

Holger Janusch

Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Mit der Betonung wirtschaftlicher Resilienz in der Nationalen Sicherheitsstrategie reagiert die Bundesregierung auf außenwirtschaftliche Herausforderungen, insbesondere die Importabhängigkeit Deutschlands von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien. Allerdings wird der Sicherheitsbegriff in der Sicherheitsstrategie zu weit gefasst, wodurch der Bezug von wirtschaftlicher Resilienz auf die Verteidigungsfähigkeit vernachlässigt wird. Verwundbarkeit und Resilienz hingegen werden zu eng definiert, so dass das Ausmaß der Herausforderungen und die Bandbreite möglicher politischer Maßnahmen unterschätzt werden. Ziel dieses Beitrags ist die Zusammenführung theoretischer Konzepte zu außenwirtschaftlicher Verwundbarkeit, Resilienz und Abschreckung zu einem Analyseschema, um die Wirkungsanäle von Handels- und Wirtschaftsstrategien auf die nationale Verteidigungsfähigkeit und Prävention von Konflikten herauszuarbeiten.

Schlüsselwörter: Abhängigkeit, Abschreckung, Außenhandel, Nationale Sicherheitsstrategie, Resilienz, Verteidigung, Verwundbarkeit

Holger Janusch, Foreign Trade as Achilles Heel of German Security. Economic Resilience and Deterrence in the National Security Strategy

Summary: By emphasizing economic resilience in the National Security Strategy, Germany is responding to foreign trade challenges, in particular its dependence on imports of critical raw materials and key technologies. However, the National Security Strategy defines the concept of security too broadly, neglecting the relationship between economic resilience and defense capability. Economic vulnerability and resilience, on the other hand, are defined too narrowly, so that the extent of the challenges and the range of policy options are underestimated. The paper aims to integrate concepts of economic vulnerability, resilience and deterrence into an analytical scheme to identify how trade and economic strategies affect national defense and conflict prevention.

Keywords: defense, dependence, deterrence, foreign trade, national security strategy, resilience, vulnerability

Holger Janusch, Prof. Dr., ist Professor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik der USA am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Korrespondenzanschrift: holger.janusch@hsbund-nd.de

1 Einleitung

Im Juni 2023 veröffentlichte die Bundesregierung die erste Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Der Titel »Integrierte Sicherheit für Deutschland: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig« lässt bereits erahnen, dass ihr ein weitgefasster Sicherheitsbegriff zugrunde liegt. Neben der Landesverteidigung und inneren Sicherheit bildet die Resilienz der deutschen Wirtschaft vor Abhängigkeiten einen zentralen Bestandteil der Sicherheitsstrategie. Dabei mangelt es keineswegs an krisenhaften Ereignissen, die die Verwundbarkeit Deutschlands im Außenhandel veranschaulichen. Die Engpässe bei medizinischer Ausrüstung während der Corona-Pandemie, die mangelnde Gasversorgung als Folge des Ukrainekrieges oder die Angriffe der Huthi-Rebellen auf Containerschiffe im Roten Meer und Golf von Aden. Auch sind die Abhängigkeiten Deutschlands und der Europäischen Union (EU) bei kritischen Rohstoffen, wie Seltenen Erden oder Lithium, und Schlüsseltechnologien, wie Halbleitern, weitbekannt.¹ Diese Abhängigkeiten betreffen auch die deutsche und europäische Verteidigungsindustrie,² was ein unmittelbares Risiko für die Verteidigungsfähigkeit darstellt. Alle Ereignisse veranschaulichen, dass der Außenhandel als wichtige Säule des deutschen Wohlstands eine Achillesferse darstellt, die neben wirtschaftlichen und sozialen Risiken eine Gefahr für die nationale Sicherheit birgt. Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Resilienz hat deshalb ihre Berechtigung in der Sicherheitsstrategie.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird der regelbasierte Zugang zu Märkten, Rohstoffen und Technologie als Basis für die deutsche Wirtschaft verstanden. Die Bundesregierung definiert als primäres Ziel die Stärkung der Resilienz, so dass wirtschaftliche Interdependenzen keine negativen Folgen für die Sicherheit haben. Erstens sollen Abhängigkeiten, insbesondere bei kritischen Rohstoffen und der Energieversorgung, durch Diversifizierung, Aufbau strategischer Reserven, heimische Rohstoffförderung sowie die Steigerung der Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft reduziert werden. Bei der Diversifizierung setzt die Bundesregierung auf die Stärkung des Europäischen Binnenmarkts und Handelsabkommen der EU. Zweitens soll die Resilienz der Lieferketten gestärkt werden, wobei die Hauptverantwortung hierfür bei den Unternehmen gesehen wird. Die Bundesregierung fördert ein Monitoring von Lieferketten, notwendige Investitionen in die Sicherung kritischer Infrastrukturen und die Prüfung ausländischer Investitionen. Drittens zielt die Bundesregierung auf eine technologische und digitale Souveränität, um einseitige Abhängigkeiten abzubauen. Als Instrumente dienen ein Screening zur Identifikation von Schlüsseltechnologien, Investitionen in digitale Forschung und Infrastrukturen, die Unterstützung von Technologieunternehmen, die Gewinnung von Fachkräften mithilfe einer verbesserten Bildungs- und

1 European Commission, *EU Strategic Dependencies and Capacities. Second Stage of In-depth reviews in: Commission Staff Working Documents*, Nr. 41 (2022).

2 Mitja Kleczka / Laurens Vandercruyse / Caroline Buts / Cind Du Bois, »The Spectrum of Strategic Autonomy in EU Defence Supply Chains« in: *Defence and Peace Economics* (2023), S. 1–21.

Anwerbepolitik für Zuwanderung sowie Investitionsprüfungen, um den Transfer von Schlüsseltechnologien zu verhindern.³

Bei aller Sinhaftigkeit der Betonung wirtschaftlicher Resilienz kennzeichnet die Nationale Sicherheitsstrategie allerdings eine Überdehnung des Sicherheitsbegriffs. Als Sicherheitsbedrohung wird nach der Bundesregierung (implizit) jedwede Gefahr für die soziale Marktwirtschaft verstanden, da hierdurch der soziale Frieden und die Handlungsfähigkeit des Staates untergraben werden. Sicherlich ist diese Argumentation nicht von der Hand zu weisen und die Bundesregierung sollte die volkswirtschaftliche Resilienz im Auge behalten. Durch die Überdehnung des Sicherheitsbegriffs verliert jedoch die Identifizierung und der Abbau wirtschaftlicher Verwundbarkeiten, die unmittelbar die Landesverteidigung betreffen, an Priorität. Die Förderung einer resilienten Verteidigungsindustrie und notwendiger Lieferketten für eine effektive Verteidigungspolitik findet keine explizite Erwähnung in der Sicherheitsstrategie.⁴

Gleichzeitig wird der Fokus bei der Definition wirtschaftlicher Verwundbarkeit in der Nationalen Sicherheitsstrategie zu eng gefasst. Hierdurch werden das Ausmaß und die Vielfalt von Verwundbarkeiten im Außenhandel vernachlässigt. So wird in der Sicherheitsstrategie überwiegend die Importabhängigkeit bei kritischen Rohstoffen (und Schlüsseltechnologien) thematisiert,⁵ was auch die Formulierung der deutschen Rohstoff- und Wasserstoffstrategie veranschaulichen. Verwundbarkeiten können sich jedoch vielfältig gestalten. Erstens kann auch eine Exportabhängigkeit Herausforderungen für die nationale Sicherheit schaffen. Zweitens können nicht nur Abhängigkeiten von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien, sondern von jedweden Gütern von sicherheitspolitischer Relevanz sein. Drittens werden Abhängigkeiten überwiegend länderspezifisch in der Sicherheitsstrategie gedacht, während Verwundbarkeiten von geographischen Knotenpunkten oder einzelnen Unternehmen eine geringere beziehungsweise keine Rolle spielen.

Auch der Begriff der Resilienz wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie grundsätzlich eng verstanden, zumindest wenn es um Außenhandel geht. Die Sicherheitsstrategie zielt vor allem auf die Reduzierung von Verwundbarkeit, während die Fähigkeit zur Anpassung und Transformation größtenteils vernachlässigt wird. Zu guter Letzt sei erwähnt, dass Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie aus einer rein militärischen Perspektive betrachtet wird.⁶ Wirtschaftliche Abschreckung findet keine Erwähnung. Dabei könnte eine glaubwürdige wirtschaftliche Abschreckung ein entscheidender Baustein in der deutschen Sicherheitsstrategie zur Vorbeugung militärischer Konflikt sein.

Der weite Sicherheitsbegriff, das enge Verständnis von Verwundbarkeit und Resilienz sowie die Vernachlässigung wirtschaftlicher Abschreckung lassen das Potential der Sicherheitsstrategie unausgeschöpft. Um dieses Problem zu adressieren, wird basierend

3 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 53ff.

4 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 53ff.

5 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 54ff.

6 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 30ff., S. 55f.

auf Erkenntnissen aus unterschiedlichen Forschungssträngen eine Konkretisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie vorgeschlagen. Anstelle empirischer Studien über die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft im Außenhandel werden in diesem Beitrag die Definitionen zentraler Begrifflichkeiten geschärft und relevante Konzepte und theoretische Argumente zusammengeführt. Es wird dargelegt, dass unscharfe Definitionen von Schlüsselbegriffen und die Vernachlässigung theoretischer Argumente zu einer Verzerrung bei der Priorisierung strategischer Ziele (*ends*) und zu einer eingeschränkten Berücksichtigung möglicher Mittel (*ways and means*) führen können. Dies könnte eine zentrale Funktion nationaler Sicherheitsstrategien unterminieren: die Klärung der Frage, wie vorhandene Mittel eingesetzt werden sollen, um nationale Ziele wirksam zu erreichen.⁷

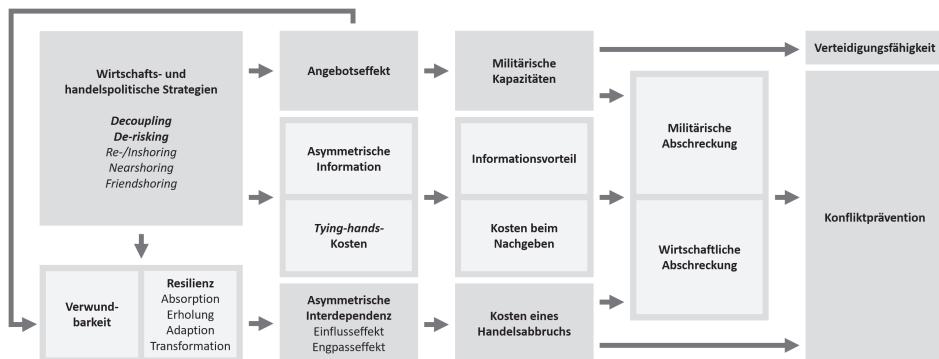
Zu Beginn des Beitrags werden theoretische Argumente der Forschung zur *weaponization of trade* zu einem Schema zusammengesetzt, um die Wirkungen von Handel auf Sicherheit darzulegen (Abschnitt 2), wobei die Verteidigungsindustrie und der Handel mit Rüstungsgütern gesondert betrachtet werden (Abschnitt 3). Darauf aufbauend werden Argumente der Verhandlungstheorie ergänzt, um die vielfältigen Faktoren einer effektiven wirtschaftlichen Abschreckung zu erklären. So bildet Abschreckung ein zentrales Bindeglied zwischen Handel und Sicherheit (Abschnitt 4). Um das Gesamtbild zu vervollständigen, wird ein erweiterter Resilienzbegriff in das entwickelte Schema integriert, womit sich die Wirkung wirtschafts- und handelspolitischer Strategien auf die Sicherheit diskutiert lässt (Abschnitt 5). Für die Forschung verspricht das Analyseschema einen konzeptionellen Mehrwert, indem Argumente aus der Forschung zur *weaponization of trade*, Abschreckung und Resilienz zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden. Bisher werden die Argumente meist nur getrennt betrachtet, wodurch die Wechselwirkungen zwischen den Konzepten unberücksichtigt blieben. Abschließend werden Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, um die genannten Probleme der Nationalen Sicherheitsstrategie zu adressieren (Abschnitt 6).

2 Strategische Abhängigkeiten im Außenhandel und die nationale Sicherheit

In der Forschung zu Verwundbarkeiten im Außenhandel, die aktuell unter den Stichworten *weaponized interdependence* oder *weaponization of trade* geführt wird, lassen sich zwei zentrale Argumente nennen: der Einflusseffekt (*influence effect*) und der Engpasseffekt (*chokepoint effect*). Im Folgenden steht weniger die Instrumentalisierung des Außenhandels für die Durchsetzung politischer Ziele als vielmehr die Wirkung von Außenhandel auf die Sicherheit eines Landes im Mittelpunkt. Abbildung 1 veranschaulicht das angestrebte Analyseschema, das Schritt für Schritt in den folgenden Abschnitten entwickelt wird.

⁷ Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Thomas Dörfler, »Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Bedrohungen und der effektive Mitteleinsatz in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

Abbildung 1: Wirkungskanäle handelspolitischer Strategien auf die nationale Sicherheit



Der *Einflusseffekt* beschreibt die Situation, in der ein Land glaubwürdiger mit dem Abbruch des Handels drohen kann, da es weniger abhängig von dem Handel als der Handelspartner ist. Ein Land, das demnach mehr Gewinne aus dem Handel zieht, ist abhängiger vom Handelspartner als umgekehrt, was es erpressbar macht.⁸ Robert Keohane und Joseph Nye sprechen hier von asymmetrischer Interdependenz.⁹ Das Argument geht ursprünglich auf eine frühere Arbeit von Albert Hirschman zurück, bildet aber weiterhin die Grundlage für neuere Theorien. Hirschman betrachtet vor allem die Abhängigkeiten, die sich aus bilateralen Handelsbeziehungen ergeben. Nach Hirschman hat ein Handelsabbruch zwei Wirkungen. Ein Land muss Substitute für die Importe finden und Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital, die zuvor im betroffenen Exportsektor eingesetzt wurden, neuverteilen. Eine einseitige Fokussierung auf Verwundbarkeiten bei den Importen vernachlässigt somit die Verwundbarkeiten eines Landes durch den Wegfall eines Absatzmarktes für die Exporte.¹⁰

Drei Faktoren bestimmen den Grad der Abhängigkeit eines Landes: (1) die Gesamtgewinne eines Landes aus dem Handel mit einem anderen, (2) die Dauer und Kosten der Anpassung im Falle eines Handelsabbruchs und (3) die Stärke der Interessengruppen, die vom Handel profitieren. Um die asymmetrische Interdependenz zu Gunsten des eigenen Landes zu verändern, muss ein Land den Handel auf Länder ausrichten, die eine kleinere Volkswirtschaft und einen niedrigeren Entwicklungsstand aufweisen. Für ein ökonomisch kleineres Land ist der Handel relativ zur gesamtvolkswirtschaftlichen Größe von größerer Bedeutung, selbst wenn die absoluten Handelsgewinne für beide Länder gleich sind. Weniger entwickelten Ländern mangelt es wiederum an der Fähigkeit, höher spezialisierte Güter selbst zu produzieren, und sie weisen eine geringe Arbeitsmobilität auf, weshalb die Anpassungskosten im Falle eines Handelsabbruchs größer sind. Die Anpassungskosten steigen auch für ein Land, je höher die Exportproduktion auf spezifische Güter oder in spezifischen Regionen konzentriert ist. Nicht

8 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley 1980, S. 14ff.

9 Robert O. Keohane / Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, New York 2001.

10 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 17ff.

nur müssen dann mehr Produktionsfaktoren neuverteilt werden, sondern es ist auch mit stärkerem Einfluss von Interessengruppen bei einem drohenden Handelsabbruch zu rechnen. Anpassungskosten sinken jedoch, wenn Importe über neue Handelspartner leicht zu substituieren sind und für Exporte alternative Absatzmärkte existieren.¹¹

Zusätzlich zur asymmetrischen Interdependenz kann auch die Marktgröße eines Landes den Einflusseffekt vergrößern.¹² So nimmt mit steigender Marktgröße das Potential für zukünftigen Handel zu, weshalb Handelspartner bei einem Handelsabbruch nicht nur den Verlust der aktuellen, sondern auch zukünftig zu erwartenden Handelsgewinne berücksichtigen. Aufgrund der globalen Wertschöpfungsketten sei jedoch betont, dass eine makroökonomische Betrachtung, bei der nur die volkswirtschaftliche Größe und das Entwicklungsniveau von Ländern verglichen werden, zu kurz greifen kann. So können auch kleine Länder Rohstoffe besitzen oder Hochtechnologien produzieren, die für moderne Industriezweige kritisch sind und die sonst von keinem oder nur wenigen anderen Ländern exportiert werden. Ein reiner Blick auf die volkswirtschaftliche Größe oder den Entwicklungsstand könnte solche Verwundbarkeiten übersehen.

Ergänzend zum Einflusseffekt betont der *Engpasseffekt* die Instrumentalisierung asymmetrischer Netzwerkstrukturen. Demnach können Länder, die zentrale Knotenpunkte eines Netzwerkes bilden, Druck auf andere Akteure ausüben, indem sie mit der Unterbrechung der Netzwerkflüsse drohen. Mit dem Engpasseffekt entwickeln Henry Farrell und Abraham Newman ein Argument, das einen neueren Trend in der Weltwirtschaft aufgreift, der beim Erscheinen von Hirschmans Werk (1945) noch nicht ausgeprägt war: die Entstehung transnationaler Netzwerke. Im Außenhandel umfasst der Engpasseffekt vor allem die Instrumentalisierung von globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie von Finanzierungsnetzwerken.¹³ Zum Beispiel sind die Vereinigten Staaten zwar ein relevanter Im- und Exporteur von Öl und Gas (Einflusseffekt), aber ihr Engpasseffekt im globalen Energietransportnetzwerk geht weit über ihre Handels- und Marktgröße hinaus. Erstens sind die Vereinigten Staaten zwar kein entscheidendes Transitland für internationale Energietransporte, jedoch könnte die US-Navy an geographischen Engpässen, wie der Straße von Hormus, im Ernstfall den maritimen Handel kontrollieren. Zweitens können die Vereinigten Staaten über Sekundärsanktionen Druck auf Reedereien und Versicherungsunternehmen ausüben, die den internationalen Handel mit Öl und Gas am Leben halten.¹⁴

Doch welche Wirkung hat asymmetrische Interdependenz in Form des Einfluss- oder Engpasseffekts auf eine mögliche militärische Eskalation? Erstens kann der Einflusseffekt nicht nur genutzt werden, um politische Konzessionen zu erpressen, was

11 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 17ff.

12 Henry Farrell / Abraham L. Newman, »Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion« in: *International Security* 44, Nr. 1 (2019), S. 42–79.

13 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 51ff.

14 Emily Meierding, »Weaponizing Energy Interdependence«, in: Daniel W. Drezner / Henry Farrell / Abraham L. Newman (Hg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, DC 2021, S. 149–166.

zu einer Konflikteskalation beitragen kann, sondern er ermöglicht auch eine effektivere wirtschaftliche Abschreckung. Droht einem Aggressor aufgrund asymmetrischer Interdependenz ein ausreichend hoher wirtschaftlicher Schaden, kann er von einer militärischen Aggression abgebracht werden. Allerdings gilt es hierbei zu beachten, dass der routinemäßige Einsatz des Einfluss- und Engpasseffekts – ob als erfolgreiche Androhung oder tatsächliche Implementierung von Sanktionen – dessen eigene Grundlage unterminiert, da (mögliche) betroffene Akteure versuchen werden, die Verwundbarkeiten abzubauen.¹⁵

Zweitens können Interdependenzen auch ohne die Androhung eines Handelsabbruchs zur Konfliktprävention beitragen, da ein Krieg auch ohne politische Sanktionen zu einer Störung des Außenhandels führt. Je höher diese Kosten für beide Länder sind, desto mehr wirtschaftliche Anreize bestehen, den Frieden zu wahren. In der Forschung belegen empirische Studien häufig den friedensschaffenden Effekt von Außenhandel. Allerdings ist der Zusammenhang abhängig von subnationalen, nationalen und internationalen Faktoren.¹⁶ So beruht der friedensschaffende Handelseffekt beispielsweise auf einer symmetrischen Interdependenz.¹⁷ Auch der Handel mit Rüstungsgütern beeinflusst die Wahrscheinlichkeit von militärischen Konflikten. Länder, die abhängig von Rüstungsimporten sind, tendieren zu weniger konfliktiven Verhalten, da sie im Ernstfall mit einem Wegfall der Importe rechnen müssen.¹⁸

Die Nationale Sicherheitsstrategie betont bisher primär die Importabhängigkeit von kritischen Rohstoffen und Schlüsseltechnologien. Darüber hinaus werden teils Verwundbarkeiten aufgrund von kritischer Infrastruktur in der Sicherheitsstrategie adressiert. Allerdings werden damit nur Teilespekte des Einfluss- und Engpasseffekts berücksichtigt und andere Quellen von Verwundbarkeit im Außenhandel vernachlässigt. Bei der Identifikation und Analyse von strategischen Abhängigkeiten können hierdurch blinde Flecken entstehen.

Es sollte beachtet werden, dass auch räumliche, produktspezifische und unternehmerische Konzentrationen des Außenhandels Verwundbarkeiten verursachen können. Räumliche und geographische Engpässe, die ein Nadelöhr für den Außenhandel eines Landes bilden, können Verwundbarkeiten bei Lieferketten und der Güterversorgung verursachen. Zudem stellt eine mangelnde Diversifizierung der Im- und Exporte, unabhängig vom Handelspartner, ein wirtschaftliches Risiko dar. So können extreme Preissteigerungen oder -senkungen bei einem wichtigen Import- oder Exportgut makroökonomische Folgen haben. Zu guter Letzt können Konzentrationen im Außenhandel auf der Unternehmensebene zu staatlichen Verwundbarkeiten führen. So wird

-
- 15 Michael Mastanduno, »Hegemony and Fear. The National Security Determinants of Weaponized Interdependence«, in: Daniel W. Drezner / Henry Farrell / Abraham L. Newman (Hg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, DC 2021, S. 67–83.
- 16 Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War*, Princeton 2015.
- 17 Håvard Hegre, »Size Asymmetry, Trade, and Militarized Conflict« in: *Journal of Conflict Resolution* 48, Nr. 3 (2004), S. 403–429.
- 18 David Kinsella, »Arms Transfer Dependence and Foreign Policy Conflict« in: *Journal of Peace Research* 35, Nr. 1 (1998), S. 7–23.

der Welthandel zunehmend von transnationalen Unternehmen mit einer quasi-monopolistischen oder oligopolistischen Stellung dominiert. Auch in der Verteidigungsindustrie ist dieser Trend erkennbar. Bei der Herstellung komplexer Waffensysteme gibt es häufig nur noch einen Hersteller von notwendigen Teilprodukten.¹⁹ Nicht nur kann die Schieflage eines Unternehmens, das strategische Güter produziert, die nationale Sicherheit gefährden, sondern eine solche Abhängigkeit kann zu einem unverhältnismäßigen Einfluss des Unternehmens oder eines anderen Landes führen, wenn das Unternehmen selbst bei seiner Produktion oder seinem Absatz von einem Drittland abhängig ist.

3 Die Wirkung von Außenhandel auf die nationale Verteidigungsindustrie

Während der Einfluss- und Engpasseffekt Verwundbarkeiten beschreiben und die Sicherheit eines Landes gefährden können, ergibt sich aus dem Außenhandel ein gegensätzlicher Effekt auf die Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung. Der *Angebotseffekt* beschreibt den Umstand, dass der Außenhandel das Angebot an Gütern vergrößert, wodurch ein Land effizienter die eigenen Ressourcen in das Militär investieren kann.²⁰ Durch die gesteigerte militärische Kapazität kann nicht nur die Verteidigungsfähigkeit gestärkt werden, sondern auch die Abschreckung, um einer militärischen Eskalation vorzubeugen (siehe Abbildung 1). Erstens kann ein Land militärische Güter, einschließlich *Dual-Use*-Güter, günstiger von Handelspartnern, die einen Wettbewerbsvorteil haben, beziehen. Über die Kostensparnis oder den Erwerb hochwertigerer Rüstungsgüter kann ein Land unmittelbar seine militärischen Fähigkeiten steigern. Viele Länder sind auf den Import komplexer Waffensysteme angewiesen, da ihnen selbst die Fähigkeit zur Produktion entsprechender Rüstungsgüter fehlt. Zweitens kann ein Land über den Außenhandel sein volkswirtschaftliches Einkommen steigern, wodurch es wiederum mehr in das Militär investieren kann. Die Außenhandelstheorie erklärt die Wohlfahrtsgewinne aus dem Außenhandel über diverse Argumente wie die Effizienzsteigerung aufgrund von Arbeitsteilung (komparativer Kostenvorteil) oder aufgrund der Produktion erhöhter Stückzahlen (positive Skalenerträge). Zugleich kann ein Land den Außenhandel für eine effizientere Produktion eigener Rüstungsgüter nutzen. So kann es über den Import von Ressourcen und Zwischengütern, die das Ausland günstiger herstellen kann, und positive Skalenerträge durch den Export von eigenen Rüstungsgütern die Produktionskosten senken.

Allerdings hat der Angebotseffekt auch eine Kehrseite. So erzeugt er negative Sicherheitsexternalitäten, da der Handel mit Feinden auch deren militärische Kapazitäten steigern kann. Bei dem Handel mit Verbündeten entstehen hingegen positive Sicherheitsexternalitäten für das Bündnis.²¹ Darüber hinaus macht der Angebotseffekt die Verteidigungsfähigkeit des eigenen Landes von den Handelspartnern abhängig. Er

19 Vgl. European Commission, *Roadmap on Critical Technologies for Security and Defence in: COM*, Nr. 61 (15.02.2022), S. 8.

20 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 14.

21 Joanne Gowa, *Allies, Adversaries and International Trade*, Princeton 1995, S. 38ff.

vergrößert die Verwundbarkeit und den Einfluss- und Engpasseffekt anderer Länder.²² Der Angebotseffekt auf der einen Seite und der Einfluss- und Engpasseffekt auf der anderen erzeugen also gegensätzliche Wirkungen auf die nationale Sicherheit.

Eine Sicherheitsstrategie sollte den gegensätzlichen Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt von Außenhandel auf die Verteidigungsfähigkeit und Konfliktprävention berücksichtigen. Dabei gilt es die Besonderheiten des Handels mit Rüstungsgütern und *Dual-Use*-Gütern zu beachten, was bisher in der Nationalen Sicherheitsstrategie ausblieb. Einerseits kann Deutschland über den Außenhandel direkt seine militärischen Kapazitäten und Verteidigungsfähigkeit vergrößern, in dem es günstigere oder hochwertigere Rüstungsgüter erwirbt und aufgrund der Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinne aus dem Außenhandel mehr für Verteidigung ausgeben kann. Allerdings verursachen Rüstungsimporte eine besondere Abhängigkeit, da mit der Anschaffung komplexer Waffensysteme häufig ein langfristiger Bedarf und Verträge für Training und Import von Ersatzteilen und Munition einhergehen. Der Wegfall eines Handelspartners bei Rüstungsgütern gefährdet deshalb meist die Einsatzbereitschaft bereits gekaufter Waffensysteme. Die Anschaffung alternativer Waffensysteme erfordert wiederum Investitionen in neue Lieferketten, Training und Wartungssysteme und kann zu Problemen bei der Interoperabilität und Verteidigungsbereitschaft führen. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass auch waffenexportierende Länder wirtschaftliche Interessen an einem Erhalt der Exporte haben, zum Beispiel aufgrund hoher Forschungskosten und Skalenerträge. Auch könnten Waffenexporte dem Begegnen gemeinsamer Bedrohungen dienen, was gegen eine Instrumentalisierung von Waffenexporten spricht. Darüber hinaus erzeugt eine Instrumentalisierung der Waffenexporte als politischer Hebel einen Reputationsverlust als zuverlässiger Lieferant und damit Erwartungsunsicherheit bei aktuellen und zukünftigen Käufern.²³

4 Wirtschaftliche Abschreckung als fehlendes Puzzleteil der Sicherheitsstrategie

Wirtschaftliche Abschreckung bildet einen integralen Bestandteil der Wirkung von Handel auf die Konfliktprävention. So können der Einfluss- und Engpasseffekt als Mittel für eine erfolgreiche wirtschaftliche Abschreckung genutzt werden, um Konflikten vorzubeugen (siehe Abbildung 1). Abschreckung meint die intendierte Praxis, einen anderen Akteur von unerwünschten Handlungen (z. B. einer militärischen Aggression) abzuhalten, indem mit Konsequenzen gedroht wird. Je geringer die Siegesaussichten eines potentiellen Aggressors und je höher die Kosten im Falle eines Konflikts, desto eher wird ein Aggressor abgeschreckt. Abschreckung zielt auf die Wahrung des Status quo; sie ist somit defensiver Natur. Im Gegensatz dazu meint

22 Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade, aaO. (FN 8), S. 14.

23 Vgl. Richard A. I. Johnson, »Decision-Making in the Arms of a Dependent Relationship. Explaining Shifts in Importer Acquisition Patterns of Major Weapon Systems, 1955-2007« in: *Defence and Peace Economics* 31, Nr. 7 (2020), S. 851–868; Elias Yousif, »If We Don't Sell It, Someone Else Will. Dependence and Influence in U.S. Arms Transfers« in: *Henry L. Stimson Center Issue Brief Trade & Technology* (2023).

Zwang (*compellence*) eine bewusste Drohung, um einen anderen Akteur zu einer Handlung zu zwingen, mit dem Ziel den Status quo zu ändern.²⁴

Während meist militärische Kapazitäten als primäres Instrument der Abschreckung angesehen werden, können auch andere Mittel wie wirtschaftliche Sanktionen zur Abschreckung beitragen.²⁵ Auch sie beeinflussen die Kosten-Nutzen-Rechnung eines potentiellen Aggressors.²⁶ Wirtschaftliche Abschreckung kann in zweifacher Hinsicht verstanden werden. Erstens kann damit gemeint sein, dass es einer soliden militärisch-industriellen Basis bedarf, um über die notwendigen militärischen Kapazitäten im Falle eines Krieges zu verfügen. Zweitens kann wirtschaftliche Abschreckung die Drohung mit wirtschaftlichen Sanktionen oder Boykotten bedeuten.

Entscheidend für eine erfolgreiche Abschreckung sind dabei nicht die tatsächlichen Siegaussichten oder die objektiv gemessenen Kosten eines Angriffs, sondern die Wahrnehmung dieser seitens des potenziellen Aggressors. Ein sich verteidigendes Land muss dem Aggressor glaubwürdig signalisieren können, dass es die Fähigkeit und Bereitschaft besitzt, seine Drohung umzusetzen. Für eine erfolgreiche Abschreckung und Verhinderung der Eskalation ist es zugleich wichtig, dass ein Akteur glaubwürdig Zusicherungen geben kann, dass er selbst nicht aggressiv handeln wird.²⁷

Demnach sind Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt zwar relevant für eine erfolgreiche wirtschaftliche Abschreckung, da sie zur Glaubwürdigkeit beitragen. Denn je geringer die eignen Kosten und je größer die Kosten der Gegenseite im Falle eines Handelsabbruches, desto glaubwürdiger ist eine Drohung. Asymmetrische Interdependenz ist jedoch nicht der einzige Faktor, der für eine erfolgreiche Abschreckung entscheidend ist. Deren Glaubwürdigkeit ist auch von verhandlungstheoretischen Faktoren abhängig. In der Verhandlungstheorie lassen sich zwei zentrale Argumente finden: asymmetrische Information und *Tying-hands*-Kosten (siehe Abbildung 1).

Asymmetrische Information ist vorhanden, wenn ein Akteur über einen Informationsvorteil bezüglich seiner eigenen Präferenzen, Intentionen, Fähigkeiten und Handlungen und derjenigen anderer Akteure verfügt.²⁸ So kann eine Regierung einen Informationsvorteil für eine glaubwürdigere Abschreckung nutzen, in dem sie zum Beispiel ihre wahren strategischen Intentionen verschleiert oder ihre militärischen Fähigkeiten stärker darstellt, als diese tatsächlich sind. Darüber hinaus können Akteure auch kritisches Wissen aus Informationsflüssen eines Netzwerkes gewinnen und nutzen. Dem-

24 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven 1966; Michael Mazarr, *Understanding Deterrence*, o.O. 2018, S. 2.

25 Für einen Überblick über die Wirkung von Sanktionen auf Konfliktprävention siehe: Rebecca Brubaker / Thomas Dörfler, »UN Sanctions and the Prevention of Conflict. A Thematic Paper for the United Nations - World Bank Study on Conflict Prevention« in: *Conflict Prevention Series*, Nr. 4 (2017).

26 Mazarr, Understanding Deterrence, aaO. (FN 24), S. 3ff.

27 Robert Jervis, »Deterrence and Perception« in: *International Security* 7, Nr. 3 (1983), S. 3–30, 4; Mazarr, Understanding Deterrence, aaO. (FN 24), S. 5ff.

28 Michael C. Jensen / William H. Meckling, »Theory of the Firm. Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure« in: *Journal of Financial Economics* 3, Nr. 4 (1976), S. 305–360.

nach besitzen Akteure, die den Knotenpunkt (*hub*) eines Netzwerkes bilden, einen Informationsvorteil gegenüber den anderen Akteuren (*spokes*), genannt *panopticon effect*. Zum Beispiel nutzte das US-Finanzministerium nach den Anschlägen des 11. Septembers Daten des SWIFT-Zahlungsverkehrs, um die Finanzierung terroristischer Organisationen einzudämmen.²⁹

Ergänzend zu asymmetrischer Information wirken auch *Tying-hands*-Kosten auf die Glaubwürdigkeit einer Abschreckung. Danach können Verhandlungsführer glaubwürdig drohen, wenn sie sich selbst die Hände binden. Dies geschieht, wenn sie Kosten erleiden, die ex post im Falle eines Nachgebens und Abrückens von einer eigenen angedrohten Handlung anfallen. Wenn die Kosten des Nachgebens höher als die Umsetzung der Drohung sind, wird eine Drohung glaubwürdig. Sollten beide Seiten jedoch ihre Hände binden, kann Eskalation die präferierte Option werden.³⁰ Es gibt zwei prominente Argumente für *Tying-hands*-Kosten:

Erstens erleidet eine Regierung, die eine Drohung ankündigt, aber im Ernstfall nicht umsetzt, einen Schaden ihrer Reputation als entschlossener Verhandlungsführer, was die Glaubwürdigkeit zukünftiger Drohungen verringert. Bei einem hohen zu erwartenden Reputationsverlust wird eine Regierung deshalb keinen Rückzieher machen, selbst wenn ein Nachgeben in der aktuellen Situation die bessere Option wäre.³¹ Zweitens kann eine Regierung sich selbst über die heimische Zuhörerschaft die Hände binden, indem sie öffentliche Drohungen ausspricht. Danach würde die heimische Wählerschaft die eigene Regierung bestrafen (z. B. bei der nächsten Wahl), wenn ihre Taten nicht mit ihren Worten übereinstimmen (*audience costs*). Als Grund hierfür wird genannt, dass die Wählerschaft im Nachgeben der Regierung einen Schaden für die nationale Ehre sieht.³² Ein weiterer Grund könnte sein, dass die Regierung über die Drohung die öffentliche Meinung beeinflusst.³³ Die *Tying-hands*-Kosten steigen grundsätzlich mit der Klarheit einer Drohung. Je größer die Unklarheit in Bezug auf Zeit, Ort und Art der angedrohten Reaktion ist, desto eher kann eine Regierung ein Nachgeben gegenüber der Gegenseite oder der Wählerschaft rechtfertigen.³⁴

In der Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland findet wirtschaftliche Abschreckung keine Berücksichtigung. Allerdings kann diese ergänzend zur militärischen Abschreckung ein entscheidender Baustein bei der Konfliktpräventi-

29 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 55ff.

30 Holger Janusch, »The Interaction Effects of Bargaining Power. Interplay between Veto Power, Asymmetric Interdependence, Audience Costs, and Reputation« in: *Negotiation Journal* 34, Nr. 3 (2018), 219–241.

31 Anne E. Satori, »The Might of the Pen. A Reputational Theory of Communication in International Disputes« in: *International Organization* 56, Nr. 1 (2002), S. 121–149; Timothy M. Peterson, »Sending a Message. The Reputation Effect of US Sanction Threat Behavior« in: *International Studies Quarterly* 57, Nr. 4 (2013), S. 672–682.

32 James D. Fearon, »Rationalist Explanations for War« in: *International Organization* 49, Nr. 3 (1995), S. 379–414.

33 Holger Janusch, »Audience, Agenda Setting, and Issue Salience in International Negotiations« in: *Cooperation and Conflict* 56, Nr. 4 (2021), S. 472–490.

34 Jack Snyder / Erica D. Borghard, »The Cost of Empty Threats. A Penny, Not a Pound« in: *American Political Science Review* 105, Nr. 3 (2011), S. 437–456.

on bilden. Da für eine effektive wirtschaftliche Abschreckung nicht nur die asymmetrische Interdependenz, sondern auch verhandlungstheoretische Faktoren eine Rolle spielen, ist eine Sicherheitsstrategie in zweifacher Hinsicht relevant. Erstens kann eine Sicherheitsstrategie über eine klare Zielvorgabe und Mitteleinsatz beim Abbau eigener strategischer Abhängigkeiten helfen und so bestehende asymmetrische Interdependenzen zu eigenen Gunsten verändern. Zweitens dient eine nationale Sicherheitsstrategie als ein Signal über die eigenen Intentionen und das eigene Verhalten. Hierdurch kann sie mehr Erwartungssicherheit für andere Akteure schaffen. Je klarer in der Sicherheitsstrategie die Prioritäten bei den nationalen Zielen und die Bedingungen für die wirtschaftliche Abschreckung formuliert sind, desto mehr Reputationskosten und *audience costs* binden die Hände einer Regierung, wodurch Abschreckung glaubwürdiger wird. Sicherlich ist eine Sicherheitsstrategie hier nur ein Baustein von vielen. Um einer Eskalationsspirale vorzubeugen, ist es wichtig, dass eine Sicherheitsstrategie auch klare Zusicherungen an die Gegenseite gibt, dass Instrumente wie Sanktionen nur der Abschreckung dienen und nicht genutzt werden, um politische Konzessionen zu erpressen: *deterrance* statt *compellence*. Auch stellt sich die Frage, inwiefern Deutschland aufgrund seiner zentralen Einbindung in die Liefer- und Wertschöpfungsketten innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums Informationsvorteile besitzt, die für eine Abschreckung genutzt werden könnten.

Voraussetzung für eine glaubwürdige Abschreckung ist allerdings, dass ein Land über die nationalen Institutionen verfügt, die einen Instrumentalisierung der asymmetrischen Interdependenz im Krisenfall zulässt.³⁵ Je nach Instrument kann entweder die Bundesregierung (z. B. über Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen) oder der Rat der EU (z. B. über Sanktionen) für die Entscheidungsfindung zuständig sein, wobei selbst bei wirtschaftlichen Sanktionen, die der Rat der EU einstimmig beschließt, die Bundesregierung bedeutenden Einfluss auf eine Entscheidung ausüben kann. Wenn ein Bekenntnis zur wirtschaftlichen Abschreckung erwünscht sein sollte, könnte die Bundesregierung klare Stellung zum Einsatz nationaler und europäischer Instrumente einer wirtschaftlichen Abschreckung nehmen. Aufgrund der Marktgröße und zentralen Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt ist die Position der Bundesregierung entscheidend für die Glaubwürdigkeit des EU-Sanktionsregimes. So hat zum Beispiel die vage und unverbindliche Position der Bundesregierung zu wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland vor dem russischen Angriff auf die Ukraine zu einer ineffektiven Abschreckung beigetragen.³⁶

5 Erweitertes Verständnis von Resilienz für eine effektive Sicherheitsstrategie

Die Nationale Sicherheitsstrategie definiert eine resiliente Wirtschaft und Lieferketten als ein nationales Interesse. Obwohl Verwundbarkeit und Resilienz zentrale Begriffe

35 Farrell / Newman, Weaponized Interdependence, aaO. (FN 12), S. 45ff.

36 Jonas Driedger, »Did Germany Contribute to Deterrence Failure against Russia in Early 2022?« in: *Central European Journal of International and Security Studies* 16, Nr. 3 (2022), S. 152–171.

der Sicherheitsstrategie bilden, werden sie von der Bundesregierung häufig einseitig ausgelegt. Verwundbarkeit ist die Anfälligkeit, bei einem Schock oder einer Störung einen Schaden zu nehmen. Im Außenhandel beschreiben Verwundbarkeiten die Anfälligkeit für Störungen bei Liefer- und Wertschöpfungsketten, die zu Abweichungen vom geplanten Normalbetrieb führen und negative Effekte für die Wirtschaft verursachen.³⁷ Verwundbarkeit beschreibt inhärente Merkmale sozialer Systeme, die einem Ereignis vorausgehen und das Potenzial für einen Schaden schaffen. Sie ist abhängig von der Belastung (*exposure*), Empfindlichkeit (*sensitivity*) und der adaptiven Kapazität beziehungsweise Resilienz. Ersteres beschreibt das Risiko von Schocks und Störungen für ein System, deren Intensität, Häufigkeit, Dauer und räumlichen Ausdehnung. Empfindlichkeit beschreibt das Ausmaß, in dem das untersuchte System durch die Einwirkung von Störeinflüssen geschädigt beziehungsweise gefährdet wird.³⁸ Wenn auch nicht alle, berücksichtigten viele Definitionen Resilienz als Bestandteil von Verwundbarkeit.³⁹ Demnach führt eine höhere Resilienz auch bei hoher Empfindlichkeit zu einer geringeren Verwundbarkeit. Trotz der definitorischen Verbindung von Verwundbarkeit und Resilienz unterscheidet beide Begriffe der analytische Fokus. Während bei Verwundbarkeit das Hauptaugenmerk auf der Identifizierung von Schwachstellen eines Systems liegt, stellt ein Fokus auf Resilienz systemische Merkmale in den Vordergrund, die ein System auf unerwartete Risiken vorbereitet.

Doch was ist Resilienz? Resilienz beschreibt die Fähigkeit, Schocks zu absorbieren und sich von diesen zu erholen sowie sich an Schocks anzupassen und zu transformieren. Absorptionsfähigkeit bedeutet, sich mit Hilfe festgelegter Maßnahmen auf Schocks vorzubereiten, um deren Folgen abzumildern oder zu verhindern, wodurch trotz der Störung wesentliche Grundstrukturen und -funktionen erhalten bleiben. Erholungsfähigkeit meint die Rückgewinnung des Normalzustands trotz der negativen Folgen eines Schocks. Absorption und Erholung führen also zu einem Erhalt des Normalzustands, der vor dem Schock vorherrschte. Auch die Fähigkeit zur Risikominimierung, um den Eintritt eines Schocks zu verhindern, ließe sich hier als weitere Fähigkeit nennen. Anpassung und Transformation hingegen adressieren langfristig die Ursachen der bestehenden und zukünftigen Schocks. Meist kommt es zur Adaption oder Transformation, wenn ein System einen Schock kurzfristig nicht absorbieren oder sich nicht von diesem erholen kann. Adaptionsfähigkeit wird definiert als die Fähigkeit, seine Eigenschaften und Handlungen anzupassen, um potenzielle künftige

37 Göran Svensson, »A Conceptual Framework for the Analysis of Vulnerability in Supply Chains« in: *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 30, Nr. 9 (2000), S. 731–750, 732.

38 Susan L. Cutter / Lindsey Barnes / Melissa Berry / Christopher Burton / Elijah Evans / Eric Tate / Jennifer Webb, »A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters« in: *Global Environmental Change* 18, Nr. 4 (2008), S. 598–606, 599; Nicolas Urruty / Delphine Tailliez-Lefebvre / Christian Huyghe, »Stability, Robustness, Vulnerability and Resilience of Agricultural Systems. A Review« in: *Agronomy for Sustainable Development* 36, Nr. 1 (2016), 7.

39 Cutter / Barnes / Berry / Burton / Evans / Tate / Webb, A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters, aaO. (FN 38), S. 599f.

Schäden abzumildern, ohne größere qualitative Veränderungen vornehmen zu müssen. Die Fähigkeit zur Transformation beinhaltet die Schaffung eines grundlegend neuen Systems, wenn Schocks ein bestehendes System unhaltbar machen.⁴⁰

In den aktuellen Debatten für eine resilenter Wirtschaft und Lieferketten werden unterschiedliche Strategien wie *decoupling* oder *de-risking* diskutiert. *Decoupling* wird meist als eine nahezu vollständige Abkopplung von einem (feindlichen) Handelspartner verstanden. Es impliziert meist auch die Forderung eines *in-* oder *reshoring*, also eines Aufbaus heimischer Produktion und Wertschöpfung.⁴¹ *Friendshoring* bedeutet hingegen eine Neuausrichtung des Außenhandels von Gegnern und Rivalen auf Verbündete und Sicherheitspartner. Demnach sollen nicht nur wirtschaftlichen Faktoren, sondern auch sicherheitspolitische Risiken im Handel eingepreist werden. *Nearshoring* hingegen preist Risiken aufgrund von geographischen Distanzen und Engpässen ein und setzt auf einen Handel mit nahen Ländern. *De-risking* bezeichnet eine Strategie, Risiken abzuwagen und abzubauen, indem anstelle einer vollständigen Abkopplung gezielt auf eine Mischung von *In-*, *Re-*, *Near-* und *Friendshoring* gesetzt wird.

Mithilfe des entwickelten Analyseschemas (Abbildung 1) lässt sich nun herausarbeiten, über welche Wirkungskanäle eine Handelsstrategie auf die nationale Sicherheit eines Landes wirkt. Zum Beispiel verringert ein *reshoring* die Verwundbarkeiten im Außenhandel. Denn weniger Außenhandel bedeutet einen geringeren Einfluss- und Engpasseffekt der Handelspartner. Zugleich verringert sich aber auch die Verteidigungsfähigkeit und militärische Abschreckung, da der positive Angebotseffekt auf die Verteidigungsindustrie geschmälert wird. Hingegen erzeugt ein *friendshoring* (beziehungsweise *nearshoring*) weiterhin einen positiven Angebotseffekt auf die eigene Verteidigungsindustrie, verringert aber zugleich den negativen Einflusseffekt durch die Neuausrichtung des Handels auf Verbündete (beziehungsweise nahe Handelspartner). Auf diese Weise können die Risiken des Handels minimiert, die Vorteile für die Verteidigungsfähigkeit durch positive Sicherheitsexternalitäten aber weiterhin genutzt werden. In beiden Fällen – *reshoring* und *friendshoring* – wird jedoch der Handel mit gegnerischen Handelspartnern verringert, was den eigenen Einflusseffekt auf den Gegner und damit das Potential einer wirtschaftlichen Abschreckung mindert.

Zu beachten ist, dass ein *in-/reshoring* zwar den negativen Einflusseffekt gegenüber Handelspartnern verringert, aber auch neue Verwundbarkeiten schaffen und die Resilienz einer Volkswirtschaft schmälern kann. Empirische Studien belegen, dass Außenhandel zwar die Verbreitung wirtschaftlicher Schocks begünstigt. Allerdings hilft der Außenhandel auch Ländern sich besser auf Schocks und Krisen vorzubereiten, sie zu bewältigen und sich davon zu erholen. Außenhandel stärkt häufig die Resilienz einer

40 Andrew Mitchell, *Risk and Resilience. From Good Idea to Good Practice* in: *OECD Development Co-operation Working Papers*, Nr. 13 (2013), S. 4; Cutter / Barnes / Berry / Burton / Evans / Tate / Webb, *A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters*, aaO. (FN 38); OECD, *Fostering Economic Resilience in a World of Open and Integrated Markets. Risks, Vulnerabilities and Areas for Policy Action*, o.O. 2021, S. 23.

41 John V. Gray / Keith Skowronski / Gökçe Esenduran / M. Johnny Rungtusanatham, »The Reshoring Phenomenon. What Supply Chain Academics Ought to know and Should Do« in: *Journal of Supply Chain Management* 49, Nr. 2 (2013), S. 27–33.

Volkswirtschaft.⁴² Es gilt also die teils gegensätzlichen Effekte von einer Handelsstrategie auf die Resilienz und Sicherheit abzuwägen.

Problematisch bei den Debatten über *decoupling* und *de-risking* ist häufig die inhärente Tendenz, sich auf politische Maßnahmen zum Abbau von Verwundbarkeiten oder den Aufbau von Robustheit zu fokussieren. Am Ende liegt der Fokus meist auf dem Finden von Ersatzquellen, dem Aufbau strategischer Lagerbestände oder Subventionen zum Aufbau heimischer Produktion. Diese einseitige Betrachtung findet sich auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie. Die Verbesserung der Fähigkeit zur Adaption und Transformation der Industrie und Arbeitnehmerschaft wird hingegen überwiegend vernachlässigt. Für die Stärkung aller Facetten von Resilienz ist eine gesamtheitliche Strategie und einheitliches Vorgehen diverser Ministerien und Behörden entscheidend. Zum Beispiel sind ausgebildete, mobile Arbeitskräfte und Innovationskraft von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Resilienz Deutschlands, insbesondere die Fähigkeit zur Adaption und Transformation. Der Fachkräftemangel stellt auch für die Verteidigungsindustrie eine besondere Herausforderung dar.⁴³ In der Nationalen Sicherheitsstrategie wird die Förderung von Bildung sowie eine verbesserte Anwerbepolitik für Zuwanderung von Fachkräften zwar erwähnt, bleibt aber nur eine Randnotiz.⁴⁴ Bei der Wahl der passenden Strategien ist es wichtig, sich nicht nur auf den Abbau von Verwundbarkeit oder die Stärkung von Robustheit zu fokussieren, sondern auch die Fähigkeit zur Adaption und Transformation zu berücksichtigen.

Ein erweiterter Resilienzbegriff betont die zahlreichen strategischen Optionen der Bundesregierung, um Verwundbarkeiten im Außenhandel zu begegnen. Da die Handelspolitik in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, kann die Bundesregierung hier nur begrenzt über den Ministerrat Einfluss nehmen. Sie verfügt jedoch über weitreichende wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel in der Industrie-, Arbeitsmarkt- und Innovationspolitik, um die Resilienz gegenüber außenwirtschaftlichen Verwundbarkeiten zu stärken.

6 Handlungsempfehlungen für eine Konkretisierung der Nationalen Sicherheitsstrategie

Das entwickelte Analyseschema kann bei der Wahl geeigneter wirtschafts- und handelspolitischer Strategien und Maßnahmen helfen, indem es die verschiedenen Wirkungskanäle von Außenhandel auf wirtschaftliche Verwundbarkeit, Resilienz, Abschreckung und Sicherheit darlegt. Hierdurch können blinde Flecken und Fehlinterpretationen bei der Strategiewahl vermieden werden. Allerdings gibt das Schema keinen Aufschluss über die optimale Wirtschafts- und Handelsstrategie für Deutschland. Dazu bedarf es ergänzend empirischer Erkenntnisse. Aus dem entwickelten Schema lassen dennoch vier konkrete Empfehlungen für die Nationale Sicherheitsstrategie ableiten:

42 World Trade Organization, *World Trade Report 2021. Economic Resilience and Trade*, Geneva 2021, S. 64ff.

43 Vgl. Department of Defense, *National Defense Industrial Strategy*, o.O. 2023.

44 Bundesregierung, Integrierte Sicherheit für Deutschland, aaO. (FN 3), S. 59.

Stärkung der strategischen Analysefähigkeit: Für eine Stärkung der Resilienz und Abschreckung bedarf es einer zeitnahen Datenanalyse außenwirtschaftlicher Verwundbarkeiten, insbesondere mit Blick auf den Handel und die Lieferketten von Rüstungs- und *Dual-Use-Gütern*. Es gilt hierbei, die Wirkungen einer Sicherheitsstrategie auf den Angebots-, Einfluss- und Engpasseffekt abzuwägen und deren Folgen für die Verteidigungsfähigkeit und Konfliktprävention zu bewerten. Neben länderspezifischen Abhängigkeiten sollten mögliche Verwundbarkeiten aufgrund von geographischen Engpässen, kritischen Infrastrukturen, mangelnder Güterdiversifizierung und Unternehmensmonopolen berücksichtigt werden. Präzise Analysen sind nicht nur relevant, um Verwundbarkeiten zu identifizieren, mit dem Ziel diese zu reduzieren, sondern auch um diese nicht zu überschätzen. Zum Beispiel ist Deutschland ein zentraler Schlüssellieferant für Equipment zur Halbleiterherstellung.⁴⁵ Fehleinschätzungen eigener Verwundbarkeiten können zur Lähmung politischer Entscheidungen führen und die Glaubwürdigkeit wirtschaftlicher Abschreckung verringern. Die Nationale Sicherheitsstrategie sollte die Stärkung der strategischen Analysefähigkeit zum Ziel haben und daraus gewonnene Erkenntnisse zur Spezifizierung wirtschafts- und handelspolitischer Maßnahmen nutzen.

Für die Stärkung der strategischen Analysefähigkeit kann die Bundesregierung auf Analysen und Programme der EU als Grundlage zurückgreifen und diese sinnvoll ergänzen, um unnötige Doppelungen zu verhindern. Die Europäische Kommission gründete zum Beispiel eine Analyseeinheit, das *Observatory of Critical Technologies*, und eine Datenplattform, das *Raw Materials Information System*, um strategische Abhängigkeiten bei Technologien und Rohstoffen zu identifizieren. Es lohnt sich auch ein Blick in die Vereinigten Staaten. Für die Risikoanalyse von Lieferketten gründete die Biden-Administration den *White House Council on Supply Chain Resilience* und das *Supply Chain Resilience Center* im *Department of Homeland Security*. Zudem existiert eine Abteilung, die *Industrial Base Policy*, im *Department of Defense*, die nicht nur den Stand der militärisch-industriellen Basis analysiert, sondern auch Politiken für deren Erhalt vorschlägt und umsetzt. Rechtlich kann der Präsident über den *Defense Production Act* nicht nur Unternehmen zur Produktion sicherheitsrelevanter Güter verpflichten, sondern auch das *Department of Commerce* anweisen, notwendige Informationen über die industrielle Basis zu beschaffen. Ergänzend zu den staatlichen Ministerien widmen sich die *National Defense Industrial Association* und deren *Emerging Technology Institute* sowie Think Tanks, zum Beispiel das *Reagan Institute*, der Analyse von Lieferketten der militärisch-industriellen Basis und für zukünftige Waffensystemen (z. B. Laserwaffen).

Priorisierung der Verteidigungsindustrie: Während gesamtwirtschaftliche Verwundbarkeiten im Außenhandel indirekte Konsequenzen für die Verteidigungsfähigkeit haben, indem sie die wirtschaftliche Basis für die Investitionen in militärische Kapazitäten gefährden, ergeben sich unmittelbare Folgen bei Abhängigkeiten der Verteidigungsindustrie vom Außenhandel. So gefährden Abhängigkeiten der Verteidigungs-

⁴⁵ Dorothee Hillrichs / Anita Wölfel, »Complexities and Dependencies in the Global Semiconductor Value Chain« in: *EconPol Policy Report* 9, Nr. 54 (2025), S. 1–31.

industrie im Außenhandel direkt die Einsatzbereitschaft des Militärs. Ein expliziter Fokus der Nationalen Sicherheitsstrategie auf die Stärkung der Resilienz der deutschen und europäischen Verteidigungsindustrie ist demnach ratsam, um nicht nur den langfristigen Aufbau der Bundeswehr, sondern auch die Operabilität und den Nachschub im Ernstfall zu garantieren.

Die Bundesregierung würde damit auch bestehende strategische Ideen im Rahmen der EU ergänzen. Die EU hat sich als Ziel eine »strategische Autonomie« gesetzt.⁴⁶ Im *Strategic Compass* und der *European Defence Industrial Strategy* formuliert die Europäische Kommission explizit das Ziel, die Resilienz mit Blick auf die Liefer- und Wertschöpfungskette der Europäischen Verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis zu stärken.⁴⁷ Auch würde die Bundesregierung hiermit strategisch die transatlantischen Beziehungen ergänzen. So betonen auch die Vereinigten Staaten die Bedeutung einer resilienten Verteidigungsindustrie in ihrer *National Security Strategy* und der *National Defense Industrial Strategy*.⁴⁸ Die Bundesregierung veröffentlichte 2024 ihre erste Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie.⁴⁹ Auch wenn das Dokument eher eine Auflistung von Herausforderungen und Maßnahmen als ein strategisches Konzept darstellt, bildet es einen Startpunkt für die Einbindung der Verteidigungsindustrie in einer neuen Nationale Sicherheitsstrategie.

Strategieentwicklung für eine wirtschaftliche Abschreckung: Ergänzend zur militärischen kann wirtschaftliche Abschreckung als Instrument zur Konfliktprävention in der Nationalen Sicherheitsstrategie dienen. Für eine effektive Abschreckung ist jedoch nicht nur der Abbau strategischer Verwundbarkeiten wichtig, sondern auch glaubwürdige Signale der Bundesregierung entsprechende nationale oder europäische Instrumente, wie Sanktionen, im Ernstfall zu nutzen. Hier kann die Sicherheitsstrategie als Mittel dienen, die Erwartungssicherheit und damit eine glaubwürdige Abschreckung zu stärken. Es gilt hierbei, mögliche *Tying-hands*-Kosten und Informationsvorteile zu berücksichtigen und abzuwägen.

Die Nationale Sicherheitsstrategie sollte dabei die wirtschaftliche Abschreckung im Rahmen des europäischen Sanktionsregimes ergänzen. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten mangelt es der EU jedoch an der Durchsetzung erhobener Sanktionen über Sekundärsanktionen, um deren Umgehung seitens Drittländer zu verhindern. Auch eine Koordination der Abschreckungsfähigkeit mit Verbündeten, insbesondere der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), ist sinnvoll. Die Vereinigten Staaten formulieren in ihrer Sicherheitsstrategie den Ansatz einer *integrated deterrence*, womit eine Integration der nuklearen und konventionell militärischen Abschreckung mit wirtschaftlichen, technologischen und informatorischen Bereichen sowie eine Koordi-

46 Mario Damen, *EU Strategic Autonomy 2013–2023. From Concept to Capacity*, o.O. 2022.

47 European Commission, *A New European Defence Industrial Strategy. Achieving EU Readiness through a Responsive and Resilient European Defence Industry*, Brussels 2024; European Union External Action, *A Strategic Compass for Security and Defence* (2022).

48 The White House, *National Security Strategy*, Washington, D.C. 2022; Department of Defense, *National Defense Industrial Strategy*, aaO. (FN 43).

49 Bundesregierung, *Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie*, Berlin 2024.

nation mit Verbündeten gemeint ist.⁵⁰ Auch hier spielt die Resilienz der US-Verteidigungsindustrie eine entscheidende Rolle. In der *National Defense Industrial Strategy* sehen die Vereinigten Staaten eine resiliente Verteidigungsindustrie als zentralen Baustein für eine effektive Abschreckung. Der Schutz heimischer Rüstungsunternehmen vor ausländischen Übernahmen und das Verbot des Imports von sicherheitsrelevanten Gütern aus feindlichen Ländern sind dabei von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus trägt die Angst vor dem Verlust des Zugangs zum US-amerikanischen Markt zu einer effektiven Abschreckung gegen potentielle Aggressoren bei.⁵¹

Erweiterung des Resilienzbegriffs für eine verbesserte Strategiewahl: Eine begrenzte Sicht auf Resilienz als die Fähigkeit zur Absorption und Erholung übersieht die Fähigkeit zur Adaption und Transformation, zwei weitere Facetten von Resilienz. Als Folge werden Politiken präferiert, die einseitig auf die Reduktion von Verwundbarkeit oder Aufbau von Robustheit setzen, jedoch Anpassungsfähigkeiten vernachlässigen. Eine neue Nationale Sicherheitsstrategie sollte sich bewusst auf einen erweiterten Resilienzbegriff stützen. Erst ein erweiterter Resilienzbegriff ermöglicht eine valide Einschätzung der Wirkung von Handelsstrategien und Wirtschaftspolitiken auf den Einfluss-, Engpass- und Angebotseffekt sowie Informationsvorteile, was wiederum die Effektivität der Abschreckung eines Landes beeinflusst. Darüber hinaus wird durch einen umfassenden Resilienzbegriff deutlich, dass neben handelspolitischen Maßnahmen zu Lieferketten und Aufbau heimischer Produktion diverse wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel in Bildung und Mobilität, Folgen für die Resilienz der Gesamtwirtschaft und die Verteidigungsindustrie haben. Ob die nationale Rohstoff-, Wasserstoff-, Hafen- oder Weiterbildungsstrategie, all diese Strategien und weitere lassen sich bei einem erweiterten Resilienzbegriff als Puzzleteile zur Stärkung der Resilienz der deutschen Wirtschaft, einschließlich der Verteidigungsindustrie, verstehen. Zugleich werden hierdurch europäische und transatlantische Strategien innerhalb der EU und NATO passgenauer ergänzt.

Die Integration der deutschen Wirtschaft in europäische, transatlantische und globale Liefer- und Wertschöpfungsketten bildet das Rückgrat des Wohlstands und der Sicherheit Deutschlands. Allerdings ergeben sich aus den Interdependenzen strategische Verwundbarkeiten, auch für die deutsche Verteidigungsindustrie, die eine Achillesferse für die Sicherheit Deutschlands und der europäischen Verbündeten darstellt. Um dieser Achillesferse zu begegnen, bedarf es eines erweiterten Resilienzbegriffs und eines besonderen Stellenwerts der deutschen Verteidigungsindustrie in der Nationale Sicherheitsstrategie, da so eine wirksame Abschreckung und Verteidigungsfähigkeit gewährleistet werden kann.

50 The White House, National Security Strategy, aaO. (FN 48), S. 22.

51 Department of Defense, National Defense Industrial Strategy, aaO. (FN 43), S. 43ff.