

# Mehr Wirtschaftssicherheit wagen

Bei der Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats sollten Ökonomie und Technologie im Zentrum einer strukturellen Neuaufstellung stehen.

Von Thorsten Benner, Jakob Hensing und Florian Klumpp

Mit der nächsten Regierungsbildung hat Deutschland die Gelegenheit zur außen- und sicherheitspolitischen Neuaufstellung. Friedrich Merz, der CDU/CSU-Kanzlerkandidat, hat sich für eine rasche Überarbeitung der Nationalen Sicherheitsstrategie ausgesprochen. Mehr noch: Im Rahmen eines „strategischen Kulturwandels in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik“ hat sich der CDU-Vorsitzende auch die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats im Kanzleramt auf die Fahnen geschrieben. Dieser, so das CDU/CSU-Wahlprogramm, soll „Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs-, Handels-, Europa- und Entwicklungspolitik koordinieren, Strategieentwicklung und strategische Vorausschau leisten und in Krisenlagen das Gremium der gemeinsamen politischen Willensbildung sein“.

Sollte Merz ins Kanzleramt einziehen und entschlossen politisches Kapital für seine Idee einsetzen, dürfte dieses Thema eine der kleineren Herausforderungen in Koalitionsverhandlungen sein. Umso wichtiger ist es, in der Debatte um die Ausgestaltung einen entscheidenden blinden

Fleck anzugehen: Wirtschaftssicherheit und kritische Technologien spielen bislang in den Plänen kaum eine Rolle. Dies ist ein gefährliches Versäumnis.

## Zentrale Bedeutung

Schon ein flüchtiger Blick auf die Weltlage macht klar, warum Wirtschaftssicherheit und kritische Technologien von zentraler Bedeutung für die nationale und europäische Sicherheit sind. Die Corona-Pandemie hat einen Vorgeschmack darauf geliefert, wie brüchig die Lieferketten sein können, die in den Jahrzehnten nach dem Kalten Krieg rein auf Effizienz getrimmt wurden, blind für politische Risiken. Und eine Pandemie gehört dabei noch zu den einfacheren Übungen. Ein Krieg zwischen China und den USA um Taiwan hätte weit dramatischere Auswirkungen auf Deutschlands und Europas Lieferketten, auf die wir bislang in keiner Weise vorbereitet sind.

Zudem setzen Großmächte wirtschaftliche Abhängigkeiten als Druckmittel gegenüber Deutschland und Europa ein. Lange Zeit waren das (in Maßen) nur die



**Thorsten Benner** ist Mitgründer und Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

USA, etwa mit Blick auf Europas Iran-Politik. Die Ursprünge des „Anti-Coercion Instrument“ der EU gegen wirtschaftlichen Zwang liegen in Trumps erster Amtszeit. In seiner zweiten wird Donald Trump noch weniger zimperlich sein, Europa mit seinen wirtschaftlichen Abhängigkeiten unter Druck zu setzen.

Der von Trump Anfang Februar angeordnete Handelskrieg gegen Kanada und Mexiko spricht eine klare Sprache. Der kanadische Politologe Roland Paris nennt es das Verhalten einer „feindseligen Macht“. Wenn Trump Zölle mit der Drohung verbindet, Kanada wirtschaftlich zugrunde zu richten, falls es sich nicht ergibt (und am besten der 51. Bundesstaat der USA würde), ist das eine Form raubtierhaften Hegemoniestrebens („predatory hegemony“), das auch Europas grundlegende Annahmen über die Beziehungen zu den USA erschüttern sollte. Dass Trump Grönland durch wirtschaftlichen Zwang gegen das EU- und NATO-Mitglied Dänemark unter seine Kontrolle zu bringen versucht, ist ein realistisches Szenario.

Ebenso schwer ins Gewicht fällt, dass China unter Xi Jinpings Führung wirtschaftliche Abhängigkeiten als Waffe einsetzt. Darauf müssen sich Deutschland und Europa vorbereiten. Im Falle Russlands kam Deutschland trotz sträflich vernachlässigter Vorsorge mit einem blauen Auge davon, als Putin nach seinem Überfall auf die Ukraine 2022 Deutschlands Gasabhängigkeit als politische Waffe einsetzte.

Im Fall eines Konflikts mit China wären die Auswirkungen angesichts der Abhängigkeiten auf der Absatzseite wie auch bei Importen von kritischen Rohstoffen, Vor- und Zwischenprodukten sowie Kerntechnologien der Energiewende weit dramatischer. Hinzu kommen Verwundbarkeiten bei kritischer Infrastruktur und Risiken

durch Datenabfluss, Cyberangriffe und Sabotage bei allen sicherheitsrelevanten Technologien.

Hier werden in nächster Zeit wichtige Entscheidungen auf Deutschland zukommen. Die 5G-Debatte war nur der Anfang. Die USA haben bereits entschieden, aufgrund zu großer Risiken vernetzte Fahrzeuge mit chinesischen Komponenten faktisch komplett vom US-Markt auszuschließen. Bei Spitzentechnologien geht es insbesondere um Dual-Use-Gefahren der militärischen Nutzung durch strategische Rivalen oder Gegner. Im Mittelpunkt steht hier die Gefahr des direkten oder indirekten Beitrags zur militärischen Modernisierung Chinas. Dies ist eine zentrale Motivation für die US-Agenda bei den Einschränkungen mit Blick auf Hochleistungschips, KI, Quantentechnologie und zunehmend auch Biotechnologie. Hier haben sich Deutschland und Europa bislang nur unzureichend positioniert.

### Integrierte Betrachtung

Bei alledem gilt: Nur durch eine integrierte Betrachtung von Sicherheit, Wirtschaft und Technologie kann Deutschland mit Blick auf diese zentralen Herausforderungen schlagkräftiger werden. Länder wie die USA oder Japan haben sich in den vergangenen Jahren neu aufgestellt, um das komplexe Thema Wirtschaftssicherheit effektiver anzugehen. Die Europäische Union hat bereits 2023 Eckpunkte einer Wirtschaftssicherheitsstrategie verabschiedet mit den drei Säulen „Promote“, „Protect“ und „Partner“. Diese verbindet Investitionen in die eigene technologische Innovationsbasis, Schutzmaßnahmen und Kooperation mit Partnern.

Insbesondere bei Schutzmaßnahmen liegt die Umsetzung aber überwiegend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Ein schlagkräftiges Vorgehen der EU ist



**Jakob Hensing**  
ist Research Fellow beim GPPI.



**Florian Klumpp**  
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim GPPI.

nur möglich, wenn Deutschland als wichtigste Wirtschaft selbst gut aufgestellt ist. Nur dann kann die EU selbstbewusst gegenüber Washington und Peking auftreten, eine eigene Agenda entwickeln, sich resolut gegen Risiken schützen und Zusammenarbeit auf der Basis gemeinsamer Interessen mit Partnern und Verbündeten vorantreiben.

### **Unzureichender Status quo**

Deutschland hat bereits damit begonnen, sich in Sachen Wirtschaftssicherheit und kritische Technologien besser aufzustellen. Kurz nach dem G7-Gipfel in Japan im Mai 2023 richtete das Wirtschafts- und Klimaministerium ein speziell mit Wirtschaftssicherheit betrautes Referat ein, um die bestehende Arbeit zu Außenwirtschafts-, Industrie- und Innovationspolitik zu ergänzen. Dieses begleitet auch die deutsche Umsetzung der europäischen Wirtschaftssicherheitsstrategie.

Unter dem Stichwort „Geoökonomie“ hat zudem das Auswärtige Amt in Abtei-

lung 4 Zuständigkeiten in diesem Bereich gebündelt. Der AA-Planungsstab setzt sich zudem intensiv mit den außenpolitischen Implikationen von Wirtschaftssicherheit und kritischen Technologien auseinander. Auch das Finanzministerium hat mittlerweile ein eigenes Referat zu Geoökonomie und Sicherheitspolitik eingerichtet. Im Bundesministerium für Bildung und Forschung gibt es ein Referat zum Thema „Forschungssicherheit und Investitionsprüfung“, während „Promote“-Aktivitäten in einer Abteilung für „Forschung für technologische Souveränität und Innovationen“ gebündelt werden. Auch das Innen- und das Verteidigungsministerium haben die Arbeit zu Investitionskontrollen und Wirtschaftsschutz intensiviert.

Auffällig ist allerdings, dass im Kanzleramt bisher keine Bündelung oder ein Aufbau neuer Kapazitäten stattgefunden hat. Und der Bundestag verfügt zwar über wissenschaftliche Dienste, das Büro für Technikfolgen-Abschätzung und punktuelle Expertise in Fraktionen und Abgeord-

*Es stehen wichtige Entscheidungen an; die Debatte über die Zulassung von Hochrisikoanbietern wie Chinas Huawei im deutschen 5G-Netz, die sich länger als fünf Jahre hinzog, war nur der Anfang.*

Bild nur in  
Printausgabe verfügbar

netenbüros, wird sich aber ohne weitere Investitionen schwertun, mit den dynamischen Entwicklungen Schritt zu halten.

Am Fehlen eines integrierten Ansatzes der Analyse und Bearbeitung der Herausforderungen kritischer Abhängigkeiten gibt es schon lange Kritik. Mikko Huotari, Direktor des Mercator Institute for China Studies (siehe auch dessen Beitrag auf S. 35 ff.) hat treffend festgestellt: „Einschlägige analytische Konzepte und vergleichbare, aktualisierte Daten sind häufig nicht (öffentlich) bekannt oder verfügbar; ebenso wenig geteilte Kriterien für die Bewertung und Abwägung solcher Verflechtungen.“

Ein Grundproblem ist mangelnder politischer Konsens. Außenministerin Annalena Baerbock und Wirtschaftsminister Robert Habeck vertraten innerhalb der Ampelregierung die ambitionierteste Wirtschaftssicherheits-Agenda, gerade mit Blick auf China. Bundeskanzler Olaf Scholz (und an seiner Seite die FDP-Minister Christian Lindner und Volker Wissing) war jedoch selten bereit, notwendige politische und wirtschaftliche Kosten in Kauf zu nehmen für ein Mehr an Wirtschaftssicherheit.

Zu den Resultaten gehörte so eine Entscheidung in Sachen 5G im Sommer 2024, die nach über fünf Jahren quälender Debatte Deutschlands kritische Infrastruktur nur sehr unzureichend vor chinesischen Hochrisikoanbietern wie Huawei schützt. Bisweilen werden falsche Prioritäten gesetzt. Scholz setzte im Herbst 2022 eine Beteiligung des chinesischen Staatskonzerns Cosco an einem Terminal im Hamburger Hafen gegen Bedenken aus allen sicherheitsrelevanten Ministerien durch. Kurz danach untersagte das Bundeskabinett den Verkauf der Chipfabrik Elmos an einen chinesischen Investor. Das wirkte wie ein Trostpreis für den

Wirtschaftsminister, nachdem Scholz die Cosco-Beteiligung gegen dessen Widerstand durchgesetzt hatte. Es gibt gute Argumente dafür, dass die Entscheidung mit Blick auf Risiken für die Wirtschaftssicherheit umgekehrt hätte ausfallen müssen.

Sicher ist: Solche Abwägungen bedürfen dringend eines klareren politischen Zielbilds. Die Regierung von US-Präsident Joe Biden formulierte ein griffiges Ziel mit Blick auf kritische Technologien: einen größtmöglichen Vorsprung vor strategischen Rivalen wie China zu behalten. Eine Richtungsvorgabe dieser Art fehlt in Deutschland bislang.

*Ein Grundproblem ist mangelnder Konsens. Bundeskanzler Olaf Scholz war selten bereit, notwendige Kosten für ein Mehr an Wirtschaftssicherheit in Kauf zu nehmen*

Zudem muss die nächste Bundesregierung Entscheidungen in Sachen Wirtschaftssicherheit besser ressortübergreifend koordinieren. Gewiss: In Deutschland gilt, anders als beispielsweise in den USA, das Ressortprinzip, demzufolge Minister in ihrem Geschäftsbereich politisch selbstständig agieren. Insofern ist die Rolle des Bundeskanzleramts in einer Koalitionsregierung eine andere als die des Weißen Hauses. Doch auch innerhalb der Logik des deutschen Regierungssystems sollte das Kanzleramt (wo nötig) eine stärkere Führungs- und Koordinierungsrolle bei ressortübergreifenden Entscheidungsprozessen einnehmen. Gegenwärtig ist es

dafür mit Blick auf Wirtschaftssicherheit und Technologie schlecht aufgestellt. Es hat weder Ambition noch die Kapazitäten, um wichtige Entscheidungsprozesse zu steuern und inhaltlich zu überblicken. Es gibt keinen Ort im Bundeskanzleramt, wo Wirtschaftssicherheit in allen Aspekten zusammengedacht wird. Die Arbeit der Abteilung 2 (Außen- und Sicherheitspolitik) und Abteilung 4 (Wirtschaftspolitik) wird nicht ausreichend zusammengeführt.

Nur ein selbst integrativ denkendes Kanzleramt wird in der Lage sein, schwierige Entscheidungsprozesse erfolgreich zu steuern. Der regelmäßige Austausch im Ressortkreis führt bisher nur dann zu schnellen Ergebnissen, wenn die Entscheidungen unstrittig sind. Wenn es unterschiedliche Vorstellungen gibt, resultiert dies oft in langwierigen Abstimmungsprozessen ohne nachhaltigen Lerneffekt. Bei Fragen der Exportkontrolle ist dies mit enormen Kosten für Unternehmen verbunden. Eine schnelle Untersagung einer Ausfuhr mag für ein Unternehmen ärgerlich sein. Lange, intransparente Entscheidungsprozesse in einem „schwarzen Loch“ sind jedoch deutlich schädlicher, da die Unsicherheit fortlaufend Aufwand und Kosten erzeugt und zudem den Ruf eines Unternehmens als zuverlässigen Geschäftspartner unterminiert.

Ein weiteres Kernproblem ist die Wissensbasis für informierte Entscheidungen. In den Ministerien gibt es einen Mangel an Fachpersonal mit entsprechendem (privat)wirtschaftlichen und technologischen Hintergrund. Abteilungen sind mit dem laufenden Arbeits- und Koordinierungsvolumen zudem teils überfordert und können auch deshalb nur bedingt zur umfassenden Analyse von Lieferketten, technologischen Entwicklungen und Handels- sowie Investitionsströmen beitragen, die für informierte Wirtschaftssicherheits-

politik unabdingbar ist. Diese ist auch auf eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft angewiesen, da wichtige Informationen außerhalb der betroffenen Unternehmen oft schlicht nicht in hinreichendem Detail erfasst werden.

Doch Versuche, mit den deutschen Unternehmen enger zusammenzuarbeiten, waren bislang wenig erfolgreich. Ein vom Wirtschafts- und Klimaministerium an 18 große Unternehmen versandter Fragebogen mit 46 Fragen zu Risiken des China-Geschäfts sorgte für Unmut. Unternehmen fanden das Format unnötig aufwendig und hätten interne Informationen bewusst zurückgehalten, berichtete das *Handelsblatt*. Ausbaufähig ist auch die Kooperation mit Nachrichtendiensten, Wissenschaft und Thinktanks, deren Expertise im Bereich Wirtschaftssicherheit und Technologie gestärkt werden sollte.

Andere Länder zeigen, wie institutionelle Reformen die Handlungsfähigkeit zu Wirtschaftssicherheit maßgeblich erhöhen können. So hat Japan unter anderem eine Wirtschaftssicherheitseinheit im Nationalen Sicherheitssekretariat eingerichtet, die mit aus verschiedenen Ministerien entsandten Beamtinnen und Beamten besetzt ist, Fähigkeiten und Wissen bündelt und damit auch einem Auseinanderdriften der verschiedenen Häuser entgegenwirkt. In den USA, wo bereits seit 1947 ein Nationaler Sicherheitsrat im Weißen Haus angesiedelt ist, etablierte Biden die Position eines Direktors für Technologie und nationale Sicherheit, um die Maßnahmen in den verschiedenen Ministerien klarer an gemeinsamen Zielen auszurichten.

### Strategische Steuerung

Bei der Verankerung von Wirtschaftssicherheit und kritischen Technologien in Deutschlands künftiger Sicherheitsarchitektur sollte es nicht um maximale

## *Versuche, mit deutschen Unternehmen enger zusammenzuarbeiten, waren bislang wenig erfolgreich*

Zentralisierung oder gar um Mikromanagement gehen, sondern um strategische Steuerung bei wichtigen Entscheidungen mit Blick auf die zentralen Risiken ebenso wie auf die Gelegenheiten zur politischen Gestaltung. Analysen sollten sich dabei an gemeinsam definierten Bedrohungsszenarien orientieren, um Abhängigkeiten nicht lediglich abstrakt zu erfassen, sondern tatsächliche Verwundbarkeiten zu bewerten und Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Für bessere Entscheidungsgrundlagen gilt es zugleich, innerhalb der gesamten Regierung die Analysefähigkeiten auszubauen. In Anbetracht der sehr begrenzten Finanzmittel für neue Stellen ist es – neben der Vermeidung von Doppel- und Dreifacharbeit – essenziell, bereits vorhandene Expertise besser zu nutzen. So könnten die Nachrichtendienste bei der Datenerfassung und -auswertung eine größere Rolle einnehmen. Auch das Statistische Bundesamt könnte stärker eingebunden werden, um quantitative Daten bestmöglich zu nutzen.

Mittels attraktiver Kurzzeit-Fellowships könnten darüber hinaus Expertinnen und Experten ihr Fachwissen unmittelbar im Staatsdienst einbringen. Parallel muss der Gesetzgeber Möglichkeiten für eine rechtssichere und aufwandsarme Bereitstellung sensibler Unternehmensdaten an Regierungsstellen schaffen. Nur so ist eine fundiertere Risikoanalyse letzten Endes möglich.

Komplementär zu den Bemühungen im eigenen Land sollte Deutschland auf

engere Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit weiteren gleichgesinnten Partnern setzen. In der EU sollte der Bundesregierung dabei an einer schleunigen und umfassenden Umsetzung bereits angestoßener Initiativen gelegen sein.

### **Kein Anlass für Zögern**

Dass auch auf EU-Ebene Analyse- und Monitoringfähigkeiten ausgebaut werden, ist kein Anlass für Zögern bei eigenen Initiativen. Vielmehr sollte es um bestmögliche Verzahnung gehen, beispielsweise durch bessere Bedingungen für das Teilen sensibler Informationen mit anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Ergänzend sollte die Bundesregierung den Austausch mit Partnern wie Großbritannien, Japan und Indien, von deren De-Risking-Erfahrungen Deutschland viel lernen kann, weiter forcieren. Dies ist auch Element einer wichtigen Diversifizierung und Vertiefung von Europas Sicherheitsbeziehungen über die USA hinaus. Letztere zeichnet sich unter Trump immer stärker als potenzielle Bedrohung deutscher und europäischer Interessen ab. Gleichzeitig ist es im deutschen Interesse, die Tür für Dialog und interessenbasierte Zusammenarbeit offenzuhalten.

Wirtschaftssicherheit und kritische Technologien sollten ein zentrales Element in einer neuen Nationalen Sicherheitsstrategie sein – mit ambitionierten gemeinsamen Zielen, die regelmäßig angepasst werden, etwa im Rahmen von Kabinettsklausuren. Denn: Eine solide Strategiebasis innerhalb der nächsten Koalitionsregierung ist Grundvoraussetzung dafür, dass sich Deutschland so schlagkräftig wie möglich aufstellt.

Der Artikel entstand im Rahmen eines vom Auswärtigen Amt unterstützten Projekts zu „Critical and Emerging Technologies: Sharpening the Strategic Agenda in Germany and in Europe“.

IP