfür einen dezidierten hochrangigen Posten zu schaffen. Für diesen wäre die Leitung des Nationalen Sicherheitsrates die einzige Aufgabe, anstatt Nebenbeschäftigung in einem bereits umfangreichen Portfolio zu sein. Ein solcher Nationaler Sicherheitsberater stünde aufgrund des ausgleichenden und koordinierenden Charakters der Position nicht per se in einem Konkurrenzverhältnis zum außen- und sicherheitspolitischen politischen Berater des Bundeskanzlers, oder zu den Präsidenten der Nachrichtendienste. Zur Förderung der Unabhängigkeit wäre hier eine allseits anerkannte Persönlichkeit gegen Ende ihrer Karriere empfehlenswert, wie etwa im Fall des britischen JIC-Chairs.

Für die verschiedenen Mitarbeiter der Stabsstelle, aber insbesondere solche in Leitungspositionen, sollte ein maßgeschneidertes konzentriertes Weiterbildungsprogramm geschaffen werden, das die wichtigsten Erkenntnisse und Methoden aus Wissenschaft und Praxis vermittelt. Dies ermöglicht einerseits den Austausch von besten Praktiken untereinander, da Mitarbeiter aus verschiedenen Ressorts hier zusammentreffen, um mit ihrem unterschiedlichen Handwerkszeug zusammenzuarbeiten. Andererseits stellt es sicher, dass Fachwissen und Methoden aus der Praxis und Wissenschaft in die Arbeitsweise der Stabsstelle integriert werden können, um so laufend auf einem höchstmöglichen professionellen Standard zu bleiben.

Wir empfehlen außerdem die Einrichtung der Stelle eines Warnungsoffiziers. Diese Person sollte gleichzeitig als Knotenpunkt für ähnliche Warnungspositionen in den Diensten und in für nationale Sicherheit wichtigen Ministerien sein. Damit würde ein formeller Weg für Warnungen an die Bundesregierung geschaffen. Gleichzeitig würde Warnung als verbindliche Verantwortung an einen geeigneten Experten delegiert werden.

Zumindest eine Person sollte zuständig sein für die Einleitung und Koordinierung von Lernprozessen nach Überraschungen, idealerweise im Zusammenspiel mit ähnlichen Einrichtungen in anderen Ministerien und Diensten. In der Vergangenheit fand nach Überraschungen nur mangelhafte Ursachenforschung für Fehler statt, die dann Anstoß für Reformprozesse zur Verhinderung zukünftiger Überraschungen und Fehler hätte sein können. Die Schaffung einer klaren Zuständigkeit soll organisationales Lernen institutionalisieren und dieses für die gesamte Bundesregierung über einzelne Behörden und Ressorts hinaus bündeln.

In der Vergangenheit fand nach strategischen Überraschungen nur mangelhafte Ursachenforschung für Fehler statt.

Dazu empfiehlt sich die Schaffung eines klaren, die Wahrung von institutioneller Expertise jedoch währenden Rotationssystems unter den Mitarbeitern, um die Vernetzung zu den Ressorts zu fördern, da das Personal regelmäßig erneuert wird. Dabei könnte vor der Entsendung die Nachverwendung bereits vorgeplant und verfügt werden, um sicherzustellen, dass die Arbeit im NSR nicht zum Karrierehindernis wird. Dies ist für die Attraktivität der Dienstposten in der Stabsstelle erheblich. Gleichzeitig kann die stetige personelle Erneuerung schädlichem Gruppendenken entgegenwirken und immer wieder neue Impulse in die Belegschaft einbringen.

Über die Autoren

Christoph O. Meyer ist Professor für Europäische und Internationale Politik am King's College London. Er forscht dort insbesondere zu Fragen der Wissensproduktion, Kommunikation und Nutzung in außen, sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen (z. B. zu Warnungen, Lernen nach Überraschungen, Vorausschau).

Daniel R. Neumann forscht zu Nachrichtendiensten und promovierte 2025 am King's College London mit einer Dissertation über die nachrichtendienstliche Unterstützung der EU.

Dieses Papier ist Teil eines von GPPi herausgegebenen Dossiers zum Nationalen Sicherheitsrat. Weitere Papiere und Informationen sind verfügbar unter gppi.net/sicherheitsrat.

Empfohlene Zitation: Meyer, Christoph O. & Neumann, Daniel R. 2025. "Der „Faktor Mensch“ im Nationalen Sicherheitsrat: Warum Personen, Kulturen und Beziehungen über den Erfolg der neuen deutschen Sicherheitsarchitektur entscheiden." GPPi Policy Brief (Juni 2026), Berlin: Global Public Policy Institute. <https://gppi.net/sicherheitsrat>.

Reflect. Advise. Engage.

The Global Public Policy Institute (GPPi) is an independent non-profit think tank based in Berlin. We conduct research, offer ideas and advice and facilitate dialogue, seeking to contribute to a world that is more peaceful, just and equipped to address global challenges.

Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany

Phone +49 30 275 959 75-0

gppi@gppi.net

gppi.net