STEPHAN WERNICKE*

Kriegswirtschaft 2.0? Spannungslagen der privaten Wirtschaft zwischen öffentlicher Sicherheit und Business Statesmanship

Vortrag im Rahmen der 69. Bitburger Gespräche

Mainz, 15. / 16. 01. 2026

Im Mittelpunkt der diesjährigen Bitburger Gespräche steht ein rechtspolitisch weitgehend offenes Konzept der „öffentlichen Sicherheit“ als Leitprinzip – und die einfache, aber folgenreiche Frage: Wird die Wirtschaft durch Entwicklungen des internationalen Wirtschaftsrechts überfordert – oder handelt es sich um eine angemessene Indienstnahme zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben? Aus unternehmenspraktischer Perspektive lassen sich dazu einige Aspekte beitragen, schon weil sich hierbei Grundstrukturen und -herausforderungen aktueller Konstellationen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft abbilden und deren Selbstverständnisse herausfordern. Denn – das gilt es zu zeigen – der übliche externe Blick auf die Wirtschaft ist durchaus unterschieden von ihrem eigenen Selbst- und Verantwortungsverständnis, national wie international.

Die Ausgangsfrage „wer dient wem?“ scheint faktisch wie rechtlich bereits beantwortet: Eine gewisse „Indienstnahme“ der Wirtschaft wird als selbstverständlich vorausgesetzt, vermutet man bei Sicherheit doch eine staatliche Aufgabe. Allein an der Verhältnismäßigkeit wird noch gezweifelt: Ist diese Indienstnahme „angemessen“ oder „überfordernd“ für die Unternehmen? Doch wie weit reicht der Begriff der „wirtschaftlichen Sicherheit“? Geht es um die Verteidigungsbereitschaft, Versorgung von Heer und Bevölkerung, oder um die Sicherheit des Wirtschaftsstandortes mit unspezifischer Gefahrenabwehr? Reicht die Antizipation zukünftiger Krisen für Eingriffe heute? Und was bedeutet das für internationales Wirtschaftsrecht, etwa für den Status der Bundesrepublik oder der EU in einer neuen geoökonomischen Konstellation?

Lassen Sie mich daher die Prämisse der Fragestellung leicht anpassen und die Frage neu formulieren: Ist die Wirtschaft im Kontext der Herstellung von „öffentlicher“ oder auch „wirtschaftlicher Sicherheit“, von „Verteidigung“ oder ganz allgemein „der Sicherheit“ überhaupt ein „Instrument“ der Politik? Welche Aufgabe haben die Unternehmen, im internationalen Wirtschaftsrecht ebenso wie in der nationalen Konstellation? Hierauf aufbauend möchte ich einen Impuls aus der Mitte der Wirtschaft geben, welche Handlungsaufträge aus dem Selbstbild einer verantwortlichen, autonomen Wirtschaft, gerade in gefühlten Vor- und möglichen Nachkriegszeiten folgen können.

* Vortrag auf den 69. Bitburger Gesprächen im Januar 2026. Der Vortragsstil ist weitgehend beibehalten. Die Aussagen erfolgen persönlich und nicht im Namen der Deutschen Industrie- und Handelskammer, allerdings liegen die Diskussionen der gewerblichen Wirtschaft den zentralen Thesen zugrunde; vgl. zum Thema Deutsche Industrie- und Handelskammer, Strategien zur Wirtschaftssicherheit – Impulse für die Bundesregierung und die EU, 2026, www.dihk.de/resource/blob/176534/d350acc1def53c6e188221d0ca70f1c1/wirtschaftspolitik-dihk-impulspapier-strategie-zur-wirtschaftssicherheit-data.pdf (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

I. Wirtschaftsverfassungsrechtliche Vorbemerkung: private Wirtschaft und öffentliche Sicherheit

Wo verankert sich die Wirtschaft im „Zeitalter der agonalen Konstellation“[1], wie *Di Fabio* die aktuellen Verhältnisse jüngst bezeichnet? Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt ist evident, gleichwohl ist an ihn zu erinnern: Die Wirtschaft ist privat, sie beruht in Deutschland auf der Privatautonomie. Unternehmen, ob Gewerbe, Handwerk oder Industrie, sind dem Grunde nach nie Instrument staatlicher Politik: Eine Lenkung der Wirtschaft findet nicht statt. „Die Wirtschaft“ ist ebensowenig wie „die Gesellschaft“ ein abgrenzbares verfassungsrechtliches Teilsystem, das als solches staatlichem Zugriff offensteht. Diese Autonomie folgt bereits aus dem, was wir gewohnt sind, Wirtschaftsverfassung[2] zu nennen, mit allen bekannten Kategorien der formellen wie der materiellen Wirtschaftsverfassung, selbst unter den Kautelen ihrer Neutralität. An dieser Stelle mögen die Stichworte vom Privateigentum über die Berufsfreiheit und den Wettbewerb bis hin zur allgemeinen Handlungsfreiheit und der Privatautonomie ausreichen: Die Freiheit der Unternehmen ankert fest in deutschen grundrechtlichen Garantien.

Eingriffe können gerechtfertigt werden, durch konkurrierendes Verfassungsrecht oder auch durch einfaches Gesetz. Aber sie bedürfen eines entsprechenden legitimen Zieles – der bloße Begriff der Sicherheit reicht nicht hin. Auch wenn öffentliche Sicherheit, auch wirtschaftliche Sicherheit, in ausgesprochen vielen Facetten ein legitimes Ziel staatlicher Gesetzgebung und Eingriffsverwaltung sein mag, bedarf jede Form einer Indienstnahme der Wirtschaft konkreter Rechtfertigung, wobei sie zudem dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen muss.[3] Daher lässt sich vom grundgesetzlichen Spannungs- bzw. Verteidigungsfall aus rückwärts postulieren: Je weiter wir von dieser Extremsituation entfernt sind, umso höher werden die Schwellen rechtmäßiger Beschränkung der freien Wirtschaftsordnung, national wie international. Auch wenn sich ein Neo-Protektionismus in der Welt etablieren mag, er verändert nicht die jedenfalls in der EU verfasste Freiheit des offenen Handels. Jede Regulatorik der Kontrolle bewirkt zudem ein Steuerungsproblem, eine Komplexitätsschwelle gerade aufgrund unzureichender staatlicher Information: Der Zielzustand der Wettbewerbsfähigkeit kann nicht durch Gesetze bewirkt werden, Dirigismus oder *managed trade* gefährden die freie Gesellschaft, nur dezentrale Sicherheit und die eigenverantwortliche Effizienz der Unternehmen verwirklichen optimale Ergebnisse. Der Verfassungsauftrag lautet gerade nicht, die weltwirtschaftliche Verflechtung zugunsten bestimmter, zudem wechselnder politischer Prioritäten hin aufzulösen. Es gibt keine verfassungsrechtliche Priorisierung von „Krisen“, jenseits der Gefährdung der Demokratie selbst, die per se grundrechtlich wirtschaftliche Handlungsfreiheit einzuschränken vermag.

Auch im Europarecht gilt zunächst das Primat privater Autonomie. Die Unternehmen genießen die Grundfreiheiten und – soweit anwendbar – auch Grundrechte, nicht zuletzt auch der unternehmerischen Freiheit des Art. 16 Grundrechtecharta.[4] Die Verträge selbst geben zudem in Art. 21 Abs. 2 EUV und Art. 206 AEUV den freien Welthandel als Zielbestimmung vor. Auch hier gilt: Die Handlungsfreiheit der Unternehmen endet erst dort, wo europarechtliche Normen, darunter

---

[1] *Di Fabio,* Verfeindlichung, 2026, S. 38 ff., 206 ff.

[2] Zum Begriff der EU-Wirtschaftsverfassung ausführlich *Wernicke,* Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 243 ff. m. w. N.; *Baquero-Cruz,* The Economic Constitutional Law of the European Community, 200, für Deutschland allein *Tettinger*, Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung, DVBl. 1999, 679; *Di Fabio* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz (Stand 2025), Art. 2 Abs. 1 GG, Rn. 76.

[3] „Der marktwirtschaftliche Systementscheid der EG-Wirtschaftsverfassung begründet ein Regel-Ausnahmeverhältnis und unterwirft grundsätzlich jeden Eingriff in die wirtschaftliche Handlungsfreiheit einem rechtlichen Begründungszwang, welcher am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen ist“, *Hatje* in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 683 (728).

[4] *Frenz,* Die Europäische Unternehmerfreiheit, GewA 2009, 427.

die gesamte Regulierung des Binnenmarktes, zur verbindlichen Handlungsmaßgabe werden, wobei der Europäische Gerichtshof (EuGH) seine Engführung der nationalen Sicherheit als Ausnahmetatbestand im Rahmen der Grundfreiheiten[5] bislang nicht auf die Regulierungskompetenz der Union übertragen hat. Verschiedene Tendenzen der letzten Jahre deuten gleichwohl darauf hin, dass die EU-Institutionen Unternehmen ganz allgemein eher als Objekte notwendiger Regulierung ansehen, denn als freie Akteure, und eine Indienstnahme der Wirtschaft entgegen der eigenen Bekenntnisse zu einer freien und sozialen Marktwirtschaft für weitgehend möglich erachten. Die EU ordnet private Unternehmen zunehmend politischen, normativ nicht hinreichend bestimmten Kollektivzielen unter. Dieser Befund ist im Europarecht vielfach beschrieben worden.[6] Als Beispiel hierfür genügt der Verweis auf die Steuerung der Wirtschaft durch Menschenrechtsnormen (CSDDD), auf große Teile der Umwelt- und Klimaregulierung des Green Deals oder auf ausgreifende Verbraucherschutznormen. Die Sinnhaftigkeit keines dieser kollektiven Ziele soll in Frage gestellt werden, allerdings mag der Hinweis erlaubt sein, dass sich die EU weit von einer Wirtschaftsunion entfernt hat und sich politisch teilweise solipsistische Ziele setzt. Prototypisch ist hierfür der Titel des *Letta-Berichts* zum Binnenmarkt: *„Much more than a market"*[7]. Wäre es nicht schön, wenn wir zunächst einen vollendeten Binnenmarkt hätten, als diesen für wechselnde politische Prioritäten zu instrumentalisieren?

Auch das Wettbewerbsrecht und die neue Industriepolitik werden zunehmend zu Mitteln, die unter Inanspruchnahme der Topoi der „offenen strategischen Autonomie"[8], der „öffentlichen Sicherheit", oder auch einer höchst diffusen allgemeinen „Souveränität", ob digital, verteidigungspolitisch oder wirtschaftlich, in allen Branchen tiefgreifende Interventionen der EU erlauben.[9] Auch hier gilt: Alle diese Ziele sind nicht kritikwürdig, aber ein richtiges Ziel rechtfertigt nicht jedes Mittel. In der Gesamtsicht erscheint die EU aus Unternehmenssicht als eine bisweilen übergriffige Regulierungsmacht, weniger als ein Verbund zur Sicherung und Förderung von Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit. Man darf durchaus die Frage stellen, ob die jedenfalls verbal als selbstverständlich unterstellte europäische Indienstnahme der Wirtschaft für das kollektive Ziel der öffentlichen Sicherheit nicht enge Grenzen kennt, zumal eine originäre Sicherheitskompetenz der EU gerade nicht besteht. Denn die nationale Sicherheit fällt gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV in die „alleinige

---

[5] EuGH 13.7.2023 – C-106/22, ECLI:EU:C:2023:568 Rn. 66 – *Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.:* Erforderlich ist der Nachweis, dass eine „tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt".

[6] Zum Gesamtkomplex jüngst ausführlich *Di Fabio,* Implementative Steuerung als politische Lenkung der Unternehmerfreiheit, Gutachten für die Stiftung Familienunternehmen, www.familienunternehmen.de/de/publikationen/implementative-steuerung-als-politische-lenkung-der-unternehmerfreiheit (zuletzt abgerufen am 5.6.2026); zu „Abwehrrechten gegen Mitwirkungspflichten" und den Aspekten der Indienstnahme auch *Burgi*, Orientierungs- und Entscheidungshilfe Bürokratierückbau, NJW 2025, 2977 (2980), *Lennartz,* Verfassungsrechtliche Grenzen Indienstnahme Privater, DÖV 2019, 434; dabei ist der Begriff der Indienstnahme abzugrenzen gegen den der Beleihung oder allgemein gegen die Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, die hier nicht Gegenstand ist.

[7] *Enrico Letta,* Much more than a market: Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens, April 2024, S. 107-108, www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[8] COM(2021) 66 final, 1 ff.

[9] Vgl. allgemein *Hoffmeister,* Strategic Autonomy in the European Union's External Relations Law, CMLR 2023, 667.

Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“.[10] Lediglich im Außenwirtschaftsrecht mit der ausschließlichen Kompetenz des Art. 207 AEUV[11] sieht das Kompetenzgefüge der EU überhaupt insoweit eigenständige und weitreichende Interventionsmöglichkeiten vor.

Verfassungsrechtlich läßt sich also festhalten: Wirtschaft und ihr Erfolg ist national wie europäisch „ein Produkt von unzähligen Entscheidungen unter Ungewissheit über Alternativen“[12], eine Wirtschaftsverfassung vermag sie nicht zu steuern. Auch Entscheidungen mit Gemeinwohlbezug und damit solche mit Auswirkungen auf die „öffentliche Sicherheit“ werden primär in „der Wirtschaft“ selbst getroffen, nicht von „der Politik“[13]. Gerade weil zuletzt die vielen Krisen dazu beigetragen haben, „Aufgabenfelder aus dem Modi der gesellschaftlichen Selbstbewegung oder der exekutiven Improvisation in die planende Festlegung zu verlagern“[14], bedarf es für unser Thema durchgehend auch rechtlich der Rückbesinnung auf die Autonomie der Unternehmen.

Vor dem doppelten Hintergrund einerseits der Freiheit statt Indienstnahme, der privaten Autonomie statt staatlicher Verfügbarkeit als rechtlichem Ausgangspunkt und andererseits der starken Selbstwahrnehmung als autonom, erleben die Unternehmen derzeit jedoch faktisch in weiten Bereichen des internationalen Handels einen Paradigmenwechsel von der freien, privaten Wirtschaft hin zu einer ausgreifenden Regulierung. Alles im Namen der öffentlichen Sicherheit. In der Krise[15] – und die Rede von der „öffentlichen Sicherheit“ ist vielleicht im Kern lediglich effektive Krisenbewältigung und Antizipation der Ausnahmesituation? – scheint in Deutschland wie in der EU wohl ganz allgemein der Satz von *Kyrill-Alexander Schwarz* zu gelten: *„in dubio pro imperio“*[16]? Wie beurteilt die Wirtschaft diesen Paradigmenwechsel?

II. Wirtschaft und Souveränität: der geoeconomic turn

Aus der vorstehenden rechtlichen Perspektive der Autonomie heraus gilt es auf den geopolitischen Paradigmenwechsel einzugehen. Als Ausgangspunkt können wir dafür festhalten: Die Diversifizierung von Lieferketten, die langfristige Versorgung mit Energie oder mit Rohstoffen sowie die Anpassung an die digitalen Rahmenbedingungen ergeben sich schon allein aus dem Eigeninteresse der Unternehmen und der Absicherung der eigenen Produktion. Das wird gerne und häufig unterschätzt: Die Unternehmen sind in einem freien und wettbewerbsorientierten Markt auch geopolitisch darauf angewiesen, dass sie sich gute Produktionsbedingungen bewahren. Resilienz ist mithin ihr originäres Anliegen, keine aufzuerlegende Pflicht. Wobei Unternehmen in der Tendenz

---

[10] Dass die „nationale Sicherheit“ der „öffentlichen Sicherheit“, der ebenfalls als Grund der Beschränkung von Grundfreiheiten in Art. 36, 45 Abs. 3, 52 Abs. 1, 65 Abs. 1 lit. b AEUV genannt ist, artverwandt ist, führt dazu, dass bei der Interpretation Anleihen gemacht werden können, ohne dass eine Identität besteht, *Schill/Krenn* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 4 EUV, Rn. 42; Unantastbar ist allein das „zivile und militärische Gewaltmonopol“, eine umfassende Übertragung der Verteidigung auf die EU wäre ausgeschlossen, BVerfG, Urteil vom 30.6.2009 – BVerfGE 123, 267 – Lissabon (Rn. 249), dazu auch *Frenz,* Verteidigungsunion und BVerfG, DVBl. 2025, 1128 (1130).

[11] Vgl. auch *Herrmann/Ellemann,* VerfBlog, 29.11.2022, verfügbar unter verfassungsblog.de/weder-festung-europa-noch-gefangnis-europa/ (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[12] *Teubner,* Verfassungsfragmente, 2012, S. 59.

[13] Wobei unter „Politik“ ein weiter Begriff des Politischen zu verstehen ist, der auch die „innere Politisierung“ der Wirtschaft als Teil der Gesellschaft umfasst.

[14] *Klement,* VVDStrL 83 (2024), 193 (232).

[15] Der Begriff der „Krise“ ist ebenso herausfordernd und rechtlich unscharf wie der des „Ausnahmefalls“, auch wenn die Diskussion der vergangenen Jahre insoweit Abgrenzungen schuf.

[16] *Schwarz,* In dubio pro imperio? Zum Beschluss des BVerfG vom 19.11.2021 – Bundesnotbremse I, NVwZ Beilage 2022, S. 3 (4), der kritisiert, dass das Nichtwissen um die Wirksamkeit [von Maßnahmen im Pandemiegeschehen] im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zulasten der Grundrechtsträger ging, während der Gedanke des in dubio pro libertate das Gegenteil nahelegte.

ohnehin selten so rückwärtsgewandt denken, wie die lateinische Wurzel *resilire*, also zurückspringen, nahelegt, sondern vielmehr das *innovare* betonen, die Erneuerung. Jede Investition erfolgt nach Standortbedingungen. Über den derzeit ausgesprochen kritischen Status der Wirtschaft in Deutschland wie auch der EU muss ich vor diesem Publikum nicht sprechen – wir stehen im vierten Jahr der Stagnation bzw. Rezession, mit 0,2 % Wachstum 2025 und maximal prognostizierten 1 % in 2026, eher weniger. Für eine resiliente Gesamtwirtschaft reichen also die aktuellen, auch rechtlichen Wachstums- und Standortbedingungen offensichtlich nicht aus,[17] nicht die Wirtschaft verantwortet die Krise. In dieser ökonomisch bedenklichen Konstellation verengen sich nun zusätzlich die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und der EU, die Rede ist von der „Versicherheitlichung“[18] vieler Bereiche. Gibt es insoweit spezifische, rechtliche Leitplanken?

In Deutschland dient das Außenwirtschaftsrecht gem. §§ 4, 7 AWG „dem Schutz wirtschaftlicher, politischer, öffentlicher, militärischer und strategischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“[19]. Der Staat darf mithin den freien Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland aus übergeordneten Interessen des Gemeinwohls beschränken. Auch wenn hier im Ergebnis Staatsschutz der Vorrang vor wirtschaftlicher Freiheit eingeräumt wird[20], knüpft die gesetzliche Grundlage an klare Interessenlagen, vor allem der inneren (von der Cybersicherheit[21] über die Versorgungssicherheit, speziell die Energieversorgung[22], bis zu den Grundlagen der Rüstungsindustrie) und der äußeren Sicherheit. Das ist nachvollziehbar.

Die EU kennt demgegenüber keine vergleichbare Maßgabe. Die „Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“[23] von 2023 beruht nicht einmal auf einer eindeutigen vertraglichen rechtlichen Kompetenz. Auch die Ende 2025 erfolgte Konsolidierung[24] ist allein politisch geprägt. Sie zielt allgemein auf Abwehr „feindseliger Handlungen“, eine weitgehend unbestimmte Konzeption der „Autonomie“, der „wirtschaftlichen Sicherheit“ und der „Resilienz“ bestimmt die Reichweite der Ingerenz.

Diese Entwicklung zeigt sich exemplarisch an fünf Instrumenten, die größtenteils auf Art. 207 AEUV beruhen, teilweise auf Art. 114 AEUV:

(1) Das International Procurement Instrument (IPI)[25], mit dem eine gewisse Reziprozität im Beschaffungswesen ermöglicht wird, die nun vom geplanten Industrial Accelerator Act (IAA)[26] explizit aufgenommen wird, in dem sich sowohl Aspekte des Vergaberechts als auch des Investitionsschutzes finden: Angestimmt wird die Ouvertüre des Protektionismus, die Erfindung von *Buy European* oder *Made in – or with – Europe* erlaubt bürokratische Eingriffe neuer Qualität und Intensität. Die Überlegungen der Kommission, in bestimmten Schlüsseltechnologien (Halbleiter, KI, Quantum) systematisch und auch rückwirkend Transaktionen zu überprüfen, schafft Vorgaben, die nicht nur

---

[17] Auch FDI sind betroffen: Der Mitte Oktober 2025 veröffentlichte vierte Jahresbericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union hat erneut gezeigt: Deutschland blieb wichtigstes Ziel- und die USA wichtigstes Herkunftsland für FDI in der EU. Auch wenn Beschränkungen die Ausnahme blieben, der Aufwand der Verfahren stieg signifikant, nicht zuletzt aufgrund des Trends zu Transaktionen, die mehrere Jurisdiktionen betreffen.

[18] *Mayr,* Wirtschaftliche Sicherheit in Zeiten geopolitischen Wandels, EuZW 2025, 676.

[19] *Lilie,* in BeckOK StGB zu § 17 AWG, Rn. 38.

[20] BVerfGE 91, 148 (164).

[21] Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und über die Sicherheit in der Informationstechnik von Einrichtungen, BGBl. 2025 I Nr. 301, S. 2.

[22] Vgl. EnergieSicherG, dazu auch *Lau,* NVwZ 2017, 835, Bedeutung der Energieversorgung für die öffentliche Sicherheit.

[23] JOIN(2023) 20 final vom 20.6.2023.

[24] JOIN(2025) 977 final vom 3.12.2025.

[25] VO (EU) 2022/1031 v. 23.6.2022 über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum Unionsmarkt für öffentliche Aufträge und Konzessionen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge und Konzessionen von Drittländern (Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen – IPI), ABl. 2022 L 173, 1.

[26] Industrial Accelerator Act der EU, Art. 7 ff. single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

weit in die Eigentumsfreiheit eingreifen, sondern auch schwierige kompetenzrechtliche Fragen aufwerfen;

(2) die Foreign Subsidies Regulation (FSR)[27], die auf Kompensation möglicher staatlicher Maßnahmen von Drittstaaten zielt, die in der EU als Beihilfen einzustufen wären, wobei die FSR ursprünglich nicht als Element der wirtschaftlichen Sicherheit, sondern des fairen Wettbewerbs angesehen wurde; ihre Anwendung für die Sicherheit ist aber derzeit geplant,[28] erste Entscheidungen deuten auf eine geopolitisch ebenso wie gezielt extraterritorial wirksame Durchsetzung hin;[29]

(3) die Verordnungen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen: Bei der FDI-Screening-Verordnung[30], wie sie sich nach der politischen Einigung vom Mai 2026 darstellt[31], handelt es sich zwar um eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Regulierung, die bislang noch disparat umgesetzt wurde. Aber sie kennzeichnet den Willen der EU, in dem gesamten Feld möglicher negativer Auswirkungen auf *security and public order* enge politische Kontrolle auszuüben. Im Vordergrund der Revision stehen neben Dual-Use Gütern, KI- und Quantentechnologien, auch hier also ganz allgemein sog. „kritische Technologien" (*„critical entities in energy, transport and digital infrastructure"*), die auch Beteiligungen in nicht-strategischer Infrastruktur, Konsumgüter oder viele Dienstleistungen, wohl einschließlich von Portfolioinvestitionen, erfassen können. Die Endentscheidung bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten, wobei deren Festlegung innen-, weniger handelspolitisch determiniert bleibt;

(4) das Anti-Coercion-Instrument[32], das als ultima ratio bei völkerrechtswidrigen Maßnahmen von Drittstaaten Gegenmaßnahmen erlaubt;

(5) diese Maßnahmen werden ergänzt durch umfassende Regulierung von Exportkontrollen[33]: Kritische Güter, die sehr unterschiedlich definiert werden, weil es keine multilateralen Standards gibt, werden weltweit durch Exportkontrolle geschützt, vielfach um technologische Vorsprünge zu sichern oder strategische Abhängigkeiten zu erzeugen, ergänzt um den gesamten umfangreichen Bereich des Sanktionsrechts, der hier nicht im Fokus stehen soll.[34]

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt: Die vorgenannte Ertüchtigung wird durch gezielte Reformen innerhalb der klassischen Politikbereiche ergänzt, die alle originäre politische Legitimität besitzen, ohne dass Sicherheitsaspekte bislang dominierten, darunter Förderung strategischer Reserven, Lagerhaltung im Binnenmarkt bzw. das sog. Notfallinstrument für den Binnenmarkt, oder auch die verstärkte Prüfung von Forschungskooperationen einschließlich deren Sicherheitsaspekte. Die aktuelle Reform des Cybersecurity Act durch den CSA2[35], der über die European Union Agency for

---

[27] VO (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, ABl. 2022 L 330, 1, ausführlich *Weiß,* Die Drittstaatensubventionsverordnung – Erste Erfahrungen mit der EU-Geopolitik, ZASA 2026, 89.

[28] MLex, 9.12.2025, Bericht von der Charles Rivers Conference, 9.12.2025, The EU will apply the FSR „through an economic security lens".

[29] Portugal CRRC Tangshan Rolling Stock Unipessoal, Entscheidung der Kommission vom 21.4.2026, noch nicht veröffentlicht; EuGH 12.8.2024 – C-720/24 P(R), ECLI:EU:C:2025:205, Rn. 37 – Nuctech Warsaw Company Ltd. sp. z o.o. zur Irrelevanz von Administrativstrafen durch Drittstaaten für Unternehmen in der EU in Durchsuchungsfällen nach der FSR.

[30] VO (EU) 2019/452 v. 19.3.2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (im Folgenden: FDI-Screening-VO).

[31] Screening of Foreign Investments in the Union, 2024/0017 (COD).

[32] VO (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.11.2023 über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer, ABl. L, 2023/2675.

[33] *Neckel:* Exportkontrolle im geopolitischen Wettstreit, EuZW 2025, 710; VO (EU) 2021/821 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. 2021 L 206, 1.

[34] Für einen Überblick auch im Blick auf die für Unternehmen besonders herausfordernden extraterritorialen Wirkungen der EU-Sanktionspolitik vgl. *Göcke,* The Increasing Extraterritoriality of EU Sanctions Law, ZaöRV 2026, 1.

[35] Cybersecurity Act 2, COM(2026) 11 final, 20.1.2026.

Cybersecurity (ENISA) auch Verbote für bestimmte Produkte aus Drittstaaten ermöglicht[36], nimmt wirtschaftliche Aspekte nur nachrangig in den Blick.[37]

All diese Maßnahmen sollen die wirtschaftliche Sicherheit stärken und greifen dazu teilweise intensiv in wirtschaftliche Freiheit ein. Gemeinsam ist ihnen aber nicht allein der Sicherheits- bzw. „Resilienz"-bezug, sondern die Verschiebung der Perspektive: Unternehmen erscheinen als Regelungsobjekte, nicht als Kooperationspartner. Betrachtet man die einzelnen Rechtsakte vor dem Hintergrund der Strategie *„Strengthening EU Economic Security"* zum Stand nach der politischen Einigung im Dezember 2025[38] so fällt vor allem die Vertikalität des Ansatzes auf. Wenig überraschend findet sich im gesamten Text der Strategie nur ein kurzer Abschnitt zur Zusammenarbeit der Kommission mit der Wirtschaft. Neben einer *„Trusted Advisor Group"* und einem *„Trade Resilience Portal"* ist die Kommission offenbar weiterhin der Ansicht, dass die Wirtschaft kein Partner auf Augenhöhe ist, sondern Objekt der Regulierung sein und bleiben soll. Die angekündigte „echte Kooperation" fand schon in der Ausarbeitung der Strategie nicht statt. Den Unternehmen wird lediglich halb tröstend, halb ironisch zugerufen, dass sie die höheren Kosten der vorgenannten Maßnahmen rechtzeitig in ihre Geschäftsmodelle integrieren sollten, aber den Vorteil sehen sollen, der in der Resilienz gegenüber geopolitischen Risiken läge.[39]

Die politischen Anliegen bzw. Ziele der meisten der vorgenannten Instrumente werden von den Unternehmen geteilt.[40] Erstens schon, weil Unternehmen ein originäres Interesse an sicheren und stabilen Handlungsbedingungen haben: Sicherheit im unmittelbaren Umfeld ist wesentlich für den Unternehmenserfolg. Zweitens, weil es vielfach um die Herstellung eines geopolitischen *level-playing-fields* geht.[41] Von daher sind echte „reziproke" Konstellationen durchaus von Vorteil (etwa im Vergaberecht[42], siehe das IPI) – wobei aber nicht vergessen werden darf, dass insoweit vielfach unterschiedliche und selten direkt vergleichbare Rahmenbedingungen herrschen.[43] Und drittens, weil es sich in weiten Teilen um eine Rechtspflicht handelt. Denn die vorgenannten Normen zur wirtschaftlichen Sicherheit schaffen auch jenseits ihres originären Anwendungsbereichs den Unternehmen Risiken. Hingewiesen sei auf die Diskussion im Rahmen des § 93 AktG (bzw. § 43 Abs. 2 GmbHG), wonach die Sorgfaltspflicht und Verantwortung von Vorstandsmitgliedern über die Legalitätspflicht (z. B. Einhaltung des AWG) hinaus auch allgemein die Berücksichtigung geopoli-

---

[36] Vgl auch EuGH, anhängige Rs. C-354/24, *Elisa Eesti,* zur Frage der Abgrenzung der Kompetenz der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Sicherheit ihrer Kommunikationsnetze.

[37] Security concerns, not economics, drive cybersecurity rules revision, EU Commission says, MLex 12.5.2026.

[38] JOIN(2025) 977 final vom 3.12.2025.

[39] *"It is also crucial to integrate in their business models the costs that come with greater diversification recognising the benefit that resilience to geopolitical risks brings. This must be a two-way process and a responsibility that must be shared between the public and private sector, allowing policymakers to improve the EU's threat assessment and business intelligence capacity and equip it for action, while helping industry to pursue company-level mitigation measures."*

[40] Ausführlich: Strategien zur Wirtschaftssicherheit – Impulse für die Bundesregierung und die EU, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2026, s. o. Fn. *.

[41] Folgerichtig bedarf es an dieser Stelle keiner rechtlichen Diskussion um den vielschichtigen Begriff der Souveränität und der fortbestehenden „Souveränität" innerhalb der supranationalen Union, dazu *Randelzhofer* in: Isensee/Kirchhof HStR II, 3. Aufl. 2004, § 17 Rn. 33 f. m. w. N.

[42] S. o. Fn. 25.

[43] Ein Beispiel: Die ausgesprochen weiten und von situativem Ermessen geprägten Voraussetzungen der Übernahme eines Energieversorgers in staatliche Treuhand nach § 17b EnergiesicherstellungsG von 2023 würden die meisten europäischen Unternehmen wohl ablehnen, wenn sie von einem Drittland in dieser Breite formuliert würden.

tischer Risiken einschließlich der wirtschaftlichen Sicherheit umfassen kann; diese wiederum werden durch die legislative Vorprägung der Union mitbestimmt.[44] Dies hat zuletzt dazu geführt, dass in der Literatur eine „Pflicht zur Geopolitik" in geopolitischen Spannungsfeldern diskutiert wurde.[45]

Der sich manifestierende *„geoeconomic turn"*[46] in der wirtschaftlichen Sicherheit muss verstanden werden als der Gebrauch marktorientierten Rechts für (geo)politische Ziele, er entzieht sich weitgehend rechtlicher Determinierung. Denn „im Kern geht es dabei immer um jedenfalls tendenziell wirtschaftsnationalistische Maßnahmen, also wirtschaftspolitische Maßnahmen, die dem Schutz heimischer Märkte unter Ausschluss oder jedenfalls durch strikte Kontrolle ausländischer Wettbewerber dienen"[47]. Materiellrechtlich sind die erheblichen politischen Unsicherheiten evident. Zur Illustration nur wenige Beispiele: In den Investment-Screening-Verfahren etwa hat die EU versucht, sicherheitsrelevante Bereiche zu definieren. Wenn allerdings alle „Netto-Null Technologien" von Batterien bis Wärmepumpen als sicherheitsrelevant definiert werden,[48] ist der Begriff kaum noch trennscharf, sondern dient der Verwirklichung politischer Prioritäten. Auch die häufige tatbestandliche Bezugnahme auf eine zu erwartende „Beeinträchtigung der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung" ist unvermeidlich Einfallstor politisch willkürlicher Ingerenzen. Natürlich gibt es erste Entscheidungen, sicherlich bedarf es langsamer Kategorienbildung – und dennoch wissen alle Unternehmen, dass die Interpretation dieser Normen im Kern politischer Willensbildung folgt.

Die Grundkritik der Wirtschaft an vielen der aufgeführten Instrumente beruht trotz der vorstehend benannten Unterstützung der Ziele und neben den entstandenen Abgrenzungsschwierigkeiten auf einem einfachen Zusammenhang. Gerade weil die Unternehmen sich Rechtssicherheit und möglichst langfristige Planbarkeit wünschen, müssen auch die gewählten Mittel rechtlich stabil und – ein entscheidender Punkt: vorhersehbar und kalkulierbar sein. Aber nahezu alle Verfahren im Rahmen der Instrumente zur Sicherung der öffentlichen Sicherheit, ob national oder europäisch, sind in Zielsetzung und Ablauf fundamental politischer, nicht rechtlicher Natur, mit allen damit einhergehenden Unwägbarkeiten.

Dem mag man entgegenhalten, dass es sich um klar geregelte administrative Verfahren handelt. Doch stimmt das nur teilweise. Gerade in der EU sind die Verwaltungsverfahren nahezu immer politisch geprägt, angefangen bei intervenierenden Generaldirektionen (DGs) und Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP) bis hin zu der abschließenden Entscheidung eines sich dezidiert selbst als politisch verstehenden Kollegs der Kommissare. Sie unterliegen ganz offen vielfachen Einflussnahmen von außen, national und international. Das ist per se nicht kritikwürdig, nur sind sich Unternehmen dessen bewusst und berücksichtigen bei möglicher oder rechtlich unvermeidlicher Intervention der EU auch die politischen und nicht allein wirtschaftlichen Risiken. Sie müssen zusätzliche verbandliche, anwaltliche, rechtspolitische und mediale Unterstützung und Kosten einkalkulieren angesichts der anders kaum zum Erfolg zu bringenden Transaktionen.

---

[44] *Koch,* AktG-Kommentar, § 93 Rn. 19 ff., vgl. zum Umgang mit geopolitischen Risiken und der Lieferkettensorgfalt auch *Leyens*, Lieferkettenrecht: Zusammenhänge und Ausstrahlungswirkungen im Unternehmensrecht, NZG 2025, 675 (676), die auch nach der Änderung der CSDDD fortbesteht.

[45] *Irmscher/Kopietz,* Unternehmensrechtliche Pflicht zur Berücksichtigung geopolitischer Aspekte, NJW 2024, 3551 (3554).

[46] Ausführlich *Bakos/Karetsos,* The European Unions's Geoeconomic Turn: Less Openness and More Realpolitik, ZaöRV 2026, 197 (201) m. w. N., auch unter Hinweis auf die Vermischung von EU-Außenpolitik und Investitionsschutz; ebenso *Christou/Damro,* Frames and Issue Linkage: EU Trade Policy in the Geoeconomic Turn, Journal of Common Market Studies 2024, 1080 ff. In der Politikwissenschaft wird die Entrechtlichung unter dem Begriff „ideational power" teilweise eher begrüßt, z. B. *Carstensen/Schmidt,* Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism, Journal of European Public Policy 2016, 318, teilweise als technokratische Politik kritisiert, *Bakos/Karetsos, ebd.* (213), jeweils unter Hinweis auf die extraterritorialer Wirkung: *Juncos/Vanhoonacker,* The ideational Power of strategic autonomy in EU Security and External Economic Policies, Journal of Common Market Studies 2024, 955.

[47] *Tietje,* Welthandelsrecht am Abgrund?, DÖV 2025, 773 (783).

[48] Verordnung (EU) 2024/1735 – Net-Zero Industry Act (NZIA).

Das komplexe Gesamtgefüge der Sicherheitsregulatorik, dessen Wirksamkeit hinsichtlich der eigenen Ziele noch nicht nachgewiesen ist, droht damit materiell wie verfahrenstechnisch transaktionsgefährdend zu werden. Das gilt übrigens auch in umgekehrten Konstellationen. Insoweit möchte ich nur China als Beispiel nennen: China hat aus auf dem Papier identischen Gründen wie die EU ein Exportkontrollregime aufgebaut, darunter z. B. Industriemagnete, Lithium-Ionen-Batterien und Maschinen für die Extraktion von seltenen Erden, teilweise auch für bestimmte Stahlprodukte.[49] Dies führt zu gravierenden Problemen für die EU-Unternehmen – weil die Verfahren mehrere Monate dauern und eben auch politisch geprägt sind, wenngleich unter anderen Vorgaben. Dass die EU also nicht allein steht, macht die Geschäftstätigkeit für die Unternehmen nicht leichter.

Zusammenfassend: Viele Unternehmen haben Sorge, dass die neue Regulatorik ebenso wie ihre Umsetzung zu stark politisiert wird – und sie selbst dadurch letztlich zum Objekt im geopolitischen Spiel gemacht werden. Gerade im internationalen Wirtschaftsrecht wird immer wieder vor einem immer stärker staatlich gelenkten Handel, einem *„managed trade“*, gewarnt, den viele Unternehmen befürchten und ablehnen.[50] Wir beobachten eine Entwicklung, die umso herausfordernder wird, je stärker der Alltag nicht nur wirtschaftliche Sicherheit und Autonomie, sondern eine neue Rhetorik fließender Grenzen zwischen Wirtschaftssicherheit und „Kriegswirtschaft“ etabliert.

III. Die Aufgabe der Wirtschaft: Zwischen Gesamtverteidigung und Business Statesmanship

Lassen Sie mich in einem dritten Teil skizzieren, wie Unternehmen die Thematik der wirtschaftlichen Sicherheit und die Spannungslage zwischen Zusammenarbeit oder Indienstnahme von Wirtschaft und Militär in „Vorkriegszeiten“ wahrnehmen – und an welche positiven Leitbilder die Wirtschaft wieder anzuknüpfen vermag.

1. Kriegswirtschaft 2.0?

Darf oder muss man überhaupt von einer Kriegswirtschaft[51] sprechen? Tatsächlich wird darüber aktuell nicht nur durchaus intensiv diskutiert[52], sondern auch entschieden. Der – geheime – militärische Operationsplan Deutschland[53] könnte bereits Elemente der Kooperation mit oder der Indienstnahme der Wirtschaft enthalten. Jedenfalls wird der unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) zu erarbeitende „Operationsplan Deutschland – Ziviler Teil“ auf die Wirtschaft

---

[49] Ankündigung des Chinesischen Handelsministeriums vom 9.10.2025 zur Ausweitung der Exportkontrollen, abrufbar über www.ihk.de/duesseldorf/aussenwirtschaft/auslandsmaerkte/china/china-massnahmen-handelspolitik-6532952 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[50] Strategien zur Wirtschaftssicherheit – Impulse für die Bundesregierung und die EU, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2026, s. o. Fn. *, S. 3.

[51] Als Determinativkompositum verweist der erst seit dem Ersten Weltkrieg benutzte Begriff gerade im Deutschen auf eine funktionsbestimmte Zusammenstellung, bei der Krieg den Zweck und Wirtschaft den Gegenstandsbereich benennt. Die „Vollsozialisierung“ der Wirtschaft forderte *Neurath,* Durch die Kriegswirtschaft zur Naturalwirtschaft, 1919, S. 149. Der Verweis auf und die Unterschiedsbildung zur instrumentalen Kriegswirtschaftsverordnung von 1939, Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1939 Teil I, Nr. 163, S. 1609 liegt nahe, dazu *Herbst*, Der totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft, 1982, insbesondere zur Begriffsbildung S. 95 ff.

[52] *Manfred Weber,* Vorsitzender der EVP im EP, forderte: „Wir müssen unser Denken in Europa jetzt auf Kriegswirtschaft umstellen“, Interview, Welt, 15.3.2025. Zu den notwendigen Grundlagen einer Diskussion um eine Kriegsökonomie siehe Kieler Institut für Weltwirtschaft, *Federle/Meier/Müller/Mutschler/Schularick,* „The Price of War“, Studie 2024, www.ifw-kiel.de/de/publikationen/die-kosten-des-krieges-32528/?ADMCMD_simTime=1707886800 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026), einschließlich eines „Price of WarCalculator“, PCALC, *ebd.*, vgl. zu den wirtschaftlichen Voraussetzungen die Studie *Federer/Rohner/Schularick,* „Who Wins Wars?“ des IfW, 2025, s. www.ifw-kiel.de/de/publikationen/who-wins-wars-33656/?ADMCMD_simTime=1737522000 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[53] Zum Operationsplan Deutschland vgl. „Kriegswirtschaft - Wie sich Deutschlands Unternehmen für den Verteidigungsfall fit machen“, Manager Magazin v. 8.8.2025.

eingehen und die „zivile Verteidigung“ aufgreifen.[54] Und an dieser Stelle ist der Begriff der „Gesamtverteidigung“ auch rechtlich wieder aktuell. Er beruht auf den „Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung“ (RRGV)[55], die durch die Bundesregierung fortgeschrieben werden und wonach Gesamtverteidigung über das Zusammenwirken von militärischen und zivilen Organisationen hinausgeht und als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gekennzeichnet wird: Schon die Einleitung betont die „gemeinsame Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft“ für die Resilienz der Republik.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung kann sachlich wie temporal differenziert werden: So gibt es eine Vielzahl von sog. Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzen, welche konkrete Maßgaben für das Verhalten von Unternehmen beinhalten.[56] Genannt seien das Bundesleistungsgesetz, das Verkehrsleistungsgesetz, das Verkehrssicherstellungsgesetz, das Postgesetz, das Telekommunikationsgesetz, das Wirtschaftssicherstellungsgesetz, das Wassersicherstellungsgesetz, das Energiesicherstellungsgesetz und das Ernährungssicherstellungsgesetz[57] – es fehlte bislang lediglich und überraschenderweise ein Gesundheitssicherstellungsgesetz, aber hierauf werden wir nicht lange warten müssen. Aus Unternehmenssicht hervorzuheben ist das Arbeitssicherstellungsgesetz[58], da es neben dem Wehrdienstgesetz und dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz den Zugriff des Staates auf Mitarbeiter regelt. Abzugrenzen von den Vorsorge- und Sicherstellungsgesetzen ist die eigenständige Thematik des „Wirtschaftsschutzes“: Hierunter wird die Fähigkeit der Unternehmen verstanden, „die Resilienz ihrer Wertschöpfungs- und Lieferketten sowie den Schutz von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten gegenüber sicherheitsbezogenen physischen, digitalen und hybriden Bedrohungen wirksam zu erhöhen, insbesondere vor Wirtschaftsspionage und Wirtschaftssabotage“.[59]

Gemeinsam ist den Sicherstellungsgesetzen das Ziel, die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit lebens- und verteidigungswichtigen Gütern und Leistungen in sogenannten „Krisensituationen“ zu gewährleisten. Nicht gemeinsam sind allerdings die Auslöser der Pflichtenstellungen, die einer temporalen Eskalation unterliegen: Sie unterscheiden sich nach den Kategorien „Krisensituation“, „Bündnisfall“ (Art. 80a Abs. 3 GG), „Zustimmungsfall“ (kleiner Spannungsfall mit einfacher Mehrheit), „Spannungsfall“ (Art. 12a GG, i. V. m. Art. 80a GG mit Zweidrittelmehrheit) und „Verteidigungsfall“ (Art. 115a Abs. 1 GG).[60]

Lassen Sie mich ein Gesetz als Typus herausgreifen: das Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSG)[61]. Es regelt, erlassen 1968 als Teil der Notstandsverfassung, Pflichten für Unternehmen, z. B. die Vorratshaltung. Die Durchführung des WiSG kann z. B. den Industrie- und Handelskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen werden, § 10 WiSG. Die Regelungssystematik ist einfach: Nahezu jede Pflicht kann der gewerblichen Wirtschaft durch Rechtsverordnung auferlegt werden, aber nur, wenn der Zweck der Maßnahme, so § 2 WiSG, „durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln erreicht werden kann“. Diese Systematik wird von Unternehmen positiv rezipiert, da in die Freiheit

---

[54] *Eisenmenger,* Empfiehlt sich eine Kodifikation „Zivile Verteidigung“?, GSZ 2025, 77, der den „Vorfeldbereich“ vor dem äußeren Notstand thematisiert.

[55] Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungsrichtlinien – (RRGV) vom 5.6.2024, GMBl 2024 Nr. 38, S. 790, http://www.beck-online.beck.de/Bcid/Y-100-G-RRGV (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[56] Zum Folgenden ausführlich *von Lewinski* in: Freudenberg/von Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz, § 11 und *Arnold/Frick:* Zeitenwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ZRP 2024, 118.

[57] Ausführlich *Erkens*, Zeitschrift Bundeswehrverwaltung, 2020, Teil 1-6.

[58] Dazu *Vielmeier*, Was wäre wenn? - Das Arbeitssicherstellungsgesetz als Terra Incognita, NZA 2025, 159.

[59] Vgl. die nationale Wirtschaftsschutzstrategie der Bundesregierung vom 6.3.2026, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/BMI26004-nationale-wirtschaftsschutzstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[60] Zur Begrifflichkeit *Eisenmenger,* Empfiehlt sich eine Kodifikation „Zivile Verteidigung?“, GSZ 2025, 77.

[61] Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz WiSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.10.1968, (BGBl. I S. 1069), zuletzt geändert durch Art. 262 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474).

der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich eingegriffen und die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft möglichst wenig beeinträchtigt werden soll. Die Kommentierungen verdeutlichen, dass „in einer Krise und im Verteidigungsfall […] der lebens- und verteidigungswichtige Bedarf an Gütern und Leistungen für die Zivilbevölkerung und die Streitkräfte aus der gewerblichen Wirtschaft zu decken“ ist.[62] Darin manifestiert sich gerade nicht ein diffuses, vertikales Primat des Staates, sondern die Einsicht in die gegenüber einer dominanten staatlichen Planung überlegenen und ausdrücklich auch in der Krise fortbestehenden allokativen Lösungskapazitäten einer freien Wirtschaft. Das kommt schließlich auch in den RRGV zum Ausdruck, wonach zu den sicherheitspolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland auch der „Wohlstand und sozialer Zusammenhalt der Menschen in Deutschland durch den Schutz der sozialen Marktwirtschaft“ gehört.[63]

All diese Gesetze dienen im Kern der Resilienz. Insofern tragen die Unternehmen diese Ziele auch mit. Denn in den genannten Bereichen ist die Wirtschaft Akteur und stellt eine resiliente Versorgung so weit wie möglich selbständig und schon vor dem Ernstfall sicher: Eine Vielzahl von Beispielen kann genannt werden, vom Straßenbau und der Priorisierung sicherheitsrelevanter Strecken im Verkehrswegeplan, über die Bevorratung im Rahmen der Energie- und Rohstoffsicherheit bis hin zu Verständnis für die Relativierung vieler wettbewerbsschützender Normen im Beschaffungsrecht, das sich in Teilen sogar vom Binnenmarkt entkoppelt[64]. Auch Sicherheitsprüfungen beschäftigen die Unternehmen, da die Beschäftigung in sicherheitsrelevanten Bereichen Prüfungen unterliegt, die gemeinsam mit staatlichen Stellen durchgeführt werden. In vielen dieser Felder arbeitet die Organisation der Industrie- und Handelskammern bislang sehr gut und vertrauensvoll mit der Bundeswehr zusammen, was ich hier auch ausdrücklich betonen will.

2. Business Statesmanship: Von der Verantwortung der Wirtschaft

Aus den bisherigen Ausführungen wurde deutlich: Die Wirtschaft ist verfassungsrechtlich und europarechtlich autonom und muss, sollen die Aufgaben optimal allokiert erfüllt werden, auch in den Bereichen der „öffentlichen Sicherheit“ wie auch der „internationalen wirtschaftlichen Sicherheit“ weitestgehend autonom bleiben. In der Gesamtverteidigung sieht sich die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland bislang als respektierter Akteur an – eine frühzeitige, „antizipative Instrumentalisierung“ mag mitgedacht werden, diese dürfte allerdings erst ab dem Bündnis- oder Verteidigungsfall greifen. Von der Politisierung der Verfahren, gerade im europarechtlich geprägten Außenwirtschaftsrecht, geht demgegenüber die doppelte Gefahr einer nur scheinbaren Verrechtlichung bei gleichzeitiger übermäßiger Politisierung aus. In einer Gesamtbetrachtung ist mithin trotz weitgehender rechtlicher Autonomie der Gedanke einer stärkeren Indienstnahme der Wirtschaft für öffentliche bzw. wirtschaftliche Sicherheit weiterhin mehr als latent.

Der Blick auf das Verhältnis der Wirtschaft zur öffentlichen Sicherheit wäre daher unvollständig, würde nicht auch berücksichtigt, dass die vorstehend skizzierte und drohende außenwirtschaftsrechtliche Instrumentalisierung der Unternehmen vor allem deshalb vermieden werden muss, will man auch die internationalen Potentiale der Wirtschaft zur Sicherung von Bedingungen nutzen, die Frieden unterstützen. Nur als Subjekte können die Unternehmen praktische, rechtliche, historische Verantwortung für das eigene Handeln wahrnehmen, gerade in Krisenzeiten.[65] Denn die Wirtschaft wird ihrer Verantwortung nicht allein als Produzent, als Dienstleister oder Händler, national wie

---

[62] *Schmidt,* PdK Niedersachsen K-22, Stand September 2025; für die Behörden wird klargestellt, dass „auch in einer Krise und im Verteidigungsfall die eingespielten und spezialisierten Produktions- und Verteilungsstrukturen der sozialen Marktwirtschaft besser geeignet als staatliche Planwirtschaft sind, die Zivilbevölkerung und bewaffnete Kräfte mit Leistungen der gewerblichen Wirtschaft zu versorgen“.

[63] RRGV, s. o. Fn. 55, Nr. 2.1 Nr. 5.

[64] *Von Graevenitz:* ‚Eine Insel, da ist eine Insel!‘ – Wehrbeschaffung einfach durch Art. 346 AEUV? NZKart 2026, 42; ausführlich *Reichling/Stamm/Brey,* Spannungsfeld Sicherheits- und Verteidigungsvergabe – der Bund als Öffentlicher Auftraggeber in einer avancierenden Verteidigungsunion, WiVerw 2026, 1 ff.

[65] Exemplarisch *Spiliotis,* Verantwortung und Rechtsfrieden, 2003.

international gerecht. Die Wirtschaft ist, und hiermit schließt sich der Kreis zwischen Funktion, Objekt und Subjekt, immer auch selbständiger geopolitischer Akteur, weit über die enge vielfach national, sektorspezifisch und eher kurzfristig geprägte Begrifflichkeit der *„Corporate Social Responsibility“* hinaus.[66]

Als Beispiel möchte ich an die Geschichte der internationalen Handelskammer erinnern, der International Chamber of Commerce (ICC). Es ist teilweise in Vergessenheit geraten, dass diese Einrichtung der Wirtschaft einen fundamentalen Beitrag zum Frieden in Europa geleistet hat – vor allem aber zu dem, was wir heute „Wirtschaftssicherheit“ nennen.

Die ICC wurde 1919, unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg, mit einem globalen Repräsentationsanspruch gegründet:[67] nicht mehr die bloße *„facilitation“* der Handelsbeziehungen in freiwilliger Subordination war das verbandspolitische Ziel. Vielmehr sollte die Wirtschaft auch völkerrechtlich als eigenständiger Akteur auftreten. Sichtbar wurde das bereits bei dem geplanten Motto der ICC-Konferenz in London 1921: *„Trade League of Nations“*. Ein Gestaltungsanspruch der internationalen Wirtschaft wurde deutlich, sicherlich zunächst der großen Unternehmen, aber auch – seit nun hundert Jahren – ab 1925 der deutschen Verbände mit Mittelstandsorientierung als frühe Mitglieder der ICC, darunter damals auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag. Dieses neue Selbstverständnis der Wirtschaft erfolgte in einer der heutigen Zeit vergleichbaren Krisenhaftigkeit und manifestierte sich vielfältig: in der Systemstabilisierung durch die Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit[68], in der perzipierten Verantwortung für das Wohlergehen und die Entfaltung der gesamten Gesellschaft sowie nicht zuletzt der neutralen Organisation des Welthandels ungestört von nationalistischen Obertönen. Auch die Geschichte der heute weltweit gebräuchlichen Incoterms, eine Erfindung der ICC, reicht zurück bis ins Jahr 1923, als die ICC erstmals eine vergleichende Studie zu den Handelsbräuchen erstellte.

Internationale wirtschaftliche Sicherheit in Vor- und Nachkriegszeiten lag mithin den Plänen zugrunde, die Unternehmer einbrachten, die sich selbst als *„Business Statesmen“* sahen[69]. Pläne, die sich auch realisierten. Man kann nach aktuellem Forschungsstand mit großer Sicherheit konstatieren, dass z. B. die Kriegsfolgenprobleme in den 20er Jahren, insbesondere die Reparationsthematik, d. h. neben den deutschen Reparationen vor allem die interalliierten Schulden und das Weltwährungssystem, nicht ohne die Wirtschaft, konkret: nicht ohne die selbstorganisierten Unternehmen in der ICC hätte befriedet werden können. Die auf den Zweiten Weltkrieg folgende Ordnung war wieder stärker staatszentriert. Es wurden einerseits (kompensatorische[70]) Menschenrechte postuliert und verankert, die heute sogar in dynamischer Auslegung an die Unternehmen als neben den Staaten durch Völkerrecht Verpflichtete anknüpfen sollen[71], andererseits erfolgten Versuche, wirtschaftliche Autonomie jenseits der Nationalstaaten zu etablieren, wenngleich diese scheiterten[72]. Jedenfalls blieb der für unser Thema wichtige Anspruch bestehen, Wirtschaft nicht als Instrument, sondern Akteur zu sehen.

---

[66] Hierzu *Spießhofer,* Unternehmerische Verantwortung – Zur Entstehung einer globalen Wirtschaftsordnung, 2017, S. 505 ff.

[67] Zum Nachfolgenden ausführlich *Spiliotis,* Die Zeit der Wirtschaft – Business Statesmanship und die Geschichte der internationalen Handelskammer, Göttingen 2019, m. w. N.

[68] Zum Verhältnis staatlich protektionistischer Ziele und dem unternehmerischen Freihandelsziel auf der Weltwirtschaftskonferenz 1927 vgl. *Imhoff,* Weite Welt und breites Leben, 1964.

[69] Zur Begriffsgeschichte und zum Selbstverständnis in der ICC ausführlich *Spiliotis,* Die Zeit der Wirtschaft – Business Statesmanship und die Geschichte der internationalen Handelskammer, Göttingen 2019, S. 71 (75 ff.).

[70] Kompensatorisch wegen des Fehlens von Durchsetzungsmechanismen gegen Mitgliedstaaten in Folge des Scheiterns des Völkerbundes bei dessen Aufgabe des Minderheitenschutzes: *Mazower,* The Strange Triumph of Human Rights 1933 - 1950, The Historical Journal, 2004, 379 (391 ff.).

[71] *Ruggie,* Just Business, 2013; *Wernicke,* Das Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz: Eine Chimäre des Menschenrechtsschutzes?, BB 2023, 1.

[72] Dazu *Slobodian,* Globalisten, S. 175 ff; der Untertitel „Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus“ ist heute wohl umzukehren: Das Ende des Neoliberalismus und die (Wieder-)Geburt der Imperien.

Diese Aspekte der Wirtschaftsgeschichte stützen die These, dass „wirtschaftliche Sicherheit“ sich jedenfalls in den bekannten Nachkriegskonstellationen effektiv nur auf aktive Partizipation der Unternehmen stützen konnte. Meine Vermutung ist, dass sich hieran nichts geändert hat. Das Wissen um die Optimierung von Handel und Produktion liegt bei Unternehmen, die Expertise in der Entwicklung von neuen Technologien ebenso, von Impfstoffen über Digitalisierung bis zur Künstlichen Intelligenz. Wirtschaftliche Sicherheit hängt damit ab von der Aktivierung dieses Sachverstands, nicht von dessen Instrumentalisierung in einer vertikalen Konzeption. Der Spannungsbogen schließt sich daher bei der rechtspolitischen Forderung, Unternehmer und Unternehmen als freie Akteure anzusehen, sie auch in ihrer Verantwortung als *Business Statesmen* anzuerkennen und Abstand zu nehmen von jeder Indienstnahme: Der Staat kann auch im Bereich der Sicherheit nicht die Bedingungen erzwingen, unter denen er gedeiht.

IV. Rechtspolitisches Fazit

Von daher schließe ich mit dem Fazit aus Unternehmensperspektive. Es ist nicht die primäre Aufgabe der Unternehmen, für die öffentliche bzw. die wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik oder der Europäischen Union zu sorgen. Ihnen obliegt es indes, die eigene Resilienz zu sichern, die öffentliche Nachfrage nach Gütern und Leistungen der Sicherheitswirtschaft im weiten Sinne zu bedienen und die private Versorgung sicherzustellen. Die Wirtschaft spielt daher auch in der bereits kurzfristig absehbaren Debatte um die Ausgestaltung einer Europäischen Verteidigungsunion eine eigenständige Rolle, von Gütern, Dienstleistungen, Technik und Raumfahrt über *Research & Development* bis zum digitalen Binnenmarkt und seiner Verankerung in einem Kapitalmarkt.

Die Sicherstellungsgesetze in Deutschland ebenso wie das abschließende Beispiel der *Business Statesmanship* zeigen auf: Wer wirtschaftliche Sicherheit anstrebt, muss auch heute national wie auf europäischer Ebene mit den Unternehmen und ihren repräsentativen Verbänden sprechen. Die verfasste Wirtschaft leistet hierzu einen fundamentalen Beitrag, etwa in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Diese stellt ein System öffentlicher Autonomie dar.[73] Wirtschaftliche Selbstverwaltung ermöglicht erst das Gespräch auf Augenhöhe miteinander – und damit die vorgenannte Kooperation auch in Sicherheitskontexten. Nur in praktischer Gemeinsamkeit von Wirtschaft und Staat, und nicht durch Recht allein wird es möglich sein, öffentliche Sicherheit und Resilienz sicherzustellen.

Die Verantwortung der Wirtschaft manifestiert sich nach alledem in einer horizontalen Ordnungsabsicht. Die Wirtschaft – einschließlich der freien Berufe[74] – versteht „Wirtschaftssicherheit“ sowohl aus Rechtsgründen als auch aus ihrem Selbstverständnis heraus nicht vertikal, nicht als Indienstnahme oder auch nur indirekte „Steuerung“[75] im Rahmen einer weit oder eng verstandenen „Kriegswirtschaft“, sondern horizontal als eine „proaktive Gestaltungsaufgabe“[76]. Rechtspolitisch ist zu fordern, dass Unternehmen Subjekt bleiben.

„Wer dient wem?“ – so lautete die Eingangsfrage für das komplexe und vielschichtige Verhältnis zwischen Unternehmen und staatlicher, öffentlicher Sicherheit, letztlich also die Rolle der Wirtschaft in Krieg und Frieden. Lassen Sie mich schließen mit der hierauf aufbauenden Perspektive zur Rolle des Rechts – indem dieses als *tertium* hinzugezogen wird. In der Einleitung zum Standardwerk „Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft“ unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg 1918 fragt

---

[73] *Nettesheim,* Funktionale Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft und EU-Recht: Die Unionsrechtkonformität des IHKG, Berlin 2025, S. 35, mit Verweis auf BVerfGE 146, 164 (IHKG), *Wernicke,* in Junge/Jahn/Wernicke (Hrsg.), IHKG-Kommentar, Einleitung, Rn. 1 ff. zu den europäischen Traditionslinien.

[74] So zur Resilienz in Gesundheitsversorgung, Recht, Planung, Beratung und Bildung http://www.freie-berufe.de/ (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[75] Zu den Grenzen der Steuerung und der resultierenden Notwendigkeit der Selbststeuerung (auch) des Systems Wirtschaft bereits allgemein *Luhmann,* Die Wirtschaft der Gesellschaft, 1994, S. 324 ff.

[76] Strategien zur Wirtschaftssicherheit – Impulse für die Bundesregierung und die EU, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2026, s. o. Fn. *, S. 4, unter Betonung des unerlässlichen Austauschs zwischen Politik, verfasster Wirtschaft und Unternehmen.

Richard Kahn: „Es ist schwer zu sagen, ob die Kriegswirtschaft sich ihr Recht oder das Recht die Kriegswirtschaft gebildet hat".[77] Für die Wirtschaft – und hoffentlich für das Recht – sollte die Antwort klar sein.

[77] *Kahn,* Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft, 1918, Einleitung, S. 9, der Kriegswirtschaft auf die Versorgung der Bevölkerung mit Sachgütern beschränkt, S. 11 ff.; zum „Reichsschiedsgericht für Kriegswirtschaft" *ebd.* S. 61 ff.