

Gutachten D  
zum 75. Deutschen Juristentag  
Erfurt 2026

# **Verhandlungen des 75. Deutschen Juristentages**

**Erfurt 2026**

Herausgegeben von der  
Ständigen Deputation  
des Deutschen Juristentages

**Band I**

# Bedingt abwehrbereit – Ist unsere Rechtsordnung auf die Abwehr äußerer Bedrohungen ausreichend vorbereitet?

## Gutachten D

zum 75. Deutschen Juristentag

Erstattet von

**Professor Dr. Tristan Barczak, LL.M.**

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht  
und das Recht der neuen Technologien  
Universität Passau



**beck.de**

ISBN E-PDF 978 3 406 84764 6

© 2026 C.H.Beck Verlag GmbH & Co. KG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
info@beck.de

Satz: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen  
Umschlag: nach dem Entwurf von rulle & kruska gbr,  
Nikolaus Rulle, Köln  
E-Book: Datagroup int. SRL, 300665 Timisoara, Romania

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt der Verlag keine Haftung für die  
Inhalte externer Links, die im Buch genannt oder abgedruckt sind. Für den Inhalt der  
verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Renaissance der Landes- und Bündnisverteidigung .....</b>	<b>D 7</b>
<b>B. Vulnerabilität und Resilienz des freiheitlichen Verfassungsstaates .....</b>	<b>D 10</b>
I. Bedrohung und Bedrohungsszenarien .....	D 10
1. Krieg und Frieden: ein binäres Konzept politischer Ordnung .....	D 10
2. Weder Krieg noch Frieden: hybride Bedrohungen als Synthese von Zwischenstufen .....	D 12
a) Verschiebung der Grenzen .....	D 12
b) Ausweitung der Kampfzone .....	D 16
II. Verteidigungsfall, Vorstufen und Vorfeldbereich .....	D 19
1. Verfassungsrechtliches System abgestufter Eskalation .....	D 19
a) Verfassungsrechtlicher Sonderstatus ohne militärische Sonderbefugnisse: der Verteidigungsfall .....	D 20
b) Vorstufen zur aufschiebend bedingten Vorratsgesetzgebung: Spannungs-, Zustimmung- und Bündnisfall .....	D 22
c) Verteidigung als normative Querschnittsmaterie: der Vorfeldbereich .....	D 26
2. Verfassungsrechtliche Schutzlücken in der Grauzone .....	D 27
a) Wetterfestigkeit durch wehrhafte Verfassungsinterpretation .....	D 27
b) Blinde Flecken in der Verfassungsordnung .....	D 29
<b>C. Grundrecht auf Verteidigung und Schutzpflichten zur Verteidigung .....</b>	<b>D 33</b>
I. Versubjektivierung des Verteidigungsauftrags .....	D 33
1. Institutionelle Garantie der Streitkräfte und gesetzgeberischer Ausgestaltungsspielraum .....	D 33
2. Individualrechtlicher Anspruch auf militärische Selbstbehauptung? .....	D 36
a) Verknennung der grundrechtlichen Dimensionen .....	D 36
b) Hypertrophie grundrechtlicher Kombinationen .....	D 38
c) Präjudizierung verfassungsimmanenter Kollisionen .....	D 39
II. Schutz durch Abwehr äußerer Bedrohungen: Schutzpflichten zur Verteidigung .....	D 41
1. Schutzpflichtendreieck .....	D 41
2. Inhalt und Grenzen grundrechtlicher Schutzpflichten: Abwehrbereitschaft des Staates und Einsatz privater Sicherheitsdienste .....	D 42

<b>D. Zustand und Zukunftsfähigkeit der Zivilverteidigung</b> .....	D 45
I. Gesamtverteidigung als gesamtheitliches Verteidigungs- kontinuum .....	D 45
1. Begriff und Konzept .....	D 45
2. Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung .....	D 46
II. Zivilverteidigung im Verbund von Staat und Gesellschaft .....	D 47
1. <i>Worst-Case-Ansatz</i> .....	D 50
a) Bündnis- und Landesverteidigung als Referenzszenarien einer Allgefahrenabwehr .....	D 50
b) Konsolidierung und Vorverlagerung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze .....	D 64
2. <i>Whole-of-Government-Ansatz</i> .....	D 72
a) Gesamtstaatliche Verantwortung .....	D 72
b) Ressortübergreifende Einrichtungen und Bund-Länder- Koordinierung .....	D 81
3. <i>Whole-of-Society-Ansatz</i> .....	D 92
a) Gesamtgesellschaftliche Verantwortung .....	D 92
b) Mitwirkungspflichten der Wirtschaft und von Privat- personen .....	D 93
<b>Thesen</b> .....	D 99

## A. Renaissance der Landes- und Bündnisverteidigung\*

Das Thema der hinreichenden Abwehrbereitschaft der Bundesrepublik gegenüber äußeren Bedrohungslagen erschien bis vor Kurzem als Anachronismus. Nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ galt es als ausgemacht, dass sich die Konkurrenz der divergierenden politischen Systeme in Ost und West auf – überwiegend – friedlichem Wege erledigt habe. Der vermeintliche Abschluss der politischen Systementwicklung stand unter dem viel zitierten Diktum vom „Ende der Geschichte“.<sup>1</sup> Zu Beginn der 1990er Jahre galt Deutschland als ein „feindloser Staat“,<sup>2</sup> der „von Freunden umzingelt“<sup>3</sup> war. Für diesen erschien es nur konsequent, Finanzen, Produktionsmittel sowie technisches und wissenschaftliches Know-how als „Friedensdividende“ fortan primär für zivile Zwecke zu verwenden.<sup>4</sup> Das Trauma zweier Weltkriege, deren Auswirkungen noch bis heute spürbar sind, hatte sich in das kollektive Gedächtnis der beteiligten Nationen eingebrannt und „postheroische“ Gesellschaften entstehen lassen, deren Parole ein kollektives „Nie wieder“ war.<sup>5</sup> Dass auf dem europäischen Kontinent noch einmal ein konventioneller Krieg stattfinden könnte, war demzufolge bis zum – völkerrechtswidrigen<sup>6</sup> – Angriff Russlands auf die Ukraine am 24.2.2022 eine Denkmöglichkeit. Die mit diesem Datum verbundene „Zeitenwende“ hat hingegen zu einer Renaissance des Krieges<sup>7</sup> und einer damit einhergehenden Wiederkehr der

---

\* Das Gutachten ist auf dem Stand vom 20.11.2025. Spätere Entwicklungen tatsächlicher oder rechtlicher Art konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>1</sup> Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, 1992, 133; ders. *The National Interest* 16 (1989), 3 (4).

<sup>2</sup> Beck *Die Zeit* v. 23.10.1992, 65 f.; s. auch Unseld, *Politik ohne Projekt?*/Beck, 1993, 106 ff.

<sup>3</sup> Zu dieser beliebten Formel Münkler *APuZ* 28–29/2022, 4 (6); vgl. auch Hellmann *APuZ* 36–37/2018, 23 ff.

<sup>4</sup> Gießmann/Rinke *HdB-Frieden/Wulf*, 2011, 138 ff.; s. auch Kirchhof *AöR* 148 (2023), 65 (70).

<sup>5</sup> Münkler, *Der Wandel des Krieges*, 4. Aufl. 2014, 310 ff.; ders. *FAZ* v. 16.3.2022, 9.

<sup>6</sup> Zur (völker-)rechtlichen Einordnung des Angriffs und den Reaktionsmöglichkeiten des Westens Blöcher/Salomon *GSZ Sonderausgabe* 1/2022, 1 ff. und Herdegen *GSZ Sonderausgabe* 1/2022, 7 ff.

<sup>7</sup> Instruktiv Gady, *Die Rückkehr des Krieges*, 2024; zur Bedrohung durch andere Staaten als sicherheitspolitische Herausforderung allgemein Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg *SicherheitsR-HdB/Masala/Corvajá*, 2022, § 1 Rn. 36 ff.

Landes- und Bündnisverteidigung<sup>8</sup> im europäischen Kollektivbewusstsein geführt. Während die Diskussion über militärische Fähigkeiten und strategische Ressourcen hierzulande lange Zeit als Spezialgebiet von Sicherheits- und Verteidigungsexperten galt,<sup>9</sup> kommt sie heute zunehmend in der Mitte der Gesellschaft an. Die geostrategische Lage der Bundesrepublik sowie die volatile Verlässlichkeit der Vereinigten Staaten als vormaliges Rückgrat militärischer Sicherheit verlangen dabei nicht nur einen sicherheitspolitischen Kulturwandel, der die tatsächlichen, finanziellen und personellen Ressourcen der Verteidigungsbereitschaft in den Blick nimmt. Vielmehr bedarf es auch einer Auseinandersetzung mit der Frage, ob unsere Rechtsordnung in einem Zeitalter wachsender Multipolarität und zunehmender systemischer Rivalität auf die Abwehr äußerer Bedrohungen ausreichend vorbereitet ist.

Ausgehend von möglichen Bedrohungsszenarien und dem rechtlichen Rahmen ihrer Bewältigung<sup>10</sup> sollen im Folgenden Vulnerabilität und Resilienz des freiheitlichen Verfassungsstaates in den Blick genommen werden.<sup>11</sup> Dieser sieht sich mit vielfältigen, sich überlappenden und wechselseitig verstärkenden Krisen konfrontiert, was – auch in diesem Rahmen<sup>12</sup> – nicht zum ersten Mal eine Analyse seiner Leistungsfähigkeit und Zukunftsfestigkeit erforderlich erscheinen lässt. Zu seinen Essentialia zählen nicht zuletzt die Grundrechte, womit die Frage nach einem „Grundrecht auf Verteidigung“ und einem damit verbundenen subjektivrechtlichen Anspruch auf eine hinreichende Abwehrfähigkeit des Staates gegenüber äußeren Angriffen aufgeworfen ist.<sup>13</sup> Im Anschluss hieran stehen notwendige sicherheitspolitische Anpassungen des normativen Gefüges der Gesamtverteidigung im Fokus.<sup>14</sup> In diesem Rahmen werden unter anderem die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe, der Schutz Kritischer Infrastrukturen, die Verteilung der Zuständigkeiten auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Reichweite der Mitwirkungspflichten von Wirtschaft und Gesellschaft analysiert und auf ihren Beitrag zu einer zeitgemäßen Landes- und Bündnisverteidi-

---

<sup>8</sup> Im Vorfeld des Ukraine-Krieges bereits v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederverkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (209 ff.); dazu auch Klinkenbergh BWV 2021, 86 ff.

<sup>9</sup> Kemmerer/Ley VerfBlog, 2022/3/18.

<sup>10</sup> → B. I.

<sup>11</sup> → B. II.

<sup>12</sup> Insoweit schon die Gutachten D/E zum 74. DJT 2024 von Becker und Kube zum Thema „Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?“.

<sup>13</sup> → C.

<sup>14</sup> → D.

gung<sup>15</sup> überprüft. Diese muss sich von den Denkmustern des „Kalten Krieges“ verabschieden und den technischen, sozialen und kulturellen Bedingungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden.<sup>16</sup> Während sich die politische und öffentliche Aufmerksamkeit seit jeher vor allem auf die militärische Verteidigungsfähigkeit konzentriert, soll dabei ein besonderes Augenmerk auf der Zivilverteidigung liegen. Militärische und zivile Verteidigung müssen als gleichrangige und sich wechselseitig ergänzende Elemente eines Gesamtsicherheitssystems wahrgenommen werden, das sich dynamisch an leicht veränderliche Lageentwicklungen anzupassen vermag.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Zu den Herausforderungen im Einzelnen v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Salomon, 2025, § 4 Rn. 16 ff., 22 ff.

<sup>16</sup> Krieger JZ 2022, 1013 (1021).

<sup>17</sup> Walus GSZ 2025, 70 (70).

## B. Vulnerabilität und Resilienz des freiheitlichen Verfassungsstaates

### I. Bedrohung und Bedrohungsszenarien

#### 1. Krieg und Frieden: ein binäres Konzept politischer Ordnung

Was „Krieg“ ist und wie Kriege geführt werden, ist abstrakt kaum eindeutig zu bestimmen.<sup>18</sup> Krieg ist historisch kontingent und je nach gesellschaftlicher Struktur und politischer Ordnung von jeweils anderen Faktoren abhängig.<sup>19</sup> Jede Zeit hat ihre eigenen Kriege und ihre eigenen Formen der Kriegsführung.<sup>20</sup> Krieg ist nach dem viel zitierten Bild *Carl von Clausewitz*’ „ein wahres Chamäleon“,<sup>21</sup> das an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichen Formen in Erscheinung tritt. „Krieg“ bildet insofern eine soziale Konstruktion.<sup>22</sup> Diese entzieht sich einer allgemeingültigen juristischen Definition und obliegt stattdessen politischer Deziision: „To name a phenomenon as war is therefore an intensely *political* decision in and of itself“.<sup>23</sup> „Krieg“ ist eine politische Vokabel, die ähnlich wie „Terrorismus“<sup>24</sup> als Kampfbegriff fungiert, der in der politischen Auseinandersetzung bisweilen nur einer Seite zugeschrieben<sup>25</sup> oder der eigenen Bevölkerung nicht zugemutet wird.<sup>26</sup>

Das westliche Kriegsverständnis der Moderne ist dabei zunächst untrennbar mit der Vorstellung eines völkerrechtlich geregelten Kräfte-messens zweier gleichartiger, territorialstaatlich verfasster Gegner verbunden, die einander als im Prinzip Gleiche anerkennen.<sup>27</sup> Diese klassisch-symmetrische Lesart des Krieges fand Eingang in die „Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“, wie sie in der Haager Land-

---

<sup>18</sup> Keegan, *Die Kultur des Krieges*, 5. Aufl. 2013, 545.

<sup>19</sup> *Staatslexikon III/Leonhard*, 8. Aufl. 2019, 1099 (1099).

<sup>20</sup> v. Clausewitz, *Vom Kriege* (1832–1834), 2010, 457; ferner Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert/Ehrhart*, 2017, 31 (31).

<sup>21</sup> v. Clausewitz, *Vom Kriege* (1832–1834), 2010, 17.

<sup>22</sup> Zur Begriffsgeschichte Brunner/Conze/Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe III/Janssen*, 1982, 567 ff.

<sup>23</sup> Ångström/Widen, *Contemporary Military Theory*, 2015, 13.

<sup>24</sup> Mit entsprechender Kennzeichnung Kraushaar, *Die RAF und der linke Terrorismus I/Münkler*, 2006, 78 (78).

<sup>25</sup> Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert/Ehrhart*, 2017, 31 (32 f.).

<sup>26</sup> Zum Tabubruch Karl-Theodor zu Guttenbergs, der erstmals offiziell von „kriegsähnlichen Zuständen“ in Afghanistan sprach, vgl. Neitzel, *Deutsche Krieger*, 2020, 551 ff.

<sup>27</sup> Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert/Wassermann*, 2017, 71 (82).

kriegsordnung (HLKO) vom 18.10.1907<sup>28</sup> niedergelegt wurden. Diese zeichneten sich durch klare Fronten, an denen Streitkräfte aufeinanderstoßen, und die damit einhergehende Trennung von Kombattanten und Nichtkombattanten aus (Art. 3 HLKO). Hinzu kamen die grundsätzliche Schonung der Zivilbevölkerung und weitere Restriktionen in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes (Art. 21 ff. HLKO) sowie Regelungen über Waffenstillstand und Kapitulation (Art. 35 ff. HLKO). Kriege hatten einen klar definierten Anfang und ein eindeutiges Ende.<sup>29</sup> Ungeachtet historischer Ausnahmen und ideengeschichtlicher Abweichungen konnte das Schwarz-Weiß derart konventionell geführter Konflikte seit dem Westfälischen Frieden des Jahres 1648 Verbindlichkeit für sich beanspruchen und die Farbenlehre des Krieges auch in den folgenden Jahrhunderten wesentlich bestimmen. So ist das konventionelle Schwarz-Weiß in den ersten drei Generationen der Kriegsführung nachweisbar, die sich auf symmetrische Konflikte zwischen Staaten beziehen: Die von der Antike bis zum 19. Jahrhundert prädominante erste Generation (Formationskrieg) war von Linienkriegsführung mit schwerer Infanterie, dem Marsch in Kolonnen und Uniformierung geprägt. Verbesserte Präzision und gesteigerte Feuerkraft von Fernwaffen, Bahntransport und Motorisierung sowie eine zunehmende Industrialisierung der Kriegswirtschaft in der Zeitspanne von 1850 bis 1930 kennzeichneten die zweite Generation (industrieller Krieg). Feuerkraft und Industrialisierung mündeten ab 1914 in einen Stellungs- und Abnutzungskrieg ungekannten Ausmaßes, so dass in der dritten Generation der Kriegsführung verstärkt Taktiken zum Einsatz verbundener Waffen entwickelt wurden, die auf Geschwindigkeit und Überraschung setzten, um gegnerische Linien zu umgehen und die feindlichen Kräfte im Raum zu umfassen (Bewegungskrieg).<sup>30</sup> Die historische Präferenz von Staaten zu solcherart konventioneller Kriegsführung liegt darin begründet, dass diese eine Entscheidung des Konflikts auf Grundlage relativer Machtverteilung ermöglicht.<sup>31</sup> Welche Konfliktpartei über mehr Panzer, Flugzeuge und Soldaten verfügt, wird im Zweifel über kurz oder lang obsiegen. Wenngleich die formale Kriegserklärung im 20. Jahrhundert aus der Mode gekommen ist,<sup>32</sup> sind konventionelle

---

<sup>28</sup> Abkommen, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs v. 18.10.1907 (RGBl. 1910, 107).

<sup>29</sup> In dieser Tradition noch Art. 115l Abs. 3 GG: „Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden“.

<sup>30</sup> Zum Vorstehenden insgesamt Metis-Studie, Trends und Entwicklungen hybrider Bedrohungen, 2023, 2.

<sup>31</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 3.

<sup>32</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Ehrhart, 2017, 7 (9); Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/v. Lewinski, 2024, 15 (21).

Kriege zwischen Staaten auch zukünftig nicht auszuschließen. Ihre Frequenz und Dauer nimmt aber seit 1945 stetig ab.<sup>33</sup> Seither werden sie ergänzt und verdrängt durch „Neue Kriege“,<sup>34</sup> die sich dem klassischen Schwarz-Weiß-Muster entziehen und stattdessen durch fließende Übergänge in einer Grauzone zwischen Krieg und Frieden gekennzeichnet sind. Auf der Skala zwischen Krieg und Frieden finden sich insofern mittlerweile verschiedene Zwischenstufen, Intensitätsausprägungen und Aggregatzustände.<sup>35</sup>

## 2. Weder Krieg noch Frieden: hybride Bedrohungen als Synthese von Zwischenstufen

### a) Verschiebung der Grenzen

Während bei den ersten drei Generationen der Kriegsführung der Fokus darauf lag, die feindlichen Streitkräfte physisch zu besiegen, geht es bei der vierten Generation darum, den politischen Willen des Kontrahenten psychologisch zu zersetzen und seine Entscheidungsstrukturen zu unterminieren.<sup>36</sup> Diese Evolutionsstufe der Kriegsführung zielt darauf, die Störanfälligkeit moderner Gesellschaften für eigene politische Zwecke zu nutzen, wobei es nicht allein darum geht, einen Gegner durch eine schwierige militärische Lage herauszufordern, sondern die Leistungsfähigkeit seiner politischen Denk- und Handlungsprozesse zu überlasten.<sup>37</sup> Eine solche Art der Kriegsführung lässt sich nicht mehr in das binäre Schwarz-Weiß-Schema einsortieren, sondern schwelt in einer Grauzone zwischen Krieg und Frieden („Grey Zone Conflicts“,<sup>38</sup> „Grey Zone Wars“<sup>39</sup>). Sie entfernt sich dabei immer weiter vom westlich inspirierten Verständnis eines staatszentrischen, völkerrechtlich geregelten und konventionell geführten Krieges. Konzeptionelle Ansätze zu ihrer Erfassung gibt es seit den 1990er Jahren („Neue Kriege“, „Asymmetrische Konflikte“, „Postmoderne Kriegsführung“, „Low-Intensity Conflicts“, „Fourth-

<sup>33</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 3.

<sup>34</sup> Zur Theorie der „Neuen Kriege“ nur v. Crefeld, *The Transformation of War*, 1991; Kaldor, *New and Old Wars*, 1999; Münkler, *Der Wandel des Krieges*, 4. Aufl. 2014, 135 ff.

<sup>35</sup> Sauer/v. Hauff/Masala *HdB-Internationale Beziehungen/Pfetsch*, 3. Aufl. 2024, 1073 (1074).

<sup>36</sup> Zur Theorie des „Fourth-Generation Warfare (4GW)“ vor allem Hammes, *The Sling and the Stone*, 2004, 2.

<sup>37</sup> Hartmann, *Hybrider Krieg als neue Bedrohung von Freiheit und Frieden*, 2015, 43; Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg*, 2017, 346 (363); ders. *S+F* 34 (2016), 141 (143).

<sup>38</sup> Mazarr, *Mastering the Grey Zone*, 2015, 55; Regan/Sari, *Hybrid Threats and Grey Zone Conflict/Marsh*, 2024, 31 ff.

<sup>39</sup> Echevarria II, *Operating in the Gray Zone*, 2016, 39.

Generation Warfare“<sup>40</sup>).<sup>41</sup> Sie mündeten zuletzt in die Begriffsinnovation der „hybriden Bedrohungen“. Nach einer Definition der Bundesregierung handelt es sich dabei um „koordinierte, illegitime Handlungen staatlicher und staatlich gelenkter Akteure zur Durchsetzung eigener Interessen zum Nachteil eines anderen Staates, die außerhalb des Rahmens eines konventionellen militärischen Angriffs bleiben“.<sup>42</sup> Die Rede von „hybriden Bedrohungen“ ist dabei freilich mehr Ausdruck von begrifflich-theoretischer Verlegenheit und politisch-praktischer Hilflosigkeit, als dass sie ein tragfähiges Konzept zur Einordnung der hiermit angesprochenen Szenarien bereithielte. So sehr sich bereits der Begriff des „Krieges“ einer juristischen Erfassung entzieht, so unmöglich muss es erst erscheinen, präzise zu definieren, was mit der Sprachschöpfung des „hybriden Krieges“ gemeint ist: „Im Prinzip steht Hybridität für die undefinierbarkeit des so Bezeichneten“.<sup>43</sup> Sicherheitspolitische Forderungen nach einer „bundesweit einheitliche[n] Definition für hybride Bedrohungen“<sup>44</sup> oder gar einer „Strafbarkeit von ausländischen Einflussaktionen“<sup>45</sup> müssen daher von vornherein zu kurz greifen.

Hybridität verweist auf die Erosion der Grenzen zwischen Krieg und Frieden, Freund und Feind, innerer und äußerer Sicherheit, ziviler und militärischer Instrumente, staatlicher und privater Akteure, herkömmlicher und neuartiger Waffensysteme.<sup>46</sup> Klare Fronten, feste territoriale Grenzen, identifizierbare Uniformen mit eindeutigen Hoheitsabzeichen („grüne Männchen“) und verbindliche kriegsrechtliche Regeln verlieren im hybriden Konflikt an Bedeutung. Besonderes Merkmal dieser Bedrohungen ist eine dauernde Fluktuation der Konfliktintensität, die potenziell sämtliche Eskalationsstufen umfasst: von Desinformation und Destabilisierung bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt in allen möglichen Ausprägungen.<sup>47</sup> Hybride Bedrohungen folgen einer „Politik der tausend Nadelstiche“.<sup>48</sup> Im Rahmen derer verschieben sich die Grenzen des Möglichen typischerweise schleichend, unterhalb der Erheblichkeitsschwelle für eine militäri-

---

<sup>40</sup> Zu diesen und weiteren Begriffen Dengg/Klerx/Mak/Peer, *Zukünftige Technologien im Kontext hybrider Bedrohungen*, 2023, 22.

<sup>41</sup> Metis-Studie, *Neue hybride Bedrohungen*, 2021, 4.

<sup>42</sup> BT-Drs. 21/995, 4; 21/1231, 4.

<sup>43</sup> Münkler *Ethik und Militär* 2015/2, 22 (22).

<sup>44</sup> Vgl. die Gemeinsame Erklärung der Nord-IMK der Innensensatoren, Innenministerinnen und der Innenminister der norddeutschen Küstenländer v. 11.7.2025, 16–17.

<sup>45</sup> Dafür Pawlowsky/Evans/Mann *GSZ* 2025, 107 ff.

<sup>46</sup> Knoll, *Streitkräfteeinsatz zur Verteidigung gegen Cyberangriffe*, 2020, 59 ff.; Thiele, *Hybrid Warfare/Schmid*, 2021, 11 (12); Goertz, *HdB-Äußere Sicherheit*, 2024, 141 ff.

<sup>47</sup> Thiele, *Hybrid Warfare/Schmid*, 2021, 11 (12).

<sup>48</sup> Heinemann, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/55940](https://www.lto.de/persistent/a_id/55940), abgerufen am 20.11.2025.

sche Reaktion und damit weithin unmerklich für die öffentliche Wahrnehmung.<sup>49</sup> Eine Folge ist, dass der Staat entsprechende Bedrohungen seines Gemeinwesens möglicherweise weder tatsächlich noch rechtlich zu antizipieren vermag und sich somit im Fall der Schädigungsrealisierung vor vollendete Tatsachen gestellt sieht.<sup>50</sup>

Während politische Ordnung in der Tradition des Westfälischen Systems seit 1648 durch die Binarität der Aggregatzustände von Krieg und Frieden gestiftet wurde – *tertium non datur* –,<sup>51</sup> liegt die Pointe hybrider Bedrohungen gerade darin, dass sie genau „für dieses ‚Dazwischen‘ steht, für ein Drittes, das die Ordnung der Binarität auflöst.“<sup>52</sup> In diesem Kontinuum von „Nicht mehr ganz Frieden, aber noch nicht ganz Krieg“ werden konventionelle und asymmetrische Kriegsführung miteinander vermischt. Aus „klassischer“ Sicht schweben diese Konflikte regelmäßig im Schatten eines echten Kriegszustands und begründen einen permanenten „Scheinkriegszustand“.<sup>53</sup> Dabei gibt es bei genauerer Betrachtung nicht *die* hybride Bedrohung an sich, sondern eine Vielzahl von Bedrohungen, die aus divergierenden Variationen und Kombinationen bestehen.<sup>54</sup> Hybride Bedrohungen stellen im Ergebnis eine Synthese von Zwischenstufen in der sich öffnenden Grauzone zwischen Krieg und Frieden dar.<sup>55</sup>

Hybride Kriegsführung dient im Ausgangspunkt als Gegengewicht zu einer ansonsten unausgewogenen Herangehensweise an den Krieg.<sup>56</sup> Diese Asymmetrie ist es, welche die unterlegene Seite dazu veranlasst, von konventioneller Kriegsführung Abstand zu nehmen. Dies trifft nicht zuletzt auf Russland und China zu: Beide Staaten verfügen zwar über beachtliche militärische Fähigkeiten, sind aber dennoch dem Westen im Verbund von NATO und Europäischer Union konventionell unterlegen. Im Fall Russlands kommt eine relative ökonomische Schwäche hinzu.<sup>57</sup> Mit den von ihnen ausgehenden Bedro-

<sup>49</sup> Frick ZRP 2025, 52 (52).

<sup>50</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (363); ders. S+F 34 (2016), 141 (143).

<sup>51</sup> → B. I. 1.

<sup>52</sup> Münkler Ethik und Militär 2015/2, 22 (23); ähnlich ders. SZ v. 3.11.2025, 9: „Der hybride Krieg eliminiert das ‚oder‘ zwischen Krieg und Frieden“.

<sup>53</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 3; ähnlich Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Ehrhart, 2017, 7 (19): „dauerhafte[r] Spannungs- oder Kriegszustand in der Grauzone“.

<sup>54</sup> Dengg/Schurian, Vernetzte Unsicherheit – Hybride Bedrohungen im 21. Jahrhundert/dies., 2. Aufl. 2016, 25 (36): „Hybride Bedrohungen sind [...] im Plural zu denken“.

<sup>55</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 4.

<sup>56</sup> Hammes, The Sling and the Stone, 2004, 2: „evolved from insurgency“; Echevarria II, Operating in the Gray Zone, 2016, 16: „intended to serve as a counterpoise to an otherwise imbalanced approach to war“.

<sup>57</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 4.

hungen machen sich hybride Akteure vor allem die Vulnerabilität der westlichen Industriegesellschaften und ihrer liberalen Demokratien zunutze: Mit ihrer strukturellen Offenheit einerseits und den globalisierungsbedingten Abhängigkeiten andererseits sind moderne, technologieabhängige Industriegesellschaften besonders verwundbar.<sup>58</sup> Eine offene, pluralistisch und demokratisch verfasste Gesellschaft bietet vielfältige Angriffsflächen und kann grundsätzlich in sämtlichen „Bereiche[n] gesellschaftlichen Lebens [...] zum Ziel hybrider Angriffe“ werden.<sup>59</sup> Mit vergleichsweise geringem Aufwand lassen sich deren Nervenzentren stören oder schädigen. Dabei können bereits geringste Störungen gravierende Auswirkungen haben. Dies gilt etwa für disruptive Attacken, die auf die zahlreichen Interdependenzen und internationalen Verknüpfungen eines hochgradig vernetzten modernen Staates zielen.<sup>60</sup> Hochindustrialisierte Wirtschaftsnationen verfügen insbesondere über ein großes Potenzial an Kritischer Infrastruktur, deren Ausfall in Teilen oder in Gänze unmittelbar wie auch mittelbar zu massiven Beeinträchtigungen des öffentlichen und privaten Lebens führen kann.<sup>61</sup> Dabei stellen „offene Systeme“ wie Transport- und Verkehrswege (Straßen, Schienen, Flughäfen, Häfen, Brücken), terrestrische Datenübertragungsnetze (Unterseekabel<sup>62</sup>) und Energieleitungen (Stromtrassen, Gaspipelines) einen besonderen Schwachpunkt dar, der sich im Regelfall nicht hermetisch abriegeln oder anderweitig absichern lässt.<sup>63</sup> Desinformationskampagnen können zudem zu einer Spaltung von Wirklichkeit und Gesellschaft durch *Fake News* und *Alternative Facts* führen, die die Voraussetzungen grundrechtlicher Freiheit und demokratischer Teilhabe faktisch aushebelt.<sup>64</sup> Hierdurch werden nicht nur die Konzepte objektiver Wahrheit und gesellschaftlichen Zusammenhalts, sondern auch konstitutionelle Demokratien an sich deformiert.<sup>65</sup>

Ein besonderes Gefahrenpotenzial hybrider Bedrohungen liegt zudem darin, dass mit ihnen „passgenau“ die spezifischen Schwächen des jeweiligen Angriffsziels adressiert werden können: Im Fall des russischen Angriffs auf die Ukraine waren dies unter anderem politische Instabilität, schwache Regierungsführung, Korruption, eine instrumentalisierbare russischsprachige Minderheit, mangelndes Ver-

<sup>58</sup> Mölling Ethik und Militär 2015/2, 18 (19).

<sup>59</sup> Bundesregierung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, 39.

<sup>60</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (349).

<sup>61</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (347).

<sup>62</sup> Zur Dateninfrastruktur als Ziel hybrider Bedrohungen vgl. Gehringer, Unterseekabel als Kritische Infrastruktur und geopolitisches Machtinstrument, 2022, 3.

<sup>63</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (349).

<sup>64</sup> Vgl. Barczak VVDStRL 84 (2025), 55 (61), mwN.

<sup>65</sup> Insoweit bereits Arendt, The Origins of Totalitarianism, 1951, 474.

trauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Sicherheitskräfte und die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen.<sup>66</sup> Das neuartige und innovative Potenzial hybrider Bedrohungen besteht somit vor allem in ihrer Vielfältigkeit und Dynamik sowie der damit verbundenen operativen Flexibilität.<sup>67</sup> Als kennzeichnend für hybride Bedrohungen kann schließlich das Problem der Zurechnung (Attribution) angesehen werden.<sup>68</sup> Eine Verschleierung der Urheberschaft eines Angriffs macht die Mechanismen der Verteidigung zwar nicht grundsätzlich unmöglich, kann sie jedoch erheblich verzögern und damit in ihrer Wirksamkeit deutlich schwächen.<sup>69</sup> Die erschwerte Freund-Feind-Erkennung kommt namentlich im Cyberraum zum Tragen, wo die gezielte Irreführung hinsichtlich der eigenen Identität begünstigt wird.<sup>70</sup> Ohne die zuverlässige Attribution der Angreifer, ohne eine Identifizierung ihrer Motivation und Mittel, lassen sich keine wirksamen Gegenmaßnahmen ergreifen. Als Plattform für Cyberangriffe können auch Server genutzt werden, die in keinem Zusammenhang mit fremden Staaten oder deren Nachrichtendiensten stehen, beispielsweise Einrichtungen kommerzieller Betreiber, öffentlicher oder privater Telekommunikationsanbieter oder der Daseinsvorsorge (Krankenhäuser, Universitäten). IP-Adressen sind leicht zu fälschen, Identitäten einfach zu anonymisieren (etwa über „Tor“-Browser). Cyberangriffe lassen sich insofern ohne großen Aufwand verschleiern oder unter falscher Flagge (*False Flag*) durchführen.<sup>71</sup>

## b) Ausweitung der Kampfzone

Der Begriff der „hybriden Bedrohungen“ steht in der Folge für einen Sammelbegriff, mit dem recht unterschiedliche Formen organisierter Gewalt sowie völkerrechtlich unzulässiger Einflussnahme auf einen anderen Staat bezeichnet werden.<sup>72</sup> Der Ukraine-Konflikt hat dabei das Repertoire gängiger hybrider Mittel und Methoden deutlich gemacht: Diese reichen von Desinformationskampagnen und mas-

<sup>66</sup> Tamminga SWP-Aktuell 2015/A 92, 1 f.

<sup>67</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (362); ders. S+F 34 (2016), 141 (143).

<sup>68</sup> Wagner/Schaprian, Komplexe Krisen – aktive Verantwortung/Ehle, 2016, 80 (81).

<sup>69</sup> Schaurer/Ruff-Stahl APuZ 43–45/2016, 9 (13).

<sup>70</sup> Zur Schwierigkeit der Attribution von Cyberangriffen Hornung/Schallbruch IT-Sicherheitsrecht/Spies-Otto, 2. Aufl. 2024, § 19 Rn. 17 ff.; v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Ziolkowski, 2025, § 21 Rn. 43 ff.; dies. GSZ 2019, 51 (51 f.); Knoll, Streitkräfteeinsatz zur Verteidigung gegen Cyberangriffe, 2020, 87, 155 ff.; Marxsen JZ 2017, 543 (548); Barczak NJW 2020, 595 (598).

<sup>71</sup> Reinhold/Schulze, Digitale Gegenangriffe, 2017, 9 f., 11 f.

<sup>72</sup> Münkler Ethik und Militär 2015/2, 22 (22).

siver Propaganda in Medien, sozialen Netzwerken und auf Plattformen über Hack- und Leak-Operationen sowie weiteren Formen von Cyberangriffen bis hin zu Spionage und Sabotage, punktuellen Verletzungen territorialer Grenzen, der gezielten Instrumentalisierung von Migration, der Beeinflussung von Wahlen und der politischen Willensbildung im Übrigen oder der Unterstützung von extremistischen und terroristischen Gruppierungen sowie von verfassungsfeindlichen Parteien.<sup>73</sup> Die Angriffe zielen auf Destabilisierung und Demoralisierung, Verunsicherung, Verwirrung und gesellschaftliche Spaltung.

Während die Etablierung alternativer Narrative durch Manipulation und gezielte Desinformation ihre Wirkung regelmäßig nur schleichend entfaltet und sich erst im Laufe der Zeit materialisiert,<sup>74</sup> können hybride Angriffe auch zu konkret-unmittelbaren Schäden führen. Dies gilt für Cyberattacken auf Regierungsinstitutionen, Finanz- oder Gesundheitssysteme ebenso wie für „analoge“ Angriffe auf Kritische Infrastrukturen, sei es durch die Beschädigung von Seekabeln, Einrichtungen der Energieversorgung oder Störungen im Bereich von Verkehr und Logistik, sei es durch das Ausspähen von Industriegebieten (Chemieparks etc.) oder Stützpunkten der Bundeswehr durch Drohnenüberflüge.<sup>75</sup> Auch die gezielte Tötung von Regimegegnern im Ausland<sup>76</sup> kann als ein Instrument nicht-linearer Kriegsführung angesehen werden. Die Methoden hybrider Bedrohungen sind insofern von einer Ausweitung und Entgrenzung der Kampfzone weit über den Bereich des Militärischen hinaus geprägt. Sie zielen auf die politische, wirtschaftliche, soziale und mediale Ebene. Sie reichen damit in zivile Räume hinein und machen die Zivilbevölkerung zu einem primären strategischen Schwerpunkt.<sup>77</sup> Die Hybridität entsprechender Bedrohungen ist durch ein *Anything goes* gekennzeichnet,<sup>78</sup> das auf dauerhaften Stress, Einschüchterung und den Verlust von Vertrauen in die staatlichen Institutionen gerichtet ist, die als handlungsunfähig delegitimiert werden sollen.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10655, 1.

<sup>74</sup> Vgl. BT-Drs. 20/14166, 1; 20/14595, 1; ferner Löffelholz/Schleicher/Trippe, Krieg der Narrative. Russland, die Ukraine und der Westen, 2024; Schlömer/Kehrberg ZRP 2025, 2ff.

<sup>75</sup> Zu letzteren konkret Frick ZRP 2025, 52 ff.; zum Einsatz unbemannter Waffensysteme („automated warfare“) näher Frau, Drohnen und das Recht/Mahn-Gauseweg, 2014, 1 ff. und die weiteren Beiträge in diesem Band.

<sup>76</sup> Vgl. KG NJW-Spezial 2022, 186 – „Tiergarten-Mord“.

<sup>77</sup> Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 4.

<sup>78</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Ehrhart, 2017, 7 (17).

<sup>79</sup> Harbarth AöR 148 (2023), 1 (20f.); Lange Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2025, 2.

Die Gewährleistung der Resilienz von Politik und Recht mit Blick auf hybride Bedrohungen hängt maßgeblich von der Flexibilität und Entscheidungsstrukturen ab.<sup>80</sup> Neben der Vorbereitung auf die bereits bekannten Erscheinungsformen hybrider Bedrohungen bedarf es vor allem der Fähigkeit zur dynamischen Anpassung an neuartige Angriffsarten und an die Ausnutzung neuer Vulnerabilitäten. Das bislang Undenkbare muss bedacht werden. Dazu gehören weitere Formen nicht-kinetischer Kriegsführung, die darauf zielen, die Realität eines Gegners in Raum und Zeit zu kontrollieren.<sup>81</sup> Dadurch können die Einstellungen und Entscheidungen des jeweiligen Kontrahenten gelenkt und seine Abwehrfähigkeit ausgeschaltet werden. Mögliche Instrumente zukünftiger hybrider Bedrohungen<sup>82</sup> sind:

- die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch *Social Bots* unter Einsatz generativer KI und authentisch wirkender *Deepfakes*, etwa um soziale Spannungen zu erzeugen oder das Vertrauen in die staatlichen Behörden zu untergraben,
- die verstärkte Nutzung von sozialen Netzwerken als Instrument eines unterschweligen *Social Engineering*, über welches zum Beispiel Gleichgültigkeit gegenüber politischen, ethischen und sozialen Fragen, eine geringere Produktivität oder eine positivere Einstellung gegenüber dem Aggressor generiert wird,<sup>83</sup>
- das Auslösen von Umweltkatastrophen zur Überlastung und Destabilisierung staatlicher Sicherheits- und Katastrophenschutzbehörden, zum Beispiel durch das gezielte Legen von Waldbränden oder in Form von ökologischen Folgekatastrophen durch Angriffe auf Kritische Infrastrukturen,
- neuartige Manipulationen des Finanzsektors, etwa durch *Flash-Loan-* bzw. *Smart-Contract-Attacken*,
- der Einsatz des „Rechts als Waffe“ durch die Ausnutzung realer, vermeintlicher oder gar inszenierter Rechtsverletzungen (*Lawfare*).<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> → B. II. 2.

<sup>81</sup> Metis-Studie, Trends und Entwicklungen hybrider Bedrohungen, 2023, 6.

<sup>82</sup> Im Einzelnen Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 8 f.

<sup>83</sup> Mit Blick auf TikTok etwa Metis-Studie, Trends und Entwicklungen hybrider Bedrohungen, 2023, 3.

<sup>84</sup> Grundlegend Kittrie, *Lawfare – Law as a Weapon of War*, 2016. Als Beispiel kann die von russischen Staatsmedien erfundene Vergewaltigung eines minderjährigen Mädchens in Berlin und der Vorwurf der mangelnden Strafverfolgung der „südländischen“ Täter durch deutsche Behörden im Januar 2016 gelten („Fall Lisa“).

## II. Verteidigungsfall, Vorstufen und Vorfeldbereich

### 1. Verfassungsrechtliches System abgestufter Eskalation

Im Staat des Grundgesetzes (vgl. Art. 87a GG<sup>85</sup>) sind Verteidigungsfragen zuvörderst Verfassungsfragen. Mit dem Verteidigungsfall<sup>86</sup> und dessen Vorstufen (Spannungsfall,<sup>87</sup> Zustimmungsfall,<sup>88</sup> Bündnisfall<sup>89</sup>) verfügt das Grundgesetz über ein mehrgliedriges System abgestufter Eskalation für den äußeren Notstand. Zwischen den beiden äußeren Polen „Frieden“ und „Krieg“ zieht es unterschiedliche Eskalationsstufen ein, deren Beschreiten durch das Übermaßverbot angeleitet wird.<sup>90</sup> Dieses wehrverfassungsrechtliche Koordinatensystem ist entstehungsgeschichtlich wie rechtssystematisch (vgl. Art. 80a GG) als abschließend anzusehen,<sup>91</sup> wenngleich es einen „Verteidigungseinsatz jenseits des Verteidigungsfalls“ nicht letztgültig auszuschließen vermag.<sup>92</sup> Gemeinsam mit den Vorgaben zum inneren sowie zum Katastrophennotstand<sup>93</sup> bildet es die Notstandsverfassung des Grundgesetzes, die im Jahr 1968 in das Grundgesetz eingefügt wurde.<sup>94</sup> Dieses Ausnahmeverfassungsrecht<sup>95</sup> war der Versuch eines politischen Kompromisses, der – mit erheblichem Normenaufwand<sup>96</sup> – einen perfekten Ausgleich zwischen rechtsstaatlich-demokratischer Sekurität und politischer Effektivität suchte,<sup>97</sup> dabei jedoch einerseits zu weit (nämlich

---

<sup>85</sup> Zu dieser verteidigungspolitischen Grundnorm Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg SicherheitsR-HdB/Weingärtner, 2022, § 52 Rn. 13 ff.; vgl. auch Hömig/Wolff/Kluth/Wolff/Kluth GG, 14. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 1: „Grundsatznorm für den militärischen Bereich“.

<sup>86</sup> Art. 115a–115l GG.

<sup>87</sup> Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG.

<sup>88</sup> Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG.

<sup>89</sup> Art. 80a Abs. 3 GG.

<sup>90</sup> SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 14.

<sup>91</sup> Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/v. Lewinski, 2024, 15 (16), mwN.

<sup>92</sup> → D. II. 2. a) bb) (2).

<sup>93</sup> Art. 35 Abs. 2 und 3, 87a Abs. 4, 91 GG.

<sup>94</sup> Durch Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 24.6.1968 (BGBl. I 709).

<sup>95</sup> Zu Begriff und Konzept Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, 12f. et passim.

<sup>96</sup> Zeitgenössische Kritik von Oswald Kohut (FDP), StenBer. 4. WP, 192. Sitzung am 24.6.1965, 9718 (A): „Von 18 Verfassungsgrundrechten wollen Sie mit diesem Gesetz in elf Grundrechte eingreifen. 24 weitere Artikel des Grundgesetzes sollen verändert werden. Dann werden 15 neue Notstandsartikel mit 56 Absätzen hinzugefügt. Und schließlich haben wir einen Katalog von elf sogenannten einfachen Gesetzen mit ‚nur‘ 426 neuen Paragraphen. [...] Ich finde, der deutsche Perfektionismus treibt hier höchste Blüten“.

<sup>97</sup> So das Fazit von Evers AöR 91 (1966), 193 (221).

unnötig detailliert), andererseits zu eng (nämlich ineffektiv und unpraktikabel) geriet.<sup>98</sup>

### a) Verfassungsrechtlicher Sonderstatus ohne militärische Sonderbefugnisse: der Verteidigungsfall

Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen oder droht ein solcher Angriff unmittelbar, liegt nach der Legaldefinition des Art. 115a Abs. 1 S. 1 GG der Verteidigungsfall vor. Er tritt jedoch nicht unmittelbar von Verfassungs wegen, sondern allein durch einen konstitutiven Feststellungsbeschluss des Bundestages (oder dessen Fiktion<sup>99</sup>) ein, der einer absoluten Zweidrittelmehrheit und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Feststellung des Verteidigungsfalls hat keine vollständige Abkehr von der normativen Friedensordnung zur Folge.<sup>100</sup> Vielmehr statuiert sie einen verfassungsrechtlich konstituierten und von äußeren Lagen oder Gefährdungen abhängigen, reaktiv ausgestalteten Sonderstatus, der in seinen Art. 115a ff. GG überwiegend punktuelle Modifikationen der Kompetenz- und Verfahrensordnung für Friedenszeiten vorsieht.<sup>101</sup> Es wird eine Zentralisierung, Straffung und Vereinfachung der Staatsorganisation herbeigeführt, die nach der grundgesetzlichen Normalverfassung undenkbar wäre, in Fällen eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet aber unumgänglich erscheint.<sup>102</sup> Dazu gehören erweiterte legislative (Art. 115b GG) und gubernative Kompetenzen des Bundes (Art. 115f GG) und ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren (Art. 115d GG). Dieser Sonderstatus ist allerdings kein staatsrechtlicher Notstand im eigentlichen Sinne – ein besonderes Kriegszustandsrecht mit besonderen militärischen Befugnissen der Streitkräfte kennt die Rechtsordnung der Bundesrepublik nicht<sup>103</sup> –, geschweige denn ermöglicht er die Flucht in einen *praeter* legalen Ausnahmezustand.<sup>104</sup> Gerade dort, wo die Befugnisse der Bundesregierung für den Krisenfall ausdrücklich erweitert werden, zeugen die spärlichen Regelungen von der prinzipiellen Skepsis der Verfassung gegenüber exekutiven Machtexpansionen und -konzentrationen.<sup>105</sup>

<sup>98</sup> Barczak, *Der nervöse Staat*, 2. Aufl. 2021, 289; s. auch Ipsen, *Der Staat der Mitte*, 2009, 291; Hofmann *Der Staat* 44 (2005), 171 (179).

<sup>99</sup> Art. 115a Abs. 4 S. 1 GG.

<sup>100</sup> AA Orthmann, *Landesverteidigung*, 2023, 317 (321).

<sup>101</sup> Isensee/Kirchhof *StaatsR-HdB XII/März*, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 47.

<sup>102</sup> Erkens *BWV* 2020, 147 (150).

<sup>103</sup> Ehlers/Fehling/Pünder *BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine*, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 131.

<sup>104</sup> Barczak, *Der nervöse Staat*, 2. Aufl. 2021, 204.

<sup>105</sup> Barczak *APuZ* 32–33/2022, 25 (29).

Der Verteidigungsfall mag die „Stunde der Streitkräfte“<sup>106</sup> sein; es gilt jedoch weiterhin das Primat der Politik,<sup>107</sup> das einer Metamorphose der Bundesrepublik in eine Militärdiktatur entgegensteht. Im Gegensatz zu Art. 48 Abs. 2 S. 2 WRV und Art. 15 Abs. 1 EMRK/Art. 4 Abs. 1 IPbPR sieht das Grundgesetz in Krisenzeiten<sup>108</sup> auch keine Möglichkeit zur Grundrechtssuspension vor.<sup>109</sup> Ein grundrechtliches Sonderregime für den äußeren Notstand findet sich lediglich in den zusätzlichen Einschränkungsmöglichkeiten für die Freizügigkeit und die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 17a Abs. 2 GG<sup>110</sup> sowie in Art. 12a Abs. 3–6 GG, der das Entstehen der dort normierten zivilen Dienstpflichten an den Eintritt des Verteidigungs- oder Spannungsfalls knüpft.<sup>111</sup> Ihre Kernaussage ist diesen Normen freilich erst im Umkehrschluss zu entnehmen: Grundrechte gelten auch in Kriegs- wie Krisenzeiten<sup>112</sup> und Soldaten genießen grundsätzlich denselben Grundrechtsschutz wie Zivilisten.<sup>113</sup> Insofern ist das Anliegen einer wirksamen Landesverteidigung nur einer unter zahlreichen „Gemeinschaftswerte[n] von Verfassungsrang“:<sup>114</sup> Grundrechtliche Einschränkungen lassen sich mit ihm ausschließlich in seiner Funktion als verfassungsimmanente Schranken rechtfertigen, das heißt unter Berücksichtigung des allgemeinen Vorbehalts des Gesetzes und nach Maßgabe des Grundsatzes „praktischer Konkordanz“.<sup>115</sup>

Mit seiner Definition des Verteidigungsfalls nimmt das Grundgesetz Bezug auf sein Friedensgebot (Präambel, Art. 1 Abs. 2, 24 Abs. 2, 26 GG) und stellt sich zugleich in den Kontext des internationalen Gewaltverbots (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) sowie des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta), ohne diese jedoch unbesehen zu rezipieren. Daraus lassen sich materielle Anforderungen an die Qualität und Intensität des Angriffs ableiten: Wenngleich hier manches im Fluss ist,<sup>116</sup> wird grund-

<sup>106</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 73.

<sup>107</sup> Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB IV/Kirchhof, 3. Aufl. 2006, § 84 Rn. 15 ff.; Kahl/Ludwigs VerwR-HdB VII/Krieger, 2025, § 208 Rn. 7; Raap Wehrrecht-HdB/Faulenbach, 2. Aufl. 2025, Kap. 10, 106 (108); Dietz, Das Primat der Politik in kaiserlicher Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr, 2011, 537 ff., 618 ff.

<sup>108</sup> Ausf. zum Begriff der „Krise“ Schwerdtfeger, Krisengesetzgebung, 2018, 6 ff.

<sup>109</sup> Davon aber offenbar ausgehend BGH NStZ-RR 2025, 225 Rn. 38, 50.

<sup>110</sup> Vgl. Dreier/Thiele GG, 4. Aufl. 2023, Art. 17a Rn. 19.

<sup>111</sup> Vgl. Jarass/Pieroth/Jarass GG, 18. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 10 ff.

<sup>112</sup> SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 28 (m. Fn. 135); Schulte-Bunert, Grundrechtsschutz und Verteidigungsauftrag, 2013, 135 ff.

<sup>113</sup> BVerwGE 127, 302 Rn. 148; 132, 179 Rn. 33.

<sup>114</sup> BVerfGE 108, 282 (297); 138, 296 Rn. 98; 153, 1 Rn. 82.

<sup>115</sup> → C. I. 2. c).

<sup>116</sup> → B. II. 2. a).

sätzlich eine mit militärischer Bewaffnung durchgeführte aggressive Aktion gegen das Territorium der Bundesrepublik von außen für erforderlich gehalten, der mit polizeilichen Mitteln nicht entgegengetreten werden kann und die deshalb den bewaffneten Verteidigungseinsatz der Streitkräfte ebenso erfordert wie den Zugriff auf die mit Art. 115aff. GG verbundenen Rechtsfolgen im innerstaatlichen Bereich.<sup>117</sup>

### **b) Vorstufen zur aufschiebend bedingten Vorratsgesetzgebung: Spannungs-, Zustimmung- und Bündnisfall**

Im Vorfeld des Verteidigungsfalls hält das Grundgesetz in seinem Art. 80a Abs. 1 und 3 mit Spannungs-, Zustimmung- und Bündnisfall ein Stadium rechtlicher Mobilmachung<sup>118</sup> bereit. Die Tatbestände fungieren als verfassungsrechtlicher „Zündmechanismus“,<sup>119</sup> der die einfachgesetzlichen Notstandsnormen wirksam werden lässt, die nach Maßgabe des Art. 80a GG anzuwenden und im Übrigen „gesperrt“ sind. Die betreffenden Rechtsvorschriften verharren mit anderen Worten im „Standby-Modus“,<sup>120</sup> da sie – von Ausnahmen abgesehen – in Friedenszeiten nicht anwendbar sind. Mit dem Modell einer aufschiebend bedingten Vorratsgesetzgebung<sup>121</sup> hat das Grundgesetz einen Weg gewählt, der die erforderlichen Modifikationen des Notstandsrechts bereits im „ruhigen Fahrwasser“ des Normalzustands und in den dafür vorgesehenen Verfahren ermöglicht, den Vollzug der betreffenden verteidigungsvorbereitenden Rechtsvorschriften aber bis zur Feststellung des Spannungs-, Zustimmung- und Bündnisfalls suspendiert.<sup>122</sup> Die Modalitäten moderner Bedrohungslagen bringen es mit sich, dass sie sich auf alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens erstrecken können.<sup>123</sup> Zu den Rechtsvorschriften, deren Entsperrung im Krisenfall in Betracht kommt und die – ohne terminologische oder sachgegenständliche Differenzierung<sup>124</sup> – unter der Kategorie der „Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze“ firmieren, zählen unter anderem:

<sup>117</sup> Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB XII/März, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 48.

<sup>118</sup> AK-GG/Sterzel, Sonderabschnitt Xa.: Spannungs- und Verteidigungsfall Rn. 26 (2001); Klein Der Staat 8 (1969), 363 (386); vgl. auch BVerfGE 90, 286 (386): „zivile Teilmobilmachung“.

<sup>119</sup> Erkens BWV 2020, 147 (150).

<sup>120</sup> v. Lewinski/Schröder/Barczak, Datenrecht im Ausnahmefall/Erkens, 2025, 77 (80); ders. BWV 2020, 147 (150).

<sup>121</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 80a Rn. 9; Barczak, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021, 641.

<sup>122</sup> SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 22.

<sup>123</sup> → B. I. 2.

<sup>124</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/v. Lewinski, 2024, § 11 Rn. 16 f.

- Arbeitssicherstellungsgesetz (ArbSG),<sup>125</sup>
- Bundesleistungsgesetz (BLG),<sup>126</sup>
- Energiesicherungsgesetz (EnSiG),<sup>127</sup>
- Erdölbevorratungsgesetz (ErdölBevG),<sup>128</sup>
- Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz (ESVG),<sup>129</sup>
- Landbeschaffungsgesetz (LBG),<sup>130</sup>
- Verkehrssicherstellungsgesetz (VerkSiG),<sup>131</sup>
- Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG),<sup>132</sup>
- Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG),<sup>133</sup>
- Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG),<sup>134</sup>
- Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG),<sup>135</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Straßenverkehrs (StrVerkSiV),<sup>136</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs (SeeVerkSiV),<sup>137</sup>
- Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (EltLastV),<sup>138</sup>
- Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung (MinÖlBewV),<sup>139</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs (EVerkSiV),<sup>140</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs (LuftVerkSiV).<sup>141</sup>

Praktisch bedeutsame Sicherstellungs- und Bereitstellungsvorgaben finden sich vereinzelt auch in weiteren Gesetzen, namentlich für die Postsicherstellung in §§ 105–110 PostG<sup>142</sup> sowie für die Telekommunikationssicherstellung in §§ 184–190 TKG.<sup>143</sup> Die Regelungen der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze ermöglichen die Bereitstellung und Priorisierung von Gütern und Dienstleistungen und stellen somit sicher, dass die Versorgung der Bevölkerung sowie der Wirtschaft auch

---

<sup>125</sup> BGBI. 1968 I 787.

<sup>126</sup> BGBI. 1961 I 1769, 1920.

<sup>127</sup> BGBI. 1974 I 3681.

<sup>128</sup> BGBI. 2012 I 74.

<sup>129</sup> BGBI. 2017 I 772.

<sup>130</sup> BGBI. 1957 I 134.

<sup>131</sup> BGBI. 1968 I 1082.

<sup>132</sup> BGBI. 2004 I 1865.

<sup>133</sup> BGBI. 1965 I 1225, ber. 1817.

<sup>134</sup> BGBI. 1968 I 1069.

<sup>135</sup> BGBI. 1997 I 726.

<sup>136</sup> BGBI. 1980 I 1795.

<sup>137</sup> BGBI. 1978 I 1210.

<sup>138</sup> BGBI. 1976 I 1833.

<sup>139</sup> BGBI. 1988 I 530.

<sup>140</sup> BGBI. 1976 I 2730.

<sup>141</sup> BGBI. 1979 I 2389.

<sup>142</sup> BGBI. 2024 I Nr. 236.

<sup>143</sup> BGBI. 2021 I 1858.

im Krisenfall gewährleistet werden kann. Sie enthalten dabei vor allem Verordnungsermächtigungen, welche die Sicherstellung auf untergesetzlicher Ebene ermöglichen („Sicherstellung durch Rechtsverordnung“<sup>144</sup>). In ihrer Gesamtheit bilden diese Rechtsvorschriften eine Rechtsordnung der Verteidigungswirtschaft,<sup>145</sup> die sich – zumindest idealiter<sup>146</sup> – durch eine vorausschauende Bewirtschaftung aller ökonomischen, technischen und personellen Ressourcen auszeichnet.<sup>147</sup>

Während die Feststellung des Spannungsfalls zu einer *en bloc*-Entspernung der betreffenden Regelungen führt, ermöglicht der Zustimmungsfall die Freigabe einzelner Rechtsvorschriften. Er hält damit ein graduell niederschwelligeres Instrument gegenüber dem Spannungsfall bereit, bei dem eine entsprechende „Feinsteuerung“ gerade nicht möglich ist.<sup>148</sup> Was ein Spannungsfall ist, wird zudem normativ nicht definiert und lässt sich nur der Genese des Verfassungsartikels, der Wortbedeutung des Begriffs und dem sachlichen Zusammenhang entnehmen, in den der Art. 80a GG gestellt ist.<sup>149</sup> Unter einem „Spannungsfall“ versteht der Notstandsverfassungsgeber eine Zeit erhöhter internationaler Spannungen, die die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich macht.<sup>150</sup> Aus dem systematischen Kontext mit den Art. 115a ff. GG ergibt sich dabei,<sup>151</sup> dass ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet von außen drohen muss; anders als beim Verteidigungsfall bedarf es jedoch keiner an Sicherheit grenzenden, sondern nur einer erheblichen Wahrscheinlichkeit des Angriffs.<sup>152</sup> Bemühungen um eine präzisere Definition seitens des Normgebers<sup>153</sup>

<sup>144</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Erkens, 2024, § 48 Rn. 67. Zu den Verordnungsermächtigungen der Sicherstellungsgesetze eingehend Schürmann, Wirtschaftslenkung im Notstand, 1970, 74 ff.

<sup>145</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 213.

<sup>146</sup> → D. II. 1. b) aa).

<sup>147</sup> Vgl. Bews, Bewirtschaftungsrecht, 2017, 38 ff.

<sup>148</sup> Thiel, Wehrhafte Demokratie/Windthorst, 2003, 365 (394); Barczak, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021, 633.

<sup>149</sup> Daleki, Art. 80a des Grundgesetzes und die Maßnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft, 1985, 40 ff.; vgl. auch BK-GG/Funke Art. 80a, 230. EL 2025, Rn. 83 ff.

<sup>150</sup> BT-Drs. V/2873, 11.

<sup>151</sup> Eine systematische Einbeziehung des Spannungsfalls in Art. 115a ff. GG insofern für näherliegend haltend Umbach/Clemens/Rubel GG, 2002, Art. 80a Rn. 5; vgl. auch Fuchs, Die Entscheidung über Krieg und Frieden, Friedensordnung und Kriegsrecht nach dem Bonner Grundgesetz, 1981, 79, der den Regelungsstandort des Art. 80a GG entsprechend für „systematisch verfehlt“ hält.

<sup>152</sup> Jarass/Pieroth/Jarass GG, 18. Aufl. 2024, Art. 80a Rn. 1, mwN.

<sup>153</sup> Vgl. die divergierenden Ansätze in BT-Drs. IV/891, 9 („offenkundige internationale Spannungszustände [...], die einen solchen Grad erreicht haben, daß mit einem alsbaldigen bewaffneten Angriff eines fremden Staates oder einer fremden Regierung auf das Bundesgebiet gerechnet werden muß“) und BT-Drs. V/2873, 8 („eine[r] zuge-

wie des Schrifttums<sup>154</sup> vermochten sich nicht durchzusetzen: Gerade der Normzweck, flexible und elastische Reaktionsmöglichkeiten zu eröffnen, erlaubt eine solche auch gar nicht. Entsprechend wird eine normenklare Definition zu Recht weder für notwendig befunden noch als möglich erachtet.<sup>155</sup>

Während die Feststellung des Spannungsfalls von einer relativen Zweidrittelmehrheit im Bundestag abhängig ist (Art. 80a Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG), knüpft der Zustimmungsfall die Entsperrung einzelner Rechtsvorschriften lediglich an eine einfache Mehrheit im Bundestag.<sup>156</sup> Er ermöglicht dem Parlament, die erforderlichen Verteidigungsvorbereitungen auf „geräuschlosere“, dh mit geringerem Eskalationseffekt und abgeschwächter Signalwirkung verbundene Weise, zu treffen.<sup>157</sup> Dieses Anliegen besitzt gerade im außenpolitischen Kontext besondere Berechtigung: Dass eine Feststellungsentscheidung mit (qualifizierter) Zweidrittelmehrheit im Bundestag „alarmierende Wirkung“<sup>158</sup> nach außen aber auch nach innen entfaltet, dürfte evident und ein Grund dafür sein, dass das Instrument des Spannungsfalls auch in Zeiten gesteigerter hybrider Bedrohungen bislang keine Rolle gespielt hat.<sup>159</sup> Die Ausrufung des Spannungsfalls signalisierte zwar Verteidigungswilligkeit und -fähigkeit, wirkte aber zugleich dramatisierend und eskalierend.<sup>160</sup>

---

spitzte[n] Krisenlage, die noch nicht die Feststellung des Verteidigungsfalles rechtfertigt“).

<sup>154</sup> Vgl. nur AK-GG/Sterzel, Sonderabschnitt Xa.: Spannungs- und Verteidigungsfall Rn. 27 (2001) und Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB XII/März, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 10f., die eine Begriffsbestimmung für „unumgänglich“ halten; ferner Klein Der Staat 8 (1969), 363 (379).

<sup>155</sup> So die hM, vgl. BerlK-GG/Grzeszick Art. 80a (2005), Rn. 3: „kein Versehen [...], sondern bewußte[r] Verzicht“; Dreier/Heun GG, 3. Aufl. 2015, Art. 80a Rn. 5; Stern, Staatsrecht II, 1980, 1440f.; Mertins, Der Spannungsfall, 2013, 63f.

<sup>156</sup> Mit Blick auf den Zustimmungsfall beschränkt Art. 80a Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GG das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit auf die Fälle des Art. 12a Abs. 5 S. 1 und Abs. 6 S. 2 GG. Im Übrigen gilt Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG.

<sup>157</sup> BeckOK GG/Schmidt-Radefeldt 63. Ed. 15.9.2025, Art. 80a Rn. 7; Fuchs, Die Entscheidung über Krieg und Frieden, Friedensordnung und Kriegsrecht nach dem Bonner Grundgesetz, 1981, 94; vgl. auch Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 80a Rn. 70: „kleiner Spannungsfall“; SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 18: „notstandsfernere[r] Charakter“; Grote IYHR 33 (2003), 153 (162): „a less spectacular way“.

<sup>158</sup> Kersting, Bündnisfall und Verteidigungsfall, 1979, 164.

<sup>159</sup> S. aber auch Heinemann, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/55940](https://www.lto.de/persistent/a_id/55940), abgerufen am 20.11.2025, der an dem politischen Willen zweifelt, „die zunehmenden russischen Angriffe auf Europa offen zu benennen und ihnen ernsthaft ins Auge zu sehen“.

<sup>160</sup> Das übersieht v. Rochow Verfblog, 2025/11/19; wie hier BK-GG/Funke Art. 80a, 230. EL 2025, Rn. 19, mwN.

### c) Verteidigung als normative Querschnittsmaterie: der Vorfeldbereich

Bedeutsamer als das verfassungsrechtliche Notstandsinstrumentarium ist insofern der sogenannte Vorfeldbereich.<sup>161</sup> Dieser bezieht sich auf diejenigen verteidigungsbezogenen Regelungen, die sich über die gesamte Rechtsordnung verstreut finden und keinen spezifischen Bezug auf Art. 80a GG nehmen, mithin unabhängig von einer Feststellung des Verteidigungs-, Spannungs-, Zustimmungs- oder Bündnisfalls anwendbar sind.<sup>162</sup> Einer „Entsperrung“ der betreffenden Regelungen bedarf es folglich nicht.

Zu diesem Vorfeldbereich im Querschnitt der unterschiedlichen Teilgebiete unserer Rechtsordnung zählen unter anderem Spionagedelikte (§§ 94–100a StGB) und Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109–109h StGB), die Angriffen auf die Wehrfähigkeit sowohl der deutschen Streitkräfte als auch der in der Bundesrepublik stationierten NATO-Truppen (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 NTSG<sup>163</sup>) entgegenwirken sollen, Sonderregelungen im Bauplanungs- und Bauordnungs- sowie im Immissionsschutzrecht über Vorhaben und Anlagen zur Landesverteidigung,<sup>164</sup> entsprechende Bereichsausnahmen im Umwelt- und Klimaschutzrecht,<sup>165</sup> nachrichtendienstliche Befugnisse zur Erweiterung der Wissensbasis für die Landes- und Bündnisverteidigung,<sup>166</sup> administrative Formen der Verteidigungsplanung, wie sie von Art. 53a Abs. 2 S. 1 GG voraus- und im Operationsplan Deutschland (OPLAN) umgesetzt werden,<sup>167</sup> sowie die Bereitstellung hinreichender sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen durch Vorgaben für das Beschaffungswesen, den Wehrdienst und den Verteidigungsetat.<sup>168</sup> Dieser

<sup>161</sup> Zum Begriff *Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Erkens*, 2024, § 46 Rn. 18; s. auch *Eisenmenger*, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/*Eisenmenger*, 2024, 51 (53); ders. *GSZ* 2024, 152 (152 f.); ders. *GSZ* 2025, 77 (77).

<sup>162</sup> *Eisenmenger*, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/*v. Lewinski*, 2024, 15 (29).

<sup>163</sup> Gesetz über den Schutz der Truppen des Nordatlantikpaktes durch das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht (NATO-Truppen-Schutzgesetz) iDF der Bekanntmachung v. 27.3.2008 (BGBl. I 490).

<sup>164</sup> Bauplanungsrecht: §§ 26 Nr. 2 lit. a), 37 Abs. 2, 144 Abs. 4 Nr. 4 BauGB; Bauordnungsrecht: Art. 57 Abs. 1 Nr. 13 lit. c), 72 Abs. 7, 73 Abs. 4 BayBO; Immissionsschutzrecht: §§ 10 Abs. 11, 59 f. BImSchG.

<sup>165</sup> § 23 BBodSchG; §§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4, 61 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BNatSchG; § 24 Abs. 2 ChemG; § 2 S. 3 EEG; § 71 Abs. 7 GEG; § 13 Abs. 2 KAnG; § 8 Abs. 3 WHG; § 4 Abs. 4 WPG; Art. 48 BayWaldG.

<sup>166</sup> §§ 4 Abs. 3 Nr. 1 lit. a), 11b Abs. 2 S. 1 Nr. 6, 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 19 Abs. 4 Nr. 1 lit. a) BNDG.

<sup>167</sup> Zur planenden Verwaltung in der Verteidigungspolitik v. *Achenbach*, *Europäische Verteidigung*, 2025, 104 ff.

<sup>168</sup> Zu diesen Aspekten *Kahl/Ludwigs VerwR-HdB VII/Krieger*, 2025, § 208 Rn. 14. Zur Finanzierung der Streitkräfte *Waldhoff/Yalçın JZ* 2024, 8 ff.

Querschnittsbereich wird ergänzt durch diejenigen Regelungen der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze, die bereits bei Gefahrenszenarien im Vorfeld eines äußeren Notstands ansetzen. Dazu gehören namentlich Auskunfts-, Melde-, Buchführungs- und Bevorratungspflichten.<sup>169</sup> Aufgrund der Besonderheiten des Wasserbewirtschaftungs- und des Verkehrssektors sind im WasSiG und im VerkSiG besonders umfangreiche Vorsorgepflichten für den Krisenfall normiert.<sup>170</sup> Dies betrifft vor allem langfristige Infrastruktur- und Planungsmaßnahmen.<sup>171</sup>

Die Verabschiedung eines Bundeswehrinfrastrukturbeschleunigungsgesetzes<sup>172</sup> erschiene in diesem Kontext zielführend, um die Aufwuchs- und Verteidigungsfähigkeit der Streitkräfte durch militärische Bauvorhaben zu stärken. In Ergänzung des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes<sup>173</sup> könnte es weitere Ausnahmeregelungen im Vorfeldbereich des Vergabe-, Bau- und Umweltrechts vorsehen und auf diese Weise die Belange der Gesamtverteidigung als überragendes öffentliches Interesse festschreiben sowie in der Umsetzung gegenüber anderen staatlichen Aufgaben priorisieren.

## 2. Verfassungsrechtliche Schutzlücken in der Grauzone

### a) Wetterfestigkeit durch wehrhafte Verfassungsinterpretation

Mit ihren unterschiedlichen Eskalationsstufen trägt das Ausnahmeverfassungsrecht des Grundgesetzes dem Anliegen Rechnung, auf unterschiedliche Bedrohungsszenarien in rechtlich geordneten Bahnen zu reagieren. Damit soll die Abweichung von der verfassungsstaatlichen Normallage möglichst gering gehalten und sichergestellt werden, dass eine Rückkehr zu dieser möglichst kurzfristig und vollständig möglich ist. Das Grundgesetz folgt dem Bestreben einer lückenlosen Verrechtlichung des inneren wie äußeren Notstands und sucht ein Regieren der Umstände und die Diminution des Rechts zu einer schlichten Variablen der Politik nach dem Motto *Whatever it takes* tunlichst zu verhindern.

---

<sup>169</sup> Vgl. §§ 3 f., 12 WasSiG; §§ 3 f., 15 VerkSiG; § 11 ESVG; § 8 VerkLG.

<sup>170</sup> Chan/Ennuschat/Lin/Lee/Storr, Das Öffentliche Wirtschaftsrecht in Zeiten internationaler Konflikte/Heuser, 2023, 137 (146).

<sup>171</sup> §§ 9 ff. VerkSiG; § 2 WasSiG.

<sup>172</sup> Avisiert im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 4208–4213.

<sup>173</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr v. 11.7.2022 (BGBl. I 1078). Im ersten Zugriff Stöß/Zech GSZ 2022, 209 ff.

Anders als gelegentlich kolportiert<sup>174</sup> ist das Grundgesetz dabei keine „Schönwetterverfassung“.<sup>175</sup> Auf Wetterveränderungen vorbereitet zu sein, gehört – im Gegenteil – zu den originären Aufgaben von Verfassungsrecht und Politik. Das Design einer „wetterfesten“, resilienten Verfassung zeichnet sich vor allem durch eine offene, programmatische und abstrakte Normenstruktur aus. Diese kann im Interpretationsverbund von Politik, Rechtswissenschaft und Verfassungsgerichtsbarkeit dynamisch ausgelegt und interpretatorisch fortgeschrieben werden und damit permanent nachholende Verfassungsänderungen in Anbetracht dynamischer politischer Herausforderungen weithin verzichtbar machen.<sup>176</sup> Ihre tragenden Prinzipien fungieren als „Schleusenbegriffe“,<sup>177</sup> die die Verfassung anpassungs- und wandlungsfähig halten.

Mit Blick auf neuartige Bedrohungsszenarien erweisen sich die Begriffe („Naturkatastrophe“, „besonders schwerer Unglücksfall“, „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“, „Angriff mit Waffengewalt“) und Tatbestände des grundgesetzlichen Notstandsrechts (Art. 35 Abs. 2 und 3, 80a, 91, 115a GG) in diesem Sinne als durchaus flexible und anpassungsfähige Krisenreaktionsreserven. Diese ermöglichen eine „wehrhafte Verfassungsinterpretation“,<sup>178</sup> die den Realitätsbezug der Notstandsverfassung fortlaufend herzustellen vermag. Wenngleich die Tatbestände mit Ausnahme des regionalen und überregionalen Katastrophennotstands (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) bislang noch nicht aktiviert werden mussten, lassen sich diese interpretatorisch für neuartige Bedrohungspotenziale nutzbar machen. Dynamik und Entwicklungsoffenheit der Auslegung erfahren dabei allerdings sowohl kompetenzrechtliche (Art. 30, 70 Abs. 1 GG: Vorrang länderpolizeilicher Gefahrenabwehr) als auch staatsfundamentale Grenzen (Art. 26 Abs. 1 GG: Verbot des Angriffskrieges).<sup>179</sup> Hinzu kommt das aus Art. 87a Abs. 2 GG („soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“) folgende Gebot strikter Texttreue, welches bei der Auslegung der grundgesetzlichen Bestimmungen über den Einsatz der Streitkräfte im Innern zu wahren ist.<sup>180</sup> Innerhalb die-

<sup>174</sup> Brugger/Haverkate, Grenzen als Thema der Rechts- und Sozialphilosophie/Isensee, 2002, 51 (66). Tendenzen in diese Richtung auch bei Gärditz NJW 2024, 407 Rn. 4.

<sup>175</sup> Barczak VVDStRL 84 (2025), 55 (69); vgl. ferner den Diskussionsbeitrag von Wißmann VVDStRL 84 (2025), 120 f.: „Dieses Wort ist wirklich bössartig und es ist vor allem historisch falsch“.

<sup>176</sup> Masing Der Staat 44 (2005), 1 (13); Volkman JZ 2018, 265 (268 ff.).

<sup>177</sup> Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, 11 (26).

<sup>178</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 52.

<sup>179</sup> Insoweit auch BK-GG/Funke Art. 80a, 230. EL 2025, Rn. 42; BeckOK GG/Epping 63. Ed. 15.9.2025, Art. 87a Rn. 4.

<sup>180</sup> BVerfGE 90, 286 (356 f.); 115, 118 (142); 132, 1 Rn. 25.

ser Grenzen ist eine dynamische Verfassungsinterpretation im Interesse zeitgemäßer staatlicher Abwehrfähigkeit zulässig und geboten. Eine Definition der offenen Verfassungsbegriffe „Spannungsfall“ und „Verteidigung“ lediglich aus der Perspektive einer rein konventionell-militärischen Konfrontation heraus erscheint im 21. Jahrhundert zu eng und anachronistisch, modernen Spannungslagen wie terroristischen und hybriden Bedrohungen gegenüber indifferent.<sup>181</sup> Auch Angriffe im Cyber- und Informationsraum können danach in den Kontext staatlicher Verteidigung einbezogen werden („Cyber-Warfare“,<sup>182</sup> „Cybernotstand“<sup>183</sup>), vorausgesetzt, sie erreichen aufgrund der Art ihrer Ausführung und des von ihnen verursachten Schadensausmaßes (*Scale and Effects*) eine vergleichbare Dimension wie ein Angriff mit herkömmlichen Waffen.<sup>184</sup> Dies dürfte freilich nur ausnahmsweise der Fall sein.

## b) Blinde Flecken in der Verfassungsordnung

### aa) Erforderlichkeit eines „Sonderzustands Hybride Bedrohungslage“?

An dieser Stelle deutet sich bereits an, dass der Versuch einer Verrechtlichung und tatbestandlichen Erfassung hybrider Bedrohungen im Gefüge der Notstandsverfassung besonderen Schwierigkeiten begegnet, wenn nicht gar unmöglich erscheinen muss. Hybride Bedrohungen, die in der Grauzone zwischen Krieg und Frieden oszillieren,<sup>185</sup> entziehen sich der Subsumtion unter die bekannten Grundformeln staatlicher Verteidigung. Nach ihrer operativen Logik sind sie gerade darauf ausgerichtet, unterhalb rechtlich definierter (und definierbarer) Eskalationsschwellen zu verbleiben.

---

<sup>181</sup> Mit unterschiedlichen Anforderungen im Detail Dreier/Heun GG, 3. Aufl. 2015, Art. 80a Rn. 5; Sachs/Mann GG, 10. Aufl. 2024, Art. 80a Rn. 2; Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB XII/März, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 11; BeckOK GG/Schmidt-Radefeldt 63. Ed. 15.9.2025, Art. 80a Rn. 3; Ladiges/Glawe DÖV 2011, 621 (624); v. Rochow Verf-Blog, 2025/11/19; eingehend Mertins, Der Spannungsfall, 2013, 44 ff., 65 ff. et passim; zweifelnd Mittel, Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, 2007, 80; Schmidt-Jortzig DÖV 2002, 773 (777); Wilkesmann NVwZ 2002, 1316 (1320f.); mit grundsätzlicher Ablehnung Gramm NZWehr 2003, 89 (91); ders. VERW 41 (2008), 375 (394 ff.).

<sup>182</sup> Zum Begriff Schulze, Cyber-, „War“, 2015, 7 ff.

<sup>183</sup> Walden, Die deutschen Streitkräfte im Cyberraum, 2023, 247 ff.

<sup>184</sup> AllgM, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Epping GG, 107. EL März 2025, Art. 115a Rn. 44; Sachs/Robbers GG, 10. Aufl. 2024, Art. 115a Rn. 5; Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 53; Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg SicherheitsR-HdB/Broemel, 2022, § 15 Rn. 85; SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 24 Rn. 24; Krings/Burkiczak DÖV 2002, 501 (503); Marxsen JZ 2017, 543 (548); Barczak NJW 2020, 595 (599).

<sup>185</sup> → B. I. 2.

Das Einziehen weiterer Zwischenstufen in das Abwehrsystem des Grundgesetzes erscheint daher von vornherein ungeeignet, um normative Vorsorge gegen hybride Bedrohungen zu treffen. Im Gegenteil liefe eine Anpassung des Notstandsverfassungsrechts an hybride Bedrohungen *de constitutione ferenda* Gefahr, aus dem permanenten „Scheinkriegszustand“ einen dauerhaften Ausnahmezustand zu machen. Rechtspolitische Vorschläge zur verfassungsrechtlichen Verankerung der „Erklärung einer Hybriden Bedrohungslage“ und eines daran anschließenden „Sonderzustands“<sup>186</sup> überzeugen insoweit nicht. Dasselbe gilt für die Verankerung eines bundesweiten Krisenfalls im Vorfeld des Art. 80a GG,<sup>187</sup> der den diffusen Begriff der „Krise“ zu einem Verfassungsbegriff erhöhe. Da hybride Bedrohungen ein mehr oder weniger ständiges Hintergrundrauschen offener Staaten und ihrer Gesellschaften sind,<sup>188</sup> erschiene ein Ende dieses „Krisenfalls“ oder „Sonderzustands“ kaum absehbar. Weitere Zwischenstufen im Ausnahmeverfassungsrecht des Grundgesetzes würden im Übrigen die Komplexität auf Kosten der Effektivität eines ohnehin überkomplexen Gesamtsystems steigern.<sup>189</sup> Abgesehen davon erschiene es sinnvoll, überfällig und der Relevanz für das politische System der Bundesrepublik angemessen, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht zum Einsatz der Bundeswehr im In-<sup>190</sup> und Ausland<sup>191</sup> entwickelt hat, nachzeichnete und so die Bedingungen des Streitkräfteeinsatzes normenklar verfassungstextlich festschriebe.<sup>192</sup>

## bb) Resilienztest für die Sicherheitsarchitektur

Die legistische Erfassung hybrider Bedrohungen wird dadurch erschwert, dass diese in den „blinden Flecken“ der Verfassungsordnung ansetzen und gerade die Schutzlücken treffen, die das Grundgesetz an

<sup>186</sup> Bubendorfer-Licht/Eckert/Hahn/Krings/Schäfer, Zivil-Militärische Zusammenarbeit 4.0 im militärischen Krisenfall, 2025, 23.

<sup>187</sup> Dazu Schwind, Referat 74. DJT, N17 (N31 f.).

<sup>188</sup> Vgl. Metis-Studie, Gesamtverteidigung, 2024, 4.

<sup>189</sup> → B. II. 1.

<sup>190</sup> BVerfGE 132, 1. Dabei geht es um Fälle eines regionalen oder überregionalen Katastrophennotstands (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG), die eine geringere Einsatzschwelle als Art. 87a Abs. 4 GG enthalten, vgl. dazu HMPG VerfassungsR-HdB/Herdegen, 2021, § 27 Rn. 112.

<sup>191</sup> BVerfGE 90, 286; aus der Literatur statt aller Peters Use of Force and International Law 5 (2018), 246 (249 ff.). Ob eine mögliche Verfassungsänderung über die Konstitutionalisierung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts hinaus – wie verschiedentlich gefordert (vgl. mwN Lange Der Staat 62 [2023], 485 [514 ff.]; Hinze VerfBlog, 2022/3/07) – klarstellen sollte, dass nur völkerrechtskonforme Auslandseinsätze verfassungskonform sind, erscheint hingegen verfassungspolitisch wie -dogmatisch zweifelhaft, vgl. Payandeh DÖV 2025, 493 ff.

<sup>192</sup> Dafür auch Jäkel/de Maizière/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 62.

dieser Stelle offenbart.<sup>193</sup> Hybride Bedrohungen realisieren sich weit im Vorfeld eines militärischen Konflikts als polizeiliche Lage und nutzen damit gezielt Zuständigkeitsgrenzen aus.<sup>194</sup> Soweit Bedrohungen für die nationale Sicherheit weder eine „Naturkatastrophe“<sup>195</sup> darstellen noch die Schwelle eines „besonders schweren Unglücksfalls“,<sup>196</sup> einer „drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“<sup>197</sup> oder eines „Angriffs mit Waffengewalt“<sup>198</sup> erreichen bzw. ein Angriff nicht bzw. nicht rechtzeitig einem in- oder ausländischen Aggressor zugeordnet werden kann (Problem der Attribution<sup>199</sup>), dürfen die Streitkräfte mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Grundlage nicht zu ihrer Abwehr eingesetzt werden.<sup>200</sup> Das Grundgesetz denkt im Bereich des Sicherheitsrechts grundsätzlich nicht hybride oder integriert, sondern – im Interesse von Gewaltenhammung und Freiheitsschutz – in den Kategorien der kompetenz-, organisations-, informations- und befugnisrechtlichen Trennung von Bund und Ländern, von innerer und äußerer Sicherheit,<sup>201</sup> von Polizeibehörden, Nachrichtendiensten und Streitkräften.<sup>202</sup> Dabei auftretende Wissenslücken und Kompetenzeinbußen werden auf sicherheitsrechtlicher und administrativ-praktischer Ebene ein Stück weit durch „Gemeinsame Zentren“<sup>203</sup> und „Verbunddateien“<sup>204</sup> kompensiert, die sich allerdings regelmäßig dem Vorwurf der Kompetenzüberschreitung erwehren müssen.<sup>205</sup>

---

<sup>193</sup> Frick ZRP 2025, 52 (53); übereinstimmend Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/v. Lewinski, 2024, 15 (37): „eine Leerstelle der deutschen Verfassungsordnung“.

<sup>194</sup> Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ), Zivile Verteidigung in Deutschland. Eckpunktepapier v. 24.1.2025, 2.

<sup>195</sup> Art. 35 Abs. 2 S. 2 Alt. 1, Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG.

<sup>196</sup> Art. 35 Abs. 2 S. 2 Alt. 2, Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG.

<sup>197</sup> Art. 91 Abs. 1 GG. Es bedarf hierzu schwerwiegender Umstände; Störungen im Wirtschafts- und Sozialgefüge gehören nicht dazu, vgl. Jarass/Pieroth/Kment GG, 18. Aufl. 2024, Art. 91 Rn. 1, mwN.

<sup>198</sup> Art. 115a Abs. 1 S. 1 GG.

<sup>199</sup> → B. I. 2. a).

<sup>200</sup> Frick ZRP 2025, 52 (53).

<sup>201</sup> Frick, Der Einsatz von Streitkräften im Innern, 2024, 70 ff.

<sup>202</sup> Schneider, Das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten im Spannungsfeld von Freiheitsschutz und effektiver Gefahrenabwehr, 2019; Herold-Steinhof, Das Trennungsgesetz zwischen Polizei und Streitkräften, 2025.

<sup>203</sup> Gemeint sind GTAZ, GETZ, GIZ, NCAZ. Zu Zusammensetzung und Aufgabe jeweils näher Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg SicherheitsR-HdB/Barczak, 2022, § 16 Rn. 55 ff.

<sup>204</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 ATDG und § 1 Abs. 1 RED-G.

<sup>205</sup> Zu den kompetenzrechtlichen Anforderungen an Verbunddateien vgl. BVerfGE 133, 277 Rn. 96 ff. Ob und inwieweit auch der Informationsaustausch in den gemeinsamen Zentren von diesen erfasst wird, hat das Gericht bislang nicht entschieden.

Die deutsche Sicherheitsarchitektur ist ein Schubladensystem. Hybride Bedrohungen lassen sich jedoch gerade nicht in eine oder mehrere Schubladen einsortieren, sondern fordern das Gesamtsystem heraus und entziehen sich *prima facie* der Logik dezentraler und föderaler Sicherheitsgewähr.<sup>206</sup> Hybride Bedrohungen stehen dabei nur auf den ersten Blick auf einer Stufe mit anderen modernen Risiken wie dem Klimawandel, globalen Pandemien, Finanzkrisen oder terroristischen Anschlägen. Mit den hergebrachten grundgesetzlichen Regelungen der Notstandsverfassung lassen sich diese Gefährdungen zwar ebenfalls kaum greifen, obschon sie heutzutage als „die eigentlichen Ausnahmezustände“<sup>207</sup> einer Weltrisikogesellschaft wahrgenommen werden.<sup>208</sup> Während jene Risiken jedoch weitgehend sequenziell in den Modi des jeweils einschlägigen unterverfassungsrechtlichen Rechts abgearbeitet werden können, droht im Fall hybrider Gefährdungen eine echte *Resilience Gap*. Hybride Bedrohungen sind ein Resilienztest sowohl für das Verfassungsrecht als auch für die Rechtsordnung insgesamt.<sup>209</sup> Es bedarf in der Folge eines gesamtheitlichen Kontinuums aus Sicherheit und Verteidigung, welches die Verzahnung und Vernetzung aller relevanten Institutionen als Bedingung einer glaubhaften Abwehrbereitschaft ermöglicht,<sup>210</sup> ohne dabei den Rahmen der dezentralen und gewaltenteiligen Staats- und Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu sprengen.

---

<sup>206</sup> Lange Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2025, 3.

<sup>207</sup> Kaiser, *Ausnahmeverfassungsrecht*, 2020, 13.

<sup>208</sup> Beck, *Weltrisikogesellschaft*, 2007.

<sup>209</sup> Mit Blick auf die österreichische Wehrverfassung Bachmann, *Hybride Bedrohungen*, 2020.

<sup>210</sup> Arnold/Frick ZRP 2024, 118 (118); Frick ZRP 2025, 52 (53).

# C. Grundrecht auf Verteidigung und Schutzpflichten zur Verteidigung

## I. Versubjektivierung des Verteidigungsauftrags

### 1. Institutionelle Garantie der Streitkräfte und gesetzgeberischer Ausgestaltungsspielraum

Die Verteidigung gegen äußere Bedrohungen gehört zu den originären und konstituierenden Funktionen staatlicher Herrschaft.<sup>211</sup> Ohne hinreichenden Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger gegen Angriffe von außen büßt der Staat seine Legitimität ein. Die absolutistische Maxime Schutz gegen Gehorsam (*protego ergo obligo*)<sup>212</sup> ist für einen freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat zwar nicht länger ein tauglicher Begründungszusammenhang. Mit seinen Art. 12a Abs. 1, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, Art. 87a Abs. 1 S. 1 und Art. 115b trifft das Grundgesetz allerdings selbst eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wirksame militärische Landesverteidigung.<sup>213</sup> Streitkräfte gehören danach für das Grundgesetz zur „Grundausrüstung“ eines wehrfähigen Verfassungsstaates.<sup>214</sup> Diese Grundentscheidung vervollständigt das Recht des Bundes, sich zur Wahrung des Friedens in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen (Art. 24 Abs. 2 GG), und verbindet sich mit dem Verbot von Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (Art. 26 Abs. 1 GG).<sup>215</sup> Sie schließt nicht nur die Einrichtung und den Bestand, sondern auch die Funktions- und Einsatzfähigkeit der Streitkräfte ein und stattet sämtliche dieser Elemente mit Verfassungsrang aus.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> v. Münch/Kunig/Aust GG, 8. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 29; SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 23 Rn. 1.

<sup>212</sup> Schmitt, Der Begriff des Politischen (1932), 9. Aufl. 2015, 53.

<sup>213</sup> BVerfGE 28, 243 (261); 48, 127 (160); 69, 1 (21); BVerfG-K NVwZ-RR 2008, 330 (331); BVerwGE 176, 138 Rn. 65; aus der Literatur Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB IV/Kirchhof, 3. Aufl. 2006, § 84 Rn. 10; Huber/Voßkuhle/Gornig GG, 8. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 4 ff.; Jarass/Pieroth/Jarass GG, 18. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 3; Hofmann/Henneke/Krieger GG, 16. Aufl. 2026, Art. 87a Rn. 6; Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Raap, 2024, § 30 Rn. 1 ff.; Wiefelspütz ZaöRV 65 (2005), 819 (821). Für Art. 87b Abs. 1 GG auch Terhechte, Die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung als Verfassungsgebot, 2023, 25 f.

<sup>214</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Raap, 2024, § 30 Rn. 1.

<sup>215</sup> Grotz/Toonen, Crossing Borders: Constitutional Development and Internationalisation/Badura, 2007, 67 (67).

<sup>216</sup> BVerfGE 28, 243 (261); 48, 127 (160); 69, 1 (21); BVerwGE 171, 357 Rn. 37; v. Münch/Kunig/Aust GG, 8. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 30; Orthmann, Landesverteidigung, 2023, 137.

Die indikativische Formulierung des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG („Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“) macht deutlich, dass das Grundgesetz Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Streitkräfte institutionell garantiert.<sup>217</sup> Institutionelle Garantien sind dadurch gekennzeichnet, dass sie die betreffenden Rechtsinstitute nur in gewissem Umfang verfassungsrechtlich festschreiben, dadurch lediglich ihren Kernbestand vor einem Zugriff des einfachen Gesetzgebers schützen und diesen zugleich zu einer normativen Ausgestaltung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Ordnungsidee verpflichten.<sup>218</sup> Die verfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die Bundeswehr schließt es insofern aus, auf Streitkräfte prinzipiell zu verzichten<sup>219</sup> oder sie zu privatisieren,<sup>220</sup> sie sachlich und personell „blank“<sup>221</sup> dastehen zu lassen oder „kaputtzusparen“.<sup>222</sup> Das Gefüge der Streitkräfte ist danach so auszugestalten, dass sie ihren Aufgaben gewachsen sind und ihre Einsatzfähigkeit auch zur Landes- und Bündnisverteidigung grundsätzlich gesichert ist.<sup>223</sup> In der Sache handelt es sich um einen staatlichen Gewährleistungsauftrag.

Jenseits dieses Untermaßverbotes ist die sachliche, personelle und organisatorische Ausstattung der Bundeswehr jedoch nicht verfassungskräftig vorgegeben. Die Bestimmung über ihre „zahlenmäßige Stärke“ und „die Grundzüge ihrer Organisation“ obliegt vielmehr politischer Einschätzung und gesetzlicher Konkretisierung, wie der Haushaltsvorbehalt des Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG erkennen

<sup>217</sup> AllgM, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 72; Jarass/Pieroth/Kment GG, 18. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 2; Huber/Voßkuhle/Müller-Franken GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 23 ff.; Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 11; Kahl/Ludwigs VerwRHdB VII/Kramer, 2025, § 199 Rn. 41.

<sup>218</sup> BK-GG/Barczak Vorbem.z. Art. 1–19, 225. EL 2024, Rn. 273; SSM StaatsR III/Cornils, 2. Aufl. 2022, § 67 Rn. 35 ff., 102 ff.

<sup>219</sup> Ihre Abschaffung bedürfte einer Verfassungsänderung, der Art. 79 Abs. 3 GG nicht im Wege stünde, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 73; aA Rossa, Die Finalität europäischer Verteidigung, 2025, 133.

<sup>220</sup> Weingärtner BWV 2022, 273 (274); vgl. auch Hofmann/Henneke/Krieger GG, 16. Aufl. 2026, Art. 87a Rn. 5; dies. AVR 44 (2006), 159 (179 ff.), die das „Wehrmonopol des Staates“ ergänzend aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip herleitet.

<sup>221</sup> So der damalige Inspekteur des Heeres, Alfons Mais, im sozialen Netzwerk LinkedIn am Tag nach dem russischen Angriff auf die Ukraine (<https://tinyurl.com/yrd3hy9n>, abgerufen am 20.11.2025): „Du wachst morgens auf und stellst fest: Es herrscht Krieg in Europa. [...] Und die Bundeswehr, das Heer, das ich führen darf, steht mehr oder weniger blank da“.

<sup>222</sup> Vgl. Waldhoff/Yalçın JZ 2024, 8 (8, m. Fn. 1). Danach wurden die Militärausgaben im Verhältnis zum BIP in den Dekaden vor der „Zeitenwende“ annähernd kontinuierlich abgebaut: 4,1 % (1955); 4,3 % (1965); 3,5 % (1975); 3,0 % (1985); 1,6 % (1995); 1,3 % (2005); 1,2 % (2015).

<sup>223</sup> BVerwGE 73, 182 (184); 171, 357 Rn. 37; Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 12.

lässt.<sup>224</sup> Der damit einhergehende „Vorbehalt des Möglichen“ verarbeitet zugleich verfassungsimmanente Zielkonflikte – etwa von Verteidigungsauftrag und Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG)<sup>225</sup> –, indem er dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Umfangs, der Organisation und der Ausrüstung der Bundeswehr einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt.<sup>226</sup> Eine bestimmte Mindeststärke der Streitkräfte lässt sich danach – jenseits basaler Anforderungen an ihre Funktionsfähigkeit – aus dem Grundgesetz genauso wenig herleiten wie die notwendige Unterhaltung bestimmter Teilstreitkräfte (Heer, Luftwaffe, Marine, Cyber- und Informationsraum<sup>227</sup>). Es obliegt darüber hinaus dem Gesetzgeber, zu entscheiden, ob der Verfassungsauftrag durch eine Wehrpflichtarmee oder durch eine Freiwilligenarmee (Berufsarmee) erfüllt wird.<sup>228</sup> Die Aussetzung der Wehrpflicht<sup>229</sup> ist danach ebenso als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen wie ihre (optionale) Reaktivierung.<sup>230</sup> Reduzierungen der Truppenstärke im Zusammenhang mit allgemeinen Abrüstungsabkommen oder mit Umstrukturierungsmaßnahmen – zB von einer Territorialverteidigungsarmee zu einer Einsatzarmee und umgekehrt – sind verfassungsrechtlich nicht untersagt. Dasselbe gilt für die Abgabe kriegsnotwendigen technischen Geräts und sonstiger militärischer Fähigkeiten an einen befreundeten Staat, der sich einem akuten Angriff ausgesetzt sieht.<sup>231</sup> Die Wirksamkeit der bundesdeutschen Verteidigungsbemühungen muss vielmehr ganzheitlich betrachtet werden. Sie ist stets im Zusammenhang mit der Verteidigungsbereitschaft von NATO und EU zu sehen und lässt sich letztlich nur vor dem Hintergrund des weltpolitischen Konfliktpotenzials beurteilen.<sup>232</sup>

---

<sup>224</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 72; v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Waldhoff, 2025, § 6 Rn. 35 ff.

<sup>225</sup> Dieser Zielkonflikt wird durch das Sondervermögen für die Bundeswehr (Art. 87 Abs. 1a GG) und die Bereichsausnahme von der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 S. 5, 115 Abs. 2 S. 4 GG) mittlerweile deutlich entschärft (→ D. II.).

<sup>226</sup> BerLK-GG/Grzeszick Art. 80a (2005), Rn. 10.

<sup>227</sup> Vgl. Stöß/Salomon GSZ 2024, 205 (207 f.).

<sup>228</sup> BVerfGE 48, 127 (160 f.).

<sup>229</sup> Durch Gesetz zur Änderung wehrrechtlicher Vorschriften v. 28.4.2011 (BGBl. I 678).

<sup>230</sup> → D. II. 3. b) bb).

<sup>231</sup> Eingehende Auflistung der bis zum 17.4.2025 an die Ukraine gelieferten militärischen Unterstützungsleistungen unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/ser-vice/archiv-bundesregierung/waffenlieferungen-ukraine-2054514>, abgerufen am 20.11.2025. Zur völkerrechtlichen Bewertung der Waffenlieferungen und der Frage, wann ein Staat hierdurch selbst zur Konfliktpartei wird, vgl. Schmidt-Radefeldt GSZ Sonderausgabe 1/2022, 12 ff.

<sup>232</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 12.

Während die Streitkräfte im oben beschriebenen Umfang institutionell gesichert werden, sieht das Grundgesetz für den Bereich der Zivilverteidigung – der zweiten Seite der Medaille im Gefüge der Gesamtverteidigung<sup>233</sup> – hingegen keine Einrichtungsgarantie vor.<sup>234</sup> Eine solche lässt sich auch nicht im Wege einer Analogie zu Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG begründen.<sup>235</sup> Es mangelt an einer planwidrigen Regelungslücke: Der Schutz der Zivilbevölkerung ist nach Maßgabe der Gesetzgebungs- (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) und Verwaltungskompetenzen (Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG) zulässig, aber nicht im Sinne eines Verfassungsauftrags verbindlich vorgegeben. Bei den betreffenden Normen handelt es sich nicht um materielle Entscheidungen der Verfassung selbst, sondern ausschließlich um Ermächtigungen an den einfachen (Bundes-)Gesetzgeber, sich der Zivilverteidigung in dieser oder jener Form anzunehmen.<sup>236</sup> Im Interesse einer wirksamen Gesamtverteidigung sollte – so viel sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen – die Zivilverteidigung im Wege einer Verfassungsänderung mit einer institutionellen Garantie versehen und das System der Gesamtverteidigung verfassungstextlich unterlegt werden.<sup>237</sup>

## 2. Individualrechtlicher Anspruch auf militärische Selbstbehauptung?

### a) Verkennung der grundrechtlichen Dimensionen

Ob der Zustand der Bundeswehr nach Jahren der Friedensdividende<sup>238</sup> den institutionellen Anforderungen an funktionsfähige und einsatzbereite Streitkräfte noch gerecht wird, ist umstritten.<sup>239</sup> Die Berichte der Wehrbeauftragten waren zuletzt jedenfalls stets eine Dokumentation der Mängelverwaltung.<sup>240</sup> Aus einem potenziell verfas-

<sup>233</sup> → D. I.

<sup>234</sup> Wie hier Dreier/Heun GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87a Rn. 11.

<sup>235</sup> So aber Freudenberg BWV 2024, 25 (26); iE wie dieser Poretschkin, Zivilverteidigung als Verfassungsauftrag, 1991, 75 ff., 114, 134 ff.

<sup>236</sup> BeckOK GG/Schmidt-Radefeldt 63. Ed. 15.9.2025, Art. 87b Rn. 28.

<sup>237</sup> → D. II.

<sup>238</sup> → A.

<sup>239</sup> Abl. Heinemann VerBlog, 2024/1/04; diff. Burilkov/Rieck SIRIUS 2023, 51 ff.; offenl. Weingärtner BWV 2022, 273 (274); ausf. Masala, Bedingt abwehrbereit, 2023, 11 ff.

<sup>240</sup> Aus den Jahren vor und nach Beginn des Ukraine-Krieges vgl. den Jahresbericht 2021 v. 15.2.2022, BT-Drs. 20/900, 8 („Kein Truppenbesuch und kein Gespräch mit Soldatinnen und Soldaten, in dem mir nicht von Mängeln berichtet wird“) und den Jahresbericht 2022 v. 28.2.2023, BT-Drs. 20/5700, 8 („Verlautbarungen aus den Reihen höchster Offiziere, die Streitkräfte stünden mehr oder weniger blank da oder die Munition reiche nur für wenige Tage, unterstrichen nochmals die Dringlichkeit, den schon seit Jahren bekannten Mangel in vielen Bereichen der Bundeswehr schleunigst zu beseitigen“).

sungswidrigen Ausstattungsdefizit auf einen verfassungsrechtlichen Individualanspruch auf funktionsfähige und einsatzbereite Streitkräfte zu schließen, geht jedoch verfassungstheoretisch und grundrechtsdogmatisch fehl.

Ein solches „Grundrecht auf Verteidigung“,<sup>241</sup> das sich in die Tradition eines umfassenderen „Grundrechts auf Sicherheit“<sup>242</sup> stellt, kennt das Grundgesetz – aus gutem Grund – nicht.<sup>243</sup> Bei dem Verteidigungsauftrag des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG handelt es sich ausschließlich um objektives Verfassungsrecht im Sinne einer Einrichtungs- und Gewährleistungsgarantie.<sup>244</sup> Seine grundrechtliche Dimension erschöpft sich darin, dass der Auftrag zur militärischen Landesverteidigung aufgrund seines Verfassungsrangs kollisionsstauglich wird und somit selbst vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte, etwa das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen (Art. 4 Abs. 3 S. 1 GG),<sup>245</sup> einzuschränken vermag.<sup>246</sup> Selbst insoweit ist die grundrechtliche Relevanz des Verteidigungsauftrags jedoch nicht unumstritten: Wer den Gehalt des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG auf eine bundesstaatliche Kompetenznorm ohne jeden materiellen Charakter beschränkt,<sup>247</sup> muss bereits die Tauglichkeit als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke verneinen. Für ein sonstiges Verfassungsgut ist es notwendig, dass die Verfassung seine Einrichtung nicht nur zulässt, sondern ihr selbst einen verfassungsrechtlichen Rang verleiht bzw. ihre Realisierung zwingend vorgibt.<sup>248</sup> Selbst wenn man aber Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG einen materiellen Gehalt im Sinne der oben skizzierten Grundentscheidung für eine wirksame Landesverteidigung zuspricht,<sup>249</sup> stellen daraus zwangsläufig folgende Rückwirkungen auf den Grundrechtsschutz – gemäß der Devise: „ohne Sicherheit ist keine Freiheit“<sup>250</sup> – einen bloßen Rechtsreflex dar.<sup>251</sup> Es ist eine staats-theoretische Binsenweisheit, dass sich Freiheit nur in einem Raum der

---

<sup>241</sup> Heinemann VerfBlog, 2024/1/04.

<sup>242</sup> Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983, 34 ff. et passim; Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, 121 ff. et passim.

<sup>243</sup> Wie hier Kahl/Ludwigs VerwR-HdB VII/Krieger, 2025, § 208 Rn. 15 f.

<sup>244</sup> → C. I. 1.

<sup>245</sup> Der Regelungsvorbehalt des Art. 4 Abs. 3 S. 2 GG ermächtigt nicht zu Eingriffen, sondern lediglich zur Ausgestaltung, vgl. BVerfGE 48, 127 (163); 69, 1 (23); Jarass/Pieroth/Jarass GG, 18. Aufl. 2024, Art. 4 Rn. 60.

<sup>246</sup> SSM StaatsR I/Schwarz, 2. Aufl. 2022, § 23 Rn. 7; Schulte-Bunert, Grundrechtsschutz und Verteidigungsauftrag, 2013, 126 ff.

<sup>247</sup> So das Sondervotum Böckenförde/Mahrenholz zu BVerfGE 69, 1 (57 ff.).

<sup>248</sup> Jarass/Pieroth/Jarass GG, 18. Aufl. 2024, Vor Art. 1 Rn. 49.

<sup>249</sup> → C. I. 1.

<sup>250</sup> v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), 1851, 45.

<sup>251</sup> Zum untrennbaren Zusammenhang von Freiheit und Sicherheit Gusy/Kugelman/Würtenberger Zivile Sicherh-HdB/Gusy, 2017, Kap. 3 Rn. 10.

Sicherheit entfalten kann. Normative, geschweige denn grundrechtsdogmatische Schlussfolgerungen lassen sich daraus nicht ziehen.

Beim Verteidigungsauftrag geht es auch nicht um den Fall eines objektivrechtlich organisierten Grundrechtsvoraussetzungsschutzes,<sup>252</sup> der auf eine Resubjektivierung angewiesen ist, welche im vorliegenden Kontext über die Eides- und Gelöbnisformel des § 9 SG („das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen“) erreicht werden soll.<sup>253</sup> Der Verteidigungsauftrag ist gerade keine Einrichtungsgarantie im Grundrechtsbereich (sog. Institutsgarantie<sup>254</sup>), sondern eine institutionelle Garantie im Bereich staatlicher Verantwortung.<sup>255</sup>

## b) Hypertrophie grundrechtlicher Kombinationen

Dogmatisch nicht überzeugen kann auch der Versuch, ein „Grundrecht auf Verteidigung“ aus dem objektivrechtlichen Verfassungsauftrag des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG in Kombination mit einem durch Angriffe von außen gefährdeten Grundrecht, namentlich dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit oder der Eigentumsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 GG), herzuleiten.<sup>256</sup> Zwar trifft es zu, dass solche Grundrechtskombinationen seit Langem ein Mittel zur lückenfüllenden Aktivierung des Grundrechtsschutzes und dynamischen Fortschreibung der Verfassung bilden. Zu Recht sind diese Praktiken in der Literatur jedoch einer kritischen Analyse unterzogen worden.<sup>257</sup> Wenngleich das grundrechtliche „Kombinieren“ in Einzelfällen seine Berechtigung haben mag,<sup>258</sup> so scheint doch größere Zurückhaltung gegenüber der Kreation von „iVm“-Grundrechten dringend geboten. Dies gilt schon deshalb, weil sie Wissenschaft und Praxis zu abenteuerlichen, bisweilen sogar einfachrechtlich inspirierten Grundrechtskonstruktionen<sup>259</sup> verleitet und bei den jeweiligen Grundrechtsamalgamierungen unklar bleibt, welcher Entscheidungs- und Gewichtunganteil auf die herangezogenen Grundrechtsnormen

<sup>252</sup> Merten/Papier Grundrechte-HdB II/Kloepfer, 2006, § 43 Rn. 20.

<sup>253</sup> So aber Heinemann VerfBlog, 2024/1/04.

<sup>254</sup> Beispiele hierfür sind Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), Eigentum und Erbrecht (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) sowie Presse und Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG).

<sup>255</sup> Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden Mager, Einrichtungsgarantien, 2003, 175 ff., 371 ff.

<sup>256</sup> Dafür wiederum Heinemann VerfBlog, 2024/1/04.

<sup>257</sup> Kahl, Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 GG, 2000, 2 ff.; Sandner, Verstärkungswirkungen unter Grundrechten, 2019, 26 ff.; Breckwoldt, Grundrechtskombinationen, 2015, 6 ff.; Spielmann JuS 2004, 371 ff.; Augsberg/Augsberg AöR 132 (2007), 539 ff.; Schröder JuS 2023, 1010 ff.

<sup>258</sup> Dazu die Fälle bei Kahl, Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 GG, 2000, 68 ff.

<sup>259</sup> Anschaulich BVerwGE 159, 337 Rn. 36.

jeweils entfällt. Eine Verstärkung des grundgesetzlichen Schrankenwirrwarrs und dessen Erweiterung um ein Schutzbereichswirrwarr (Welche und wie viel Verteidigung braucht es, damit dem „Grundrecht auf Verteidigung“ Genüge getan ist?) sind die zwangsläufige Folge. Hier zeigt sich erneut, dass eine „modische Zauberformel“<sup>260</sup> nicht die Methodenfrage erübrigt. Die Grundrechtskombination ist tendenziell schrankenlos und ermöglicht bereits auf dieser Ebene einen hypertrophen „Grundrechtsschutz auf die Einhaltung der Verfassung“.<sup>261</sup>

Darüber hinaus geht mit der Versubjektivierung objektiven Verfassungsrechts<sup>262</sup> eine Überindividualisierung des Rechtsschutzes<sup>263</sup> einher. Unter dem Grundgesetz lassen sich alle politisch-sozialen Fragen als Verfassungsfragen formulieren. Wenn bestimmte politische Handlungsaufträge wie die Gewährleistung einer funktionsfähigen und einsatzbereiten Bundeswehr allerdings verfassungsgerichtlich „scharf gestellt“ und versubjektiviert werden, impliziert dies eine Juridifizierung<sup>264</sup> und Entmächtigung<sup>265</sup> der Politik. Wer jeder Bürgerin und jedem Bürger einen verfassungsgerichtlich einklagbaren Anspruch auf militärische Selbstbehauptung des Staates einräumen will, handelt auch den Grundrechtsschutz mit zu kleiner Münze. In Abgrenzung zur sozialstaatlichen Tradition Weimars standen bei den Beratungen des Grundgesetzes nicht die Quantität der grundrechtlichen Rechtspositionen oder ihre Rolle als Gesellschaftsentwurf im Vordergrund, sondern ihre Qualität, Prägnanz und Durchsetzungskraft.<sup>266</sup> Namentlich an letzterer fehlt es einem „Grundrecht auf Verteidigung“ infolge der Maßstabslosigkeit von „Verteidigungsfähigkeit“ bzw. „Kriegstüchtigkeit“<sup>267</sup> indes von vornherein.

### c) Präjudizierung verfassungsimmanenter Kollisionen

Schließlich begegnet ein „Grundrecht auf Verteidigung“ grundlegenden verfassungstheoretischen Einwänden. Bei ihm geht es nicht darum, den Staat auf Distanz zu halten („Grundrechtsschutz *vor* dem Staat“); vielmehr betont es den „Grundrechtsschutz *durch* den Staat“ und bildet damit eine Spielart des ominösen „Grundrechts auf Sicherheit“, das sowohl als grundrechtsdogmatische Figur wie auch als

<sup>260</sup> Merten/Papier Grundrechte-HdB III/Merten, 2009, § 56 Rn. 114.

<sup>261</sup> Statt vieler Kunig Jura 1990, 523 (523).

<sup>262</sup> Zum Ganzen Dreier/Barczak GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 1 Rn. 46 f., 48 ff.

<sup>263</sup> Instruktiv Friedrich, Vom Recht zur Berechtigung, 2020, 57 ff., 234 ff. et passim.

<sup>264</sup> Nußberger VVDStRL 81 (2022), 7 (24 ff.); Rudolph ZG 39 (2024), 21 (27).

<sup>265</sup> Menke, Kritik der Rechte, 2018, 265; Meinel FAZ v. 22.5.2024, 11.

<sup>266</sup> Hufen NJW 1999, 1504 ff.

<sup>267</sup> Vgl. Neitzel APuZ 47–48/2024, 4 (10): „nur hehre Worte“.

Teil des transnationalen Verfassungsrechts (Art. 6 EUGRCh, Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK) zu Recht blass geblieben ist.<sup>268</sup>

Mit einem „Grundrecht auf Verteidigung“ ginge eine Verschiebung der Gewichte im grundrechtlichen Gefüge einher: Während sich der Staat, der in grundrechtlich geschützte Freiheit eingreift, verfassungsrechtlich rechtfertigen muss und hierzu auf den Verteidigungsauftrag aus Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG als verfassungsimmanente Schranke und kollidierendes Schutzgut verweisen kann, führte eine Versubjektivierung der Verteidigung als eigenständiges Grundrecht zu einer Schiefelage in der Rechtfertigungsprüfung. Im traditionellen Spannungsverhältnis von individueller Freiheit und kollektiver Sicherheit (Verteidigung) schlug das Pendel zum Nachteil der Freiheit aus, da Verteidigung nicht länger nur als „Gemeinschaftswert von Verfassungsrang“,<sup>269</sup> sondern auch als individueller Anspruch von jedermann Berücksichtigung verlangte. Eine derartige Entindividualisierung und Kollektivierung von Freiheit würde die Balance von Grundrecht und kollidierendem Verfassungsgut stören und die Rechtfertigungslasten für staatliche Eingriffe zum Zwecke der Verteidigung deutlich verringern. Da bei einem „Grundrecht auf Verteidigung“ automatisch die Freiheit aller bedroht ist, muss der Einzelne mögliche Einschränkungen seiner individuellen Freiheit hinnehmen, sofern sie dem Ziel der Verteidigung dienen.<sup>270</sup> Der Verfassungsrang eines „Grundrechts auf Verteidigung“ kann somit nicht nur das Recht, sondern ohne größere Umschweife auch die *Pflicht* staatlicher Organe begründen, eine effektive Verteidigung „störende“ Grundrechte einzuschränken und sie dem „Supergrundrecht“<sup>271</sup> auf Verteidigung unterzuordnen. Dass sich bei einer Abwägung der kollidierenden Belange die individuelle Freiheit durchzusetzen vermag, ist dann allenfalls noch eine theoretische Möglichkeit, denn wer würde schon den Staat zugrunde gehen lassen, um die Freiheit des Einzelnen zu schützen? Der Ausgang verfassungsimmanenter Kollisionen wäre vorprogrammiert.

Ein solches Grundrechtsverständnis erhebt „Verteidigung“ zum Selbstzweck und versieht diesen mit einer verfassungsrechtlichen Priorisierung gegenüber anderen Politikbereichen.<sup>272</sup> Von hier aus ist es

<sup>268</sup> Im unionsrechtlichen Rahmen beschränkt es sich im Wesentlichen auf die Funktion als Kollisionsgut, vgl. EuGH (GK) NVwZ 2014, 709 Rn. 42 – Digital Rights Ireland; NVwZ 2016, 1789 Rn. 53 – J.N./Niederlande. Vor den Potenzialen eines weitergehenden Sicherheitsgrundrechts warnend Leuschner VerfBlog, 2016/2/22.

<sup>269</sup> → B. II. 1. a).

<sup>270</sup> Vgl. Jäger/Hose/Oppermann, Transatlantische Beziehungen/Lepsius, 2005, 305 (321).

<sup>271</sup> Zur Qualifizierung als „Supergrundrecht“ vgl. Schmidt, „Sicherheit“ im öffentlichen Sprachgebrauch, 2018, 279f., 303ff., mwN.

<sup>272</sup> Zur parallel verlaufenden Debatte um das „Grundrecht auf Sicherheit“ Stoll, Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft, 2003, 3ff.; Thiel, Die „Entgren-

nicht mehr weit zu einer verfassungsimmanenten Verteidigungspflicht aller Bürger (und Bürgerinnen), die das bisherige System aus gesetzemediatierter Wehrpflicht und dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung aus den Angeln höbe. Erste Ansätze deuten in diese Richtung, wenn etwa über eine Wehrpflicht als „verfassungsrechtliches Gebot“ und „staatsbürgerliche Grundpflicht“ spekuliert wird.<sup>273</sup>

## II. Schutz durch Abwehr äußerer Bedrohungen: Schutzpflichten zur Verteidigung

### 1. Schutzpflichtendreieck

Dass die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland auch von einer funktionsfähigen Bundeswehr abhängt, die diese Freiheit gegen Bedrohungen von außen verteidigt, ist eine staatstheoretische und realpolitische Selbstverständlichkeit. Anstatt sich in verfehlten Konstruktionen eines verselbstständigten „Grundrechts auf Verteidigung“ zu verlieren, hat der individuelle Schutz vor kriegsbedingten Gefahren nach Maßgabe bereichsspezifischer Grundrechte und in der objektivrechtlichen Dimension grundrechtlicher Schutzpflichten zu erfolgen.<sup>274</sup> Den Staat trifft nicht nur ein Verbot, in die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter einzugreifen, sondern auch die Pflicht, sich „schützend und fördernd“<sup>275</sup> vor die Grundrechte zu stellen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Schutzpflichten zunächst in Bezug auf den Schutz des ungeborenen Lebens entwickelt,<sup>276</sup> jedoch in der Folgezeit auf weitere Grundrechte (körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, allgemeines Persönlichkeitsrecht, Eigentum, Religionsfreiheit) und Gefährdungsbereiche (Kriminalität, Krankheiten, Naturgefahren, anthropogene Umweltbelastungen) ausgedehnt. Sie lassen sich im Ergebnis bei sämtlichen Freiheitsrechten und in beson-

---

zung“ der Gefahrenabwehr, 2011, 154 ff.; Leuschner, Sicherheit als Grundsatz, 2018, 72 ff.

<sup>273</sup> So etwa Freudenberg ZRP 2024, 17 (18); ders. BWV 2024, 25 (30). Pflichten, die im allgemeinen Interesse für notwendig erachtet werden, lassen sich jedoch nicht „aus sich heraus“ oder aus einer „Verantwortungsdimension von Freiheit“ rechtfertigen. Vielmehr stellen sie legitimationsbedürftige Einschränkungen der Grundrechte dar. Diese können auf Ermächtigungsnormen (vgl. Art. 12a Abs. 2 GG) gestützt und mit Verfassungsaufträgen (vgl. Art. 26 Abs. 1 S. 2 GG) gerechtfertigt werden. Als eigenständige Kategorie von Verfassungsrechtssätzen existieren Grundpflichten hingegen grundgesetzlich nicht, vgl. BK-GG/Barczak Vorbem. z. Art. 1–19, 225. EL 2024, Rn. 180, mwN.

<sup>274</sup> So iE auch v. Rochow VerfBlog, 2025/11/19.

<sup>275</sup> BVerfGE 39, 1 (42); 46, 160 (164); aus jüngerer Zeit BVerfGE 142, 313 Rn. 69; 157, 30 Rn. 145.

<sup>276</sup> BVerfGE 39, 1 (42); s. auch BVerfGE 88, 203 (251 ff.).

deren Gleichheitskonstellationen aktivieren. Dass dies auch für den Schutz der Zivilbevölkerung vor äußeren Bedrohungen gilt, lässt sich kompetenzrechtlich bereits an Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ableiten. Schutzpflichten zeichnen sich durch eine drei- oder mehrpolige Grundrechtskonstellation von grundrechtsgebundenem Staat, störendem Dritten und gefährdetem Grundrechtsträger aus. Innerhalb dieses „Schutzpflichtendreiecks“<sup>277</sup> geht es nicht um die Abwehr von Eingriffen des eigenen Staates, sondern um den Schutz vor Gefahren durch Dritte, vor allem durch Private (zB terroristische Organisationen, Hackergruppen), aber auch durch andere Staaten oder die Natur, also durch „Personen“ oder fremde „Mächte“, die selbst nicht Adressaten der Grundrechte im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG sind.<sup>278</sup>

## 2. Inhalt und Grenzen grundrechtlicher Schutzpflichten: Abwehrbereitschaft des Staates und Einsatz privater Sicherheitsdienste

In dieser Bedeutung beantworten verteidigungsbezogene Schutzpflichten zwar die Frage nach dem rechtlichen „Ob“ und greifen nicht erst dann ein, wenn Verletzungen und Zerstörungen bereits eingetreten sind, sondern sind auch präventiv-vorsorgend in die Zukunft gerichtet.<sup>279</sup> Sie sagen indessen regelmäßig nichts über das rechtliche „Wie“ und somit darüber aus, welche Vorkehrungen durch die öffentliche Gewalt zur effektiven Verwirklichung der verteidigungsbezogenen Schutzpflichten zu treffen sind.<sup>280</sup> Auch den grundrechtlichen Schutzpflichten lässt sich danach keine verfassungsrechtlich verbindliche und kommastellengenaue Antwort auf die Frage nach der notwendigen Sach- und Personalausstattung der Streitkräfte entnehmen. Im Gegenteil: Aus grundrechtlichen Schutzpflichten folgt keine Verpflichtung, überhaupt Streitkräfte zu unterhalten. Einer Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben an nichtstaatliche Stellen (private Sicherheitsdienste) stehen allerdings der Verteidigungsauftrag des Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG sowie der Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG entgegen: Die Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit durch Eingriffe mit Anordnungs- oder Zwangsbefugnissen – notfalls unter Einsatz physischer Gewalt – ist grundsätzlich Sache des Staates. Private Sicherheitsunternehmen können nur mit Tätigkeiten beauftragt werden, die keine originären Aufgaben der Streitkräfte darstellen (zB Schutz Kritischer Infrastrukturu-

<sup>277</sup> Hofmann/Henneke/Müller-Franken GG, 16. Aufl. 2026, Vor Art. 1 Rn. 23.

<sup>278</sup> Klein NJW 1989, 1633 (1633).

<sup>279</sup> StRspr, vgl. BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 121, 317 (356); 157, 30 Rn. 146.

<sup>280</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1999, Rn. 350.

ren).<sup>281</sup> Hoheitliche Sicherheitsaufgaben dürfen demgegenüber nur in begründeten Ausnahmefällen im Wege der Beleihung an Private übertragen werden.<sup>282</sup> Dies ist zB im Bereich der Flugsicherung (Art. 87d Abs. 1 S. 2 GG) und der Durchführung von Fluggastkontrollen (§ 16a LuftSiG) der Fall.

Wie der Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum vor äußeren Bedrohungen materiell und organisatorisch gewährleistet wird, steht im Übrigen im politischen Ermessen des – verfassungsändernden – Gesetzgebers.<sup>283</sup> Abgesehen von dem eher theoretischen Ausnahmefall einer Ermessensreduzierung „auf Null“ bedürfen staatliche Schutzpflichten der normativen Konstituierung, Konturierung und Konkretisierung.<sup>284</sup> Schutzpflichten sind mit anderen Worten umfassend „gesetzesmediatisiert“.<sup>285</sup> Sie enthalten – im Gegensatz zur Figur eines „Grundrechts auf Verteidigung“ – auch keinen verfassungsunmittelbaren Eingriffstitel,<sup>286</sup> da sie andernfalls aus Rechten gegenüber dem Staat Pflichten gegenüber jedermann machten. Bei der Ausgestaltung der verteidigungsbezogenen Schutzpflichten kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.<sup>287</sup> Eine Grenze findet dieser Spielraum wiederum allein im Untermaßverbot, sodass der Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten zur Verteidigung und der Umfang der verfassungsrechtlichen Einrichtungsgarantie für die Bundeswehr nach Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG<sup>288</sup> inhaltlich identisch sind.<sup>289</sup> Die richterliche Kontrolle der Schutzverpflichtung beschränkt sich darauf, ob der Gesetzgeber die genannten Faktoren ausreichend berücksichtigt und seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat.<sup>290</sup> Dies ist nur dann nicht der Fall, wenn die staatlichen Organe gänzlich untätig geblieben sind<sup>291</sup> und wenn sich die getroffenen Maßnahmen als offensichtlich ungeeignet oder evident unzureichend darstellen und somit im Ergebnis erheblich hinter dem gebotenen Schutzziel zurückbleiben.<sup>292</sup> Eine

<sup>281</sup> Vgl. BT-Drs. 16/1296, 5; s. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Zusammenarbeit von Staaten mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen, WD 2–140/06, 8 ff.

<sup>282</sup> BVerfGE 130, 76 (115).

<sup>283</sup> Hofmann/Henneke/Krieger GG, 16. Aufl. 2026, Art. 87a Rn. 5.

<sup>284</sup> BVerfGE 88, 203 (254); 153, 182 Rn. 224.

<sup>285</sup> Dreier Jura 1994, 505 (513); Stern DÖV 2010, 241 (247).

<sup>286</sup> Wahl/Masing JZ 1990, 553 (556 f.); v. Kielmansegg JuS 2009, 216 (217 f.).

<sup>287</sup> StRspr, vgl. nur BVerfGE 121, 317 (356); 133, 59 Rn. 45; 153, 182 Rn. 224; Merten/Papier Grundrechte-HdB II/Calliess, 2006, § 44 Rn. 26.

<sup>288</sup> → C. I. 1.

<sup>289</sup> Ähnlich Orthmann, Landesverteidigung, 2023, 150: „stehen [...] in einem teilweisen Deckungszusammenhang“.

<sup>290</sup> BVerfGE 88, 203 (262); 153, 182 Rn. 225.

<sup>291</sup> Vgl. BVerfGE 56, 54 (80 f.); 77, 170 (214 f.); 79, 174 (201 f.).

<sup>292</sup> Vgl. BVerfGE 85, 191 (212 f.); 92, 26 (46).

nur „bedingte“ Abwehrbereitschaft der Bundesrepublik mag aus der Perspektive effektiver Selbstbehauptung des Staates kritisch erscheinen; sie erreicht die Schwelle des Untermaßverbotes gleichwohl nicht. Ob die bislang unternommenen Anstrengungen ausreichen, um den Staat gesamtverteidigungsfähig zu machen, kann man ebenfalls bezweifeln.<sup>293</sup> Dass die getroffenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder evident unzureichend waren, wird man indes kaum behaupten können. Überlegungen zu einer Versubjektivierung des Verteidigungsauftrags erweisen sich somit in jeder Hinsicht als fruchtlos.

---

<sup>293</sup> Gehringer Die Politische Meinung 25/II, Nr. 590, 68 (69): „nicht kriegstüchtig und damit auch nicht gesamtverteidigungsfähig“.

## D. Zustand und Zukunftsfähigkeit der Zivilverteidigung

So verwundbar westliche Demokratien angesichts aktueller und zukünftiger hybrider Bedrohungen erscheinen müssen,<sup>294</sup> so resilient und adaptionsfähig können sie sich im Kontext neuer Herausforderungen erweisen. Im Vergleich mit anderen Staatsformen gilt gerade die konstitutionelle Demokratie als besonders lern-, innovations- und improvisationsfähig.<sup>295</sup> Vor dem Hintergrund hybrider, zunehmend vernetzter Bedrohungen im Graubereich zwischen Krieg und Frieden erscheint es zum einen unverzichtbar, ein gesamtheitliches Kontinuum der Gesamtverteidigung zu etablieren sowie dessen ständige Fortschreibung und dynamische Anpassung an neue Herausforderungen zu institutionalisieren.<sup>296</sup> Dabei erscheinen punktuelle Modifikationen zielführender als revolutionäre Neuentwürfe von Notstandsverfassungsrecht und Sicherheitsarchitektur.<sup>297</sup> Im Zusammenwirken der beiden Säulen ziviler und militärischer Verteidigung ist zum anderen das System der Zivilverteidigung als ein integraler Ansatz im Verbund von Staat und Gesellschaft zu verstehen.<sup>298</sup>

### I. Gesamtverteidigung als gesamtheitliches Verteidigungskontinuum

#### 1. Begriff und Konzept

Das Zusammenwirken ziviler und militärischer Strukturen – Kern jeder zeitgemäßen Landes- und Bündnisverteidigung – wird als „Gesamtverteidigung“ bezeichnet.<sup>299</sup> Diese bildet die Summe aus ziviler und militärischer Verteidigung, deren Planung und Vorbereitung verzahnt erfolgen muss, um eine wirksame Abschreckung zu erreichen.<sup>300</sup> „Gesamtverteidigung“ ist zwar kein verfassungsrechtlicher Begriff; das Konzept einer „Gesamtaufgabe ‚Verteidigungswesen“<sup>301</sup>

---

<sup>294</sup> → B. I. 2.

<sup>295</sup> Barczak VVDStRL 84 (2025), 55 (71 ff.), mwN.

<sup>296</sup> → D. I.

<sup>297</sup> Wie hier Lange Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2025, 4.

<sup>298</sup> → D. II.

<sup>299</sup> Im ersten Zugriff Gehringer/Steger, Deutschland im Ernstfall, 2025, 22 ff.

<sup>300</sup> Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ), 1.

<sup>301</sup> BVerfGE 8, 104 (116); s. auch BbgVerfG NVwZ 1999, 868 (869).

ist aber auch dem Grundgesetz nicht fremd, was in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 80a Abs. 1 S. 1, 87b Abs. 2 S. 1 GG („Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“<sup>302</sup>) zum Ausdruck kommt.<sup>303</sup> Die Verfassung zieht an dieser Stelle die Lehren aus der Entgrenzung eines Krieges, der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht länger eine schlichte Auseinandersetzung zwischen Streitkräften war, sondern immer stärker alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft erfasste.<sup>304</sup> Unter den Bedingungen moderner Kriegsführung beschränkt sich der Verteidigungsfall nicht auf einen militärischen Schlagabtausch, sondern weitet sich unweigerlich zu einem zivilen Notstand aus, in dem sowohl die Belange von Staat und Regierung als auch die existenziellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar gefährdet sein können.<sup>305</sup> Der Begriff der Gesamtverteidigung steht somit für eine Bündelung der zwar organisatorisch selbstständigen, jedoch in einem unauflösbaren Zusammenhang stehenden Elemente der militärischen Landes- und Bündnisverteidigung einerseits und der zivilen Verteidigungsmaßnahmen sowohl des Bundes wie auch der Länder andererseits unter einer gemeinsamen Verteidigungskonzeption.<sup>306</sup>

## 2. Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung

Neben der Ertüchtigung der Streitkräfte bildet die Gesamtverteidigung die zweite Säule der proklamierten „Zeitenwende“. Für eine Verklammerung beider Bereiche sorgen die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV<sup>307</sup>). Diese stammen ursprünglich vom 10.1.1989,<sup>308</sup> mithin aus der Endphase des „Kalten Krieges“, und konnten auf aktuelle Bedrohungen wie Cyberangriffe auf Kritische Infrastrukturen und weitere Herausforderungen hybrider Kriegsführung naturgemäß keine Antwort geben.<sup>309</sup> Mit ihrer Novellierung im

<sup>302</sup> Zu möglichen Lesarten Huber/Voßkuhle/Heintzen GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 13.

<sup>303</sup> Von einem Verfassungsauftrag „Gesamtverteidigung“ ausgehend Freudenberg BWV 2024, 25 (26, 27); vgl. auch Poretschkin, Zivilverteidigung als Verfassungsauftrag, 1991, 75 ff., 114 ff.

<sup>304</sup> → B. I. 1.

<sup>305</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 201.

<sup>306</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Klinkenberg, 2024, § 14 Rn. 15; v. Kalkreuth, Zivile Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung, 1985, 13.

<sup>307</sup> Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung v. 5.6.2024 (GMBL. 790).

<sup>308</sup> GMBL. 1989, 107. Eingehend zur Ursprungsfassung Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Klinkenberg, 2024, § 14 Rn. 14 ff.; ders. BWV 2019, 4 ff. und 25 ff.

<sup>309</sup> Dazu Klinkenberg BWV 2020, 270 ff.

Juni 2024 ist insofern eine strukturelle Schwäche des Gesamtverteidigungsansatzes beseitigt worden. Die RRGV implementieren seither den in der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierten Leitgedanken der *integrierten* Sicherheit in verteidigungspolitischer Hinsicht.<sup>310</sup> Sie präzisieren die Zuständigkeiten und Anforderungsprofile der an der Gesamtverteidigung beteiligten Akteure in Bund, Ländern und Gemeinden, skizzieren den internationalen Rechtsrahmen von Gesamtverteidigung, tragen der veränderten Rolle Deutschlands als Operations- und Bereitstellungsraum für verbündete Streitkräfte Rechnung und geben Antworten auf die Folgen der Privatisierung verteidigungsrelevanter Versorgungsleistungen (Bahn, Post, Telekom). Obschon lediglich in die Handlungsform einer ministeriellen Verwaltungsvorschrift gekleidet und in der Öffentlichkeit kaum beachtet, ist mit den novellierten RRGV ein historischer Schritt in Richtung eines national und international integrierten Konzepts der Gesamtverteidigung getan worden. Das Ziel eines gesamtheitlichen Verteidigungskontinuums<sup>311</sup> wird durch das Konzept der Gesamtverteidigung jedoch nur dann erreicht werden, wenn dieses über die Ebene regierungsamtlicher Richtlinien hinauskommt und sich dabei als *integraler* Ansatz versteht.<sup>312</sup> Dies gilt sowohl für das Konzept der Gesamtverteidigung insgesamt als auch für dessen zivile und militärische Teile.

## II. Zivilverteidigung im Verbund von Staat und Gesellschaft

Zivilverteidigung ist seit jeher „ein untrennbarer und unverzichtbarer Teil der Gesamtverteidigung“.<sup>313</sup> Bei der zivilen Verteidigung handelt es sich um eine verfassungsrechtlich zugewiesene Bundeskompetenz (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 87b Abs. 2 S. 1 GG),<sup>314</sup> die jedoch nicht zusätzlich – analog zu den Streitkräften (Art. 87a Abs. 1 GG) – durch eine institutionelle Garantie abgesichert wird.<sup>315</sup> Aufgabe der Zivilverteidigung ist es, für resiliente Strukturen in Verwaltung und Wirtschaft sowie insgesamt für eine resiliente Bevölkerung zu sor-

---

<sup>310</sup> Bundesregierung, Nationale Sicherheitsstrategie, 2023, 6. Zu Genese und politischer Bewertung der Sicherheitsstrategie Goertz, HdB-Äußere Sicherheit, 2024, 182 ff.; zu Charakter und normativer Bedeutung Rossa, Die Finalität europäischer Verteidigung, 2025, 259 ff.

<sup>311</sup> Arnold/Frick ZRP 2024, 118 (118); Frick ZRP 2025, 52 (53).

<sup>312</sup> Barczak ZRP 2025, 61 (61).

<sup>313</sup> Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland v. 14.4.1972, BT-Drs. VI/3345, 9; näher v. Kalckreuth, Zivile Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung, 1985, 21 ff.

<sup>314</sup> BT-Drs. 20/10476, 5.

<sup>315</sup> → C. I. 1.

gen.<sup>316</sup> Als prinzipiell gleichberechtigter Teil neben der militärischen Verteidigung umfasst die zivile Verteidigung die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller zivilen Maßnahmen, die zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit einschließlich der Versorgung und des Schutzes der Zivilbevölkerung erforderlich sind.<sup>317</sup> Insofern beruht das gegenwärtige Modell der Zivilverteidigung auf vier Säulen bzw. Handlungsfeldern:

1. der Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen;
2. dem Schutz der Zivilbevölkerung vor den bei einem Angriff drohenden Gefahren sowie die Beseitigung oder Milderung der unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten und die Gewährleistung der für das Überleben der Zivilbevölkerung notwendigen Voraussetzungen (Zivilschutz);
3. der Versorgung der Zivilbevölkerung und der Bundeswehr auf dem Gebiet der Bundesrepublik mit den notwendigen Gütern und Leistungen;
4. der Unterstützung der Streitkräfte bei der Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsfähigkeit und Operationsfreiheit.<sup>318</sup>

Ohne eine funktionierende zivile Verteidigung ist eine effektive militärische Landes- und Bündnisverteidigung nicht möglich.<sup>319</sup> So elementar eine wirksame Zivilverteidigung jedoch für die Gesamtverteidigung ist, so sehr tritt die zivile Verteidigung in der politischen Prioritätensetzung traditionell hinter die militärische Verteidigung zurück.<sup>320</sup> Dies zeigte sich zuletzt daran, dass dem Sondervermögen für die Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG<sup>321</sup>) erst im zweiten Schritt eine Bereichsausnahme von der Schuldenbremse folgte, die neben Verteidigungsausgaben auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Be-

<sup>316</sup> Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ), 1.

<sup>317</sup> Nr. 18 Abs. 1 S. 1 RRGV.

<sup>318</sup> Nr. 18 Abs. 1 S. 2 RRGV.

<sup>319</sup> Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland v. 14.4.1972, BT-Drs. VI/3345, 77; s. auch v. Kalckreuth, Zivile Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung, 1985, 87 ff.; Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Tiesler/Freudenberg, 2025, 149 (159).

<sup>320</sup> Vgl. insoweit bereits Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland v. 14.4.1972, BT-Drs. VI/3345, 9: „Die Bundesregierung ist sich bewusst, daß die Probleme der zivilen Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung bislang nur unzureichend gelöst sind. Im Verlauf der Entwicklung ist die zivile Verteidigung in der Rangfolge politischer Prioritäten verschiedentlich zurückgestuft und Wandlungen unterworfen worden, die durch psychologische und politische Faktoren sowie durch die finanzielle Lage des Bundes bestimmt waren“. An dieser Zustandsbeschreibung hat sich bis heute wenig geändert, vgl. Freudenberg BWV 2024, 25 (25).

<sup>321</sup> Eingef. durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.6.2022 (BGBl. I 968).

völkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und hinsichtlich der Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten (Art. 109 Abs. 3 S. 5, 115 Abs. 2 S. 4 GG<sup>322</sup>) umfasst. Die Forderung, den Stellenwert der zivilen Verteidigung demjenigen der militärischen Verteidigung anzugleichen, lässt sich hingegen damit begründen, dass Angriffe mit hybriden Fähigkeiten, die auf sämtliche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zielen, möglicherweise die eigenen militärischen Fähigkeiten unterlaufen und eine Abwehrreaktion gegebenenfalls nur (noch) mit zivilen Fähigkeiten und Wirkmitteln möglich ist.<sup>323</sup> Unter diesen Umständen sind Bedeutung und Rolle der zivilen Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung neu zu bewerten, anzupassen und mit den Fähigkeiten und Mitteln der militärischen Verteidigung in Einklang zu bringen.<sup>324</sup>

Eine grundgesetzliche Aufwertung der Zivilverteidigung durch die Verankerung in einer Einrichtungsgarantie erscheint insofern verfassungspolitisch naheliegend; systematisch würde sie sich bei Art. 87a GG einfügen, wobei im Falle einer Verfassungsänderung die Chance ergriffen werden sollte, militärische und zivile Verteidigung unter einem gemeinsamen Oberbegriff „Gesamtverteidigung“ zu konstitutionalisieren.<sup>325</sup> Die „[u]mfassende Stärkung des Bevölkerungsschutzes und der Zivilen Verteidigung“, wie sie zuletzt von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder gefordert wurde, trägt dieser Erkenntnis ebenfalls Rechnung.<sup>326</sup> Eine wirksame Zivilverteidigung, die zur Ertüchtigung und Stärkung der Abwehrkräfte im Inneren sowie zu einer Abschreckung nach außen geeignet ist, wird dabei nur als integraler Ansatz gelingen, dh unter Berücksichtigung aller tatsächlichen und potenziellen Gefährdungsszenarien<sup>327</sup> sowie im Verbund<sup>328</sup> aller staatlichen Akteure<sup>329</sup> und gesellschaftlichen Kräfte.<sup>330</sup>

<sup>322</sup> Eingef. durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 22.3.2025 (BGBl. I Nr. 94).

<sup>323</sup> Freudenberg/Kuhlmey, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Freudenberg, 2021, 21 (44).

<sup>324</sup> Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (372); ders. BWV 2019, 276 (278 f.).

<sup>325</sup> Die Forderung, „Gesamtverteidigung“ im Grundgesetz zu verankern, wurde bereits früh erhoben, vgl. v. Zitzewitz, Wehrkunde 1962, 81 (82); zuletzt Freudenberg BWV 2024, 25 (28) sowie Jäkel/de Maizière/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 62 f.

<sup>326</sup> Vgl. TOP 50 der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder v. 11. bis 13.6.2025 in Bremerhaven.

<sup>327</sup> → D. II. 1.

<sup>328</sup> Vgl. auch Becker, Gutachten 74. DJT, D33: „Krisenbekämpfung als ‚Verbundprojekt‘“.

<sup>329</sup> → D. II. 2.

<sup>330</sup> → D. II. 3.

## 1. Worst-Case-Ansatz

### a) Bündnis- und Landesverteidigung als Referenzszenarien einer Allgefahrenabwehr

Im sicherheitsstrategischen Krisenzyklus<sup>331</sup> von Vorausschau und Vorbereitung über die eigentliche Reaktion bis hin zur Wiederherstellung des Ausgangszustands spielen *Worst Cases* eine entscheidende Rolle. Die Einbeziehung von *Worst-Case-Szenarien*<sup>332</sup> in die strategische Planung ermöglicht es, robustere und resilientere Strategien zu entwickeln. Zudem kann die Öffentlichkeit dadurch für Krisenfälle und langfristig negative sicherheitspolitische Entwicklungen und deren Implikationen sensibilisiert werden.<sup>333</sup> Die Vorbereitung auf den größtmöglich anzunehmenden Ernstfall („Preparedness for worst-case scenarios“<sup>334</sup>) stellt insofern sicher, dass eine zielorientierte Vorsorge alle vernünftigerweise anzunehmenden Eventualitäten reflektiert, in großen Maßstäben und Dimensionen denkt und damit – zumindest ansatzweise – selbst für den ungünstigsten Fall gewappnet ist. Diese Herangehensweise entspricht dem System der grundgesetzlichen Wehrverfassung, die ebenfalls vom End- bzw. Extrempunkt des Krieges her denkt.<sup>335</sup> Als prioritäres Referenzszenario für die Vorbereitung fach- und ebenenübergreifenden Staatshandelns ist danach der Eintritt eines Bündnis- oder Landesverteidigungsfalles anzunehmen.<sup>336</sup>

Nicht zuletzt das administrative Planen für den Ernstfall – Planungsgrundlage für die zivile Verteidigung bildet die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) aus dem Jahr 2016<sup>337</sup> – hat ausgehend von diesem Referenzszenario mögliche Folgewirkungen, Präventions- und Reaktionsmaßnahmen aufzuzeigen. Dem trägt das „Gesamtszenario Zivile Verteidigung“ Rechnung, welches durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Abstimmung mit dem Territorialen Führungskommando der Bundeswehr

<sup>331</sup> Statt aller Becker, Gutachten 74. DJT, D16 ff.; Ludwigs VVDStRL 83 (2024), 131 (146 ff.); jeweils mwN.

<sup>332</sup> Dazu nur die Auflistung in Metis-Studie, Worst Cases, 2024, 5: Russischer Sieg in der Ukraine und substaatliche Konflikte in Europa, Krieg des Westens mit dem Iran infolge einer israelischen Offensive im Libanon, Eskalation im Konflikt um Taiwan, US-Isolationismus unter Trump.

<sup>333</sup> Metis-Studie, Worst Cases, 2024, 2; vgl. auch Lange Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2025, 6: „Das Denken in *best cases* befördert hingegen nur die eigene Wehrlosigkeit“.

<sup>334</sup> Lacher/Rohs/Großmann/Fliegner BBK Bevölkerungsschutz 2025, 30 (30).

<sup>335</sup> Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/v. Lewinski, 2024, 15 (37).

<sup>336</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (212 f.); Walus GSZ 2025, 70 (74).

<sup>337</sup> Im militärischen Bereich basiert die Planung auf den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 2023.

entworfen wurde und einen potenziell vierphasigen Konfliktverlauf<sup>338</sup> in Anlehnung an die Erkenntnisse aus dem Kriegsgeschehen in der Ukraine skizziert.<sup>339</sup> Das „Gesamtszenario“ dient als Grundlage für die Ausarbeitung weiterer Rahmen- und Fähigkeitskonzepte der zivilen Verteidigung und versteht sich – richtigerweise – lediglich als Darstellung eines von vielen denkbaren möglichen Konfliktverläufen. Die Antizipation plausibler negativer Extrementwicklungen lässt den Schluss zu, dass auch alle anderen Gefährdungen, die die Schwelle zum *Worst Case* nicht erreichen, unabhängig von ihrem Ursprung in den auf den Ernstfall eingestellten Regelungsstrukturen abgearbeitet werden können (sog. integrierter All-Gefahren-Ansatz<sup>340</sup>). In diesem Sinne ist unter anderem die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe,<sup>341</sup> der Schutz Kritischer Infrastrukturen<sup>342</sup> sowie die Abwehr von Spionage<sup>343</sup> sicherzustellen.

## aa) Gewährleistung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe

### (1) *Business-as-usual*-Modell

Vorsorgemaßnahmen für Krisen und Katastrophen haben von vornherein nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die staatlichen Organe in der Krise ihre Arbeits-, Handlungs- und Kommunikationsfähigkeit behalten.<sup>344</sup> Ohne politische Führung lässt sich die Abwehr äußerer Bedrohungen nicht längerfristig organisieren und koordinieren. Aber auch ein Zusammenbruch der unteren Verwaltungsebenen, namentlich im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge,<sup>345</sup> wird über kurz oder lang zur Folge haben, dass eine gesamtgesellschaftliche Unterstützung der Verteidigung nicht gewährleistet werden kann. Die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen ist danach eine Hauptaufgabe der zivilen Verteidigung und ein Grundanliegen des Grundgesetzes.

<sup>338</sup> Phase 1: hybride Bedrohungen – Phase 2: Krise, militärischer Aufmarsch an den NATO-Außengrenzen – Phase 3: Bündnisverteidigung und Übergang zur Landesverteidigung – Phase 4: Landesverteidigung.

<sup>339</sup> BT-Drs. 20/10476, 8f.; mit entsprechenden Szenarien auch Gehringer/Steger, Deutschland im Ernstfall, 2025, 13ff.

<sup>340</sup> BMI, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, 7. Aus der Literatur Gusy/Kugelmann/Würtenberger Zivile Sicherh-HdB/Wiater, 2017, Kap. 12 Rn. 12; Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Wingen/Voßschmidt, 2024, § 32 Rn. 5 ff.; Wischmeyer, Informationssicherheit, 2023, 87, 93, 102 ff., 115, 163; Bäumer/Bostelaar/Fürstenberg/Schmitt/Stock BBK Bevölkerungsschutz 2025, 8 (10); Walus GSZ 2025, 70 (74).

<sup>341</sup> → D. II. 1. a) aa).

<sup>342</sup> → D. II. 1. a) bb).

<sup>343</sup> → D. II. 1. a) cc).

<sup>344</sup> BT-Drs. VI/3345, 14.

<sup>345</sup> Zur Kommunalverwaltung und kommunalen Daseinsvorsorge als Kritische Infrastrukturen vgl. Martini/Botta LKV 2024, 293 ff.; Teichmann MMR 2025, 713 ff.

Es gehört zu den Wesensmerkmalen der Notstandsverfassung, dass sie am verfassungsstaatlichen Normalverfahren so lange und so weit wie möglich festzuhalten sucht (sog. *Business-as-usual*-Modell<sup>346</sup>). Vom Antrag der Bundesregierung über die Feststellung durch den Bundestag oder ein nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zusammengesetztes Notparlament (Gemeinsamer Ausschuss<sup>347</sup>) bis hin zur Verkündung im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten wird der Verteidigungsfall in das parlamentarisch-demokratische Modell des Grundgesetzes eingepasst und als „Sondernormalfall“<sup>348</sup> behandelt. Voraussetzung dafür ist, dass die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsorgane,<sup>349</sup> die Kontinuität der demokratischen Legitimation<sup>350</sup> und die Kontrolle der Exekutive<sup>351</sup> während des Verteidigungsfalls aufrechterhalten werden. Das Grundgesetz geht somit auch in der Krise von einem *Checks and Balances* zwischen Legislative, Exekutive und Judikative aus. Es erhebt den Normalfall zum Maß aller Dinge und vertraut darauf, dass sich die Krise mit „verfassungsstaatlichen Bordmitteln“ bewältigen lässt.<sup>352</sup>

Regelungen zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen finden sich darüber hinaus verstreut über die gesamte Rechtsordnung, namentlich in Vorgaben für das gerichtliche Verfahren: Für Fälle der tatsächlichen Verhinderung eines Gerichts infolge eines Not- oder Ausnahmezustands, aufgrund dessen die Ausübung der Rechtspflege im Gerichtsbezirk nicht möglich ist, trifft das Prozessrecht Vorsorge, indem es eine Bestimmung des notstandsweise zuständigen Gerichts durch das jeweils nächsthöhere Gericht vorsieht.<sup>353</sup> Auch der totale Stillstand der Rechtspflege für einen längeren und nicht absehbaren Zeitraum infolge eines Krieges oder eines vergleichbaren Ereignisses (Naturkatastrophe, Pandemie etc.) wird prozess- wie materiellrechtlich kleingearbeitet zu einer schlichten Verfahrensunterbrechung (§ 245 ZPO<sup>354</sup>) und Verjährungshemmung (§ 206

<sup>346</sup> Gross/Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis*, 2006, 86.

<sup>347</sup> Vgl. Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG. Instruktiv Gräwe, *Der Gemeinsame Ausschuss im verfassungsrechtlichen System der Gewaltenteilung*, 2023.

<sup>348</sup> Böckenförde NJW 1978, 1881 (1889).

<sup>349</sup> Wenn Art. 115g GG dies für das Bundesverfassungsgericht explizit vorsieht, ist damit nur eine besondere Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes festgeschrieben, dass sich Verfassungsorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht behindern dürfen, sondern loyal unterstützen müssen (vgl. BT-Drs. V/1879, 28).

<sup>350</sup> Vgl. Art. 115h GG.

<sup>351</sup> Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der rechtsprechenden Gewalt in Krisenzeiten allgemein v. Lewinski, *Resilienz des Rechts/Unger/John-Koch*, 2016, 83 (90 ff.).

<sup>352</sup> Barczak APuZ 32–33/2022, 25 (29).

<sup>353</sup> § 36 Abs. 1 Nr. 1 ZPO; § 5 Abs. 1 Nr. 1 FamFG; § 53 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; § 58 Abs. 1 Nr. 1 SGG; § 39 Abs. 1 Nr. 1 FGO.

<sup>354</sup> Die Vorschrift ist im verwaltungs- (§ 173 VwGO), sozial- (§ 202 SGG) und finanzgerichtlichen (§ 155 FGO) Verfahren entsprechend anwendbar.

BGB<sup>355</sup>). Eine Suspendierung der Dritten Gewalt insgesamt oder auch nur der Justizgrundrechte<sup>356</sup> ist unter dem Grundgesetz ebenso wenig legitimierbar wie Ausnahmegerichte (§ 16 S. 1 GVG, Art. 101 Abs. 1 S. 1 GG).<sup>357</sup>

## (2) Behördliches Risiko- und Krisenmanagement

Nach diesem „Normalmodell“ müssen die staatlichen Funktionen auch im äußeren Notstand ausgeübt werden können, ohne dass es hierzu im Grundsatz einer besonderen Organisations- oder Verfahrensweise bedarf.<sup>358</sup> Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung obliegt danach weiterhin vorrangig den im Frieden zuständigen Behörden der Länder und des Bundes.<sup>359</sup>

Damit dies gewährleistet werden kann, bedarf es zunächst der Umsetzung von Maßnahmen zum internen behördlichen Risiko- und Krisenmanagement im Interesse eines flächendeckenden Behördenselbstschutzes.<sup>360</sup> Dazu zählen die Sicherstellung der organisatorischen und personellen Handlungsfähigkeit, der Kommunikations- und technischen Betriebsfähigkeit sowie die Gewährleistung der Unterbringung und des Schutzes des Personals.<sup>361</sup> Staatliche Organe, die Funktionen der Gesamtverteidigung wahrnehmen, sind so unterzubringen, dass sie ihre Aufgaben möglichst ungehindert fortführen können. Dazu sind ggf. gesonderte bauliche und technische Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Für den Fall der Aufgabe des Dienstsitzes sind Vorkehrungen zu treffen, um die Aufgabenwahrnehmung einer Behörde an einen anderen, geschützteren Platz (Ausweichsitz) verlagern zu können.<sup>362</sup>

Darüber hinaus sind externe, dh behördenübergreifende sowie im Verbund von Staat und Gesellschaft ansetzende Maßnahmen erforderlich: Hierzu zählen zunächst die zivile Alarmplanung und das Melde- und Lagewesen, damit bei äußeren Bedrohungen die Behörden in Bund, Ländern und Kommunen schnell, effektiv und abge-

<sup>355</sup> Während § 203 Abs. 1 BGB aF den Stillstand der Rechtspflege noch ausdrücklich als Grund für eine Verjährungshemmung aufführte, wird sie seit der Schuldrechtsmodernisierung 2001 (BGBl. I 3138) als ein Anwendungsfall von höherer Gewalt im Sinne des § 206 BGB angesehen, vgl. MüKoBGB/Grothe 10. Aufl. 2025, § 206 Rn. 7.

<sup>356</sup> Lediglich Art. 115c Abs. 2 Nr. 2 GG sieht eine moderate Verlängerung der Frist für die richterliche Vorführung vorläufig Festgenommener in Fällen vor, in denen ein Richter nicht innerhalb der für Normalzeiten geltenden Frist tätig werden konnte.

<sup>357</sup> Grundlegend BVerfGE 3, 213 (223).

<sup>358</sup> Nr. 19.1 S. 2 RRGV.

<sup>359</sup> Nr. 19.5 RRGV; s. auch Nr. 19.2.5 Abs. 1 RRGV: „Stellung, Funktion und Aufgaben der Polizeien des Bundes und der Länder bleiben unverändert“.

<sup>360</sup> Eingehend Trauboth, Krisenmanagement in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen/Trauboth, 2. Aufl. 2022, 19 (30 ff.).

<sup>361</sup> BMI, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, 18.

<sup>362</sup> BMI, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, 18 f.

stimmt handeln können. Ziviles und militärisches Alarmwesen ebenso wie zivile und militärische Meldewege, das Meldewesen sowie die Lagerdarstellung sind zu harmonisieren und aufeinander abzustimmen.<sup>363</sup> Zudem lassen sich die Staats- und Regierungsfunktionen im Krisenfall nur aufrechterhalten, wenn eine ressort- und ebenenübergreifende Kommunikation gewährleistet (inklusive erforderlicher Rechenzentren, Netzwerkinfrastrukturen, baulicher Maßnahmen) und diese vor unbefugtem Zugriff von außen gesichert wird, zB durch den Aufbau bundesweit eigenständiger und unabhängiger Netze und der Ermöglichung einer Verschlusssachen-Kommunikation bis VS-GEHEIM mindestens bis auf Ebene der Landesressorts und die Förderung der baulichen Ertüchtigung von VS-Räumen auf allen staatlichen Ebenen.<sup>364</sup> Zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit sind die staatlichen Organe zudem auf die Mitwirkung der Medien, insbesondere im Bereich des Rundfunks (Hörfunk und Fernsehen) sowie der digitalen Medien angewiesen.<sup>365</sup> Im äußeren Notstand müssen notwendige Bekanntgaben und Verkündungen sowie sonstige Verlautbarungen und Informationen breitenwirksam übermittelt werden können. Dem tragen namentlich die Regelungen des vereinfachten Verfahrens nach §§ 9, 10 VkBkmG<sup>366</sup> Rechnung. Ferner sind Vorkehrungen für einen Ausfall Kritischer, insbesondere Verteidigungswichtiger Infrastrukturen<sup>367</sup> zu treffen. Dies betrifft unter anderem die Einrichtung einer flächendeckend dislozierten Nationalen Notstromreserve für Störungen der Energieversorgung, etwa durch langanhaltende flächendeckende Stromausfälle (Blackouts).<sup>368</sup>

Die vergleichsweise „grobkörnigen“ Vorgaben zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen in der KZV und den RRGV bedürfen schließlich der Konkretisierung in zeitgemäß reformierten und auf die Eigenheiten moderner Bedrohungslagen abgestimmten Teil- und Feinkonzepten, insbesondere einem „Konzept zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen“, einer „Objekterfassungs- und Objektschutzrichtlinie“, einer „Richtlinie für das Zivile Melde- und Lagewesen in einer Krise und

---

<sup>363</sup> Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ), 4.

<sup>364</sup> TOP 50 Nr. 5 der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder v. 11. bis 13.6.2025 in Bremerhaven.

<sup>365</sup> Nr. 19.4 Abs. 1 RRGV.

<sup>366</sup> Gesetz über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und über Bekanntmachungen v. 20.12.2022 (BGBl. I 2752).

<sup>367</sup> → D. II. 1. a) bb).

<sup>368</sup> TOP 50 Nr. 5 der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder v. 11. bis 13.6.2025 in Bremerhaven.

im Verteidigungsfall“ sowie einer „Richtlinie Zivile Alarmplanung“.<sup>369</sup>

## bb) Schutz Kritischer Infrastrukturen

### (1) Betreiberpflichten und staatliche Gewährleistungsverantwortung

Moderne Staaten mit ihrer ubiquitären Vernetzung und hochgradig arbeitsteiligen Organisation sind auf die jederzeitige Verfügbarkeit von elementaren Versorgungsleistungen für ihre Bevölkerung, ihre öffentlichen Institutionen und privaten Wirtschaftsunternehmen angewiesen.<sup>370</sup> Diese „Lebensadern“<sup>371</sup> moderner Gesellschaften werden seit Mitte der 1990er Jahre im Sicherheitsdiskurs als Kritische Infrastrukturen (KRITIS) bezeichnet. Wie sich der bereichsspezifischen Legaldefinition des § 2 Abs. 10 S. 1 BSIG entnehmen lässt, beruht ihre Kritikalität auf der Abhängigkeit der Gesellschaft von einzelnen, für das Funktionieren des Gesamtsystems essenziellen Teilsystemen in bestimmten Sektoren.<sup>372</sup> Dabei kann bereits eine Beeinträchtigung innerhalb eines Sektors (Energieversorgung, Informationstechnik, Transport und Verkehr, Gesundheits- und Wasserversorgung etc.) genügen, um weite Teile des öffentlichen Lebens einzuschränken. Sind Kritische Infrastrukturen bereits in Friedenszeiten neuralgische Punkte von Staat und Gesellschaft, gilt dies erst recht in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und bewaffneter Konflikte.<sup>373</sup> Gegenwärtig zeigt sich, dass die Gefährdung Kritischer Infrastrukturen kontinuierlich zunimmt und sich die betreffenden Einrichtungen selbst in relativen Friedenszeiten nur bedingt gegen analoge oder digitale Angriffe schützen lassen. Dies gilt vor allem, aber längst nicht nur, für maritime Kritische Infrastrukturen wie Offshore-Windparks, Erdöl- oder Erdgas-Förderanlagen, Flüssiggasterminals, Pipelines und Unterseekabel.<sup>374</sup>

Der Schutz Kritischer Infrastrukturen obliegt nach den gesetzlichen Bestimmungen im Ausgangspunkt den Betreibern selbst.<sup>375</sup>

<sup>369</sup> Zum Stand der Umsetzung BT-Drs. 20/5112, 2.

<sup>370</sup> Kloepfer, Schutz kritischer Infrastrukturen/Dombrowsky, 2010, 27 ff.; Jäger HdB-Sicherheitsgefahren/Strauß, 2015, 343 (343); Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg SicherheitsR-HdB/Wischmeyer/Schumacher, 2022, § 14 Rn. 1.

<sup>371</sup> Bäumer/Bostelaar/Fürstenberg/Schmitt/Stock BBK Bevölkerungsschutz 2025, 8 (8).

<sup>372</sup> Vgl. auch BMI, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, 3; ferner Ehrhart, Krieg im 21. Jahrhundert/Freudenberg, 2017, 346 (350); Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Endreß, 2024, § 51 Rn. 21.

<sup>373</sup> Bothe GSZ-Sonderausgabe 2022, 16 ff.

<sup>374</sup> Vgl. Pawlak SIRIUS 2023, 160 ff.; Walter NordÖR 2023, 297 ff.; ders. DÖV 2025, 173 ff.; Fischer/Rust DVBl 2025, 742 ff.; Grünewald/Siegemund GSZ 2025, 207 ff.

<sup>375</sup> Vgl. die Betreiberpflichten gemäß §§ 8aff. BSIG. Zur Krisenverantwortung der Betreiber Kritischer Infrastrukturen allgemein Becker, Gutachten 74. DJT, D32f.

Diese sind verpflichtet, angemessene organisatorische und technische Vorkehrungen zur Vermeidung von Störungen durch Naturkatastrophen, terroristische Anschläge oder menschliches Versagen zu treffen. Dabei können sie auch auf private Sicherheitsdienste zurückgreifen.<sup>376</sup> Aufgrund ihrer eingangs beschriebenen Systemrelevanz gilt für Kritische Infrastrukturen zugleich eine staatliche Gewährleistungsverantwortung.<sup>377</sup> Diese folgt vereinzelt aus expliziten grundgesetzlichen Aufträgen zur Infrastrukturgewährleistung (vgl. Art. 87e Abs. 4 S. 1, 87f Abs. 1 GG) oder kann zumindest als Hintergrundfolie infrastrukturbezogener Regelungsaufträge (vgl. Art. 87d Abs. 1 S. 3, 89 Abs. 2 S. 2, 90 Abs. 2 S. 6 GG) angesehen werden. Sie gilt im Übrigen insbesondere dort, wo Kritische Infrastrukturen essenzielle Voraussetzung für die Wahrnehmung grundrechtlich geschützter Freiheit sind,<sup>378</sup> sowie mit Blick auf solche Gefahren, deren Abwehr nicht ausschließlich von den KRITIS-Betreibern verlangt werden kann, zB Angriffe dritter Staaten durch Spionage und Sabotage.<sup>379</sup> Während die Betreiber von Infrastruktureinrichtungen zur Risikovorsorge im Gefahrenvorfeld verpflichtet sind, setzt der staatliche Schutzauftrag regelmäßig erst im Fall einer Konkretisierung der Gefährdung im Einzelfall ein.<sup>380</sup> Eine wichtige Ausnahme bildet der vorbeugende personelle Sabotageschutz nach § 1 Abs. 4 und 5 SÜG, der lebens- und verteidigungswichtige Einrichtungen vor Infiltration, Manipulation und Ausforschung durch sogenannte Innentäter schützen soll.<sup>381</sup>

## (2) Rechtsrahmen für Verteidigungswichtige Infrastrukturen

Kritische Infrastrukturen haben seit jeher im Bereich der zivilen Sicherheit ihren Platz, die auf die Vulnerabilität einer hochgradig vernetzten Gesellschaft Bezug nimmt.<sup>382</sup> Der Schutz Kritischer Infrastrukturen ist jedoch zugleich ein Kernelement der zivilen Verteidigung und muss dort in allen vier Handlungsfeldern (Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, Zivilschutz, Versorgung der Bevölkerung, Unterstützung der Streitkräfte) Berücksichtigung

<sup>376</sup> → C. II. 2.

<sup>377</sup> Zum Konzept der Gewährleistungsverwaltung statt aller Schoch NVwZ 2008, 241 ff.

<sup>378</sup> Dietrich/Fahrner/Gazeas/v. Heintschel-Heinegg SicherheitsR-HdB/Wischmeyer/Schumacher, 2022, § 14 Rn. 77; Freimuth, Die Gewährleistung der IT-Sicherheit Kritischer Infrastrukturen, 2018, 175 ff.

<sup>379</sup> Walter DÖV 2023, 888 (891).

<sup>380</sup> BT-Drs. 20/4267, 7.

<sup>381</sup> Näher Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, G. Rn. 2 ff. Zur Präventionslogik des SÜG instruktiv Dietrich/Gärditz, Spionageabwehr und Sabotageschutz/Schumacher, 2025, 163 ff.

<sup>382</sup> Gusy/Kugelman/Würtenberger Zivile Sicherh-HdB/Engels, 2017, Kap. 14 Rn. 1.

finden.<sup>383</sup> Von der Deckung des elementaren Bedarfs der Zivilbevölkerung über Truppentransporte bis hin zur Versorgung der Streitkräfte mit Waffen und Munition erbringen Kritische Infrastrukturen auch jene Dienstleistungen, die für die zivile und militärische Durchhaltefähigkeit in einem bewaffneten Konflikt unabdingbar sind und eine effektive Gesamtverteidigung überhaupt erst möglich machen. Infrastruktur kann im Kontext der Gesamtverteidigung dann als „verteidigungswichtig“<sup>384</sup> gelten, wenn

1. sie für den Einsatz und die Aufgabenwahrnehmung der Bundeswehr im Rahmen der militärischen Landes- und Bündnisverteidigung, bei Dauereinsatzaufgaben und dauerhaften zivil-militärischen Kooperationen und Unterstützungsleistungen unverzichtbar ist,<sup>385</sup>
2. ihre Beeinträchtigung auf Grund fehlender kurzfristiger Ersetzbarkeit die Funktionsfähigkeit (Ausrüstung, Führung und Unterstützung) der Bundeswehr, verbündeter Streitkräfte sowie der zivilen Verteidigung erheblich gefährden kann,<sup>386</sup> oder
3. die ihr anhaftende betriebliche Eigengefahr die Gesundheit oder das Leben großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährden kann.<sup>387</sup>

Es bedarf einheitlicher Standards, die der Gleichheit privater Wettbewerber gerecht werden, sowie eines kohärenten Rechtsrahmens, der den Schutz Kritischer, namentlich Verteidigungswichtiger Infrastrukturen ganzheitlich abdeckt.<sup>388</sup> Verteidigungswichtige Infrastrukturen (VI) sind ein wesentlicher Bestandteil der gesamtstaatlichen Aufgabe des sogenannten *Military Enablement*,<sup>389</sup> dh aller Maßnahmen und Fähigkeiten der NATO-Partner, die den Einsatz verbündeter Streitkräfte unterstützen und sicherstellen sollen. Hierzu zählt auch die Schaffung der entsprechenden infrastrukturellen Voraussetzungen im Bündnisgebiet. Ungeachtet wiederholter rechtspolitischer Verstöße und Absichtsbekundungen gibt es hier bis heute erheblichen Nachholbedarf: Der Schutz Kritischer Infrastrukturen erfolgt – mit Ausnahme der im BSIG<sup>390</sup> und in der BSI-KritisV<sup>391</sup> auf Grundlage der NIS-Richtli-

<sup>383</sup> Bäume/Bostelaar/Fürstenberg/Schmitt/Stock BBK Bevölkerungsschutz 2025, 8 (8f.).

<sup>384</sup> Zum Begriff näher Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schrader, 2024, § 52 Rn. 1 ff.

<sup>385</sup> Vgl. die Definition in BT-Drs. 20/4267, 10.

<sup>386</sup> § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 SÜG.

<sup>387</sup> § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 SÜG.

<sup>388</sup> Zum Verhältnis Kritischer zu Verteidigungswichtigen Infrastrukturen Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schrader, 2024, § 52 Rn. 1, 38 ff.

<sup>389</sup> Zum Begriff Sollfrank/Boeke The RUSI Journal 169 (2024), 10 ff.

<sup>390</sup> Vgl. vor allem § 2 Abs. 10 iVm §§ 8a ff. BSIG.

<sup>391</sup> Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung) v. 22.4.2016 (BGBl. I 958).

nien<sup>392</sup> gebündelten Vorgaben zur Cybersicherheit<sup>393</sup> – noch immer weitgehend fragmentarisch, sektorspezifisch und zusammenhangslos.<sup>394</sup> Einschlägige Regelungen mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten („kritisch“, „lebenswichtig“, „verteidigungswichtig“) und divergierender Regelungstiefe finden sich über zahlreiche Fachgesetze und Rechtsbereiche von A bis Z verstreut (Atom-,<sup>395</sup> Energiewirtschafts-,<sup>396</sup> Raumordnungs-,<sup>397</sup> Sicherheitsüberprüfungs-,<sup>398</sup> Telekommunikations-,<sup>399</sup> Zivilschutz- und Katastrophenhilferecht<sup>400</sup>). Im Bereich der Gesamtverteidigung begegnen Vorgaben über Kritische Infrastrukturen sowohl in den RRGV<sup>401</sup> als auch in den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen,<sup>402</sup> die seit jeher – ohne dies explizit zu machen – die Basis für ein „Infrastrukturgewährleistungsrecht“ im Spannungs- und Verteidigungsfall bilden.<sup>403</sup>

Im Gegensatz zur Cybersicherheit ist die physische Sicherheit von Anlagen der Kritischen Infrastruktur durch den Gesetzgeber bislang nur „stiefmütterlich“<sup>404</sup> behandelt worden. Ein sektorenübergreifendes und dem „All-Gefahren-Ansatz“ Rechnung tragendes Gesetz zum Schutz Kritischer Infrastrukturen ist seit langem überfällig.<sup>405</sup> Der soeben skizzierte „Regelungsdschungel“<sup>406</sup> ist jedoch eine Folge der sachbereichsspezifischen Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes, die einer bundesweit einheitlichen (Voll-)Regelung zum Schutz Kritischer Infrastrukturen entgegenstehen.<sup>407</sup> Das „Recht

<sup>392</sup> Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6.7.2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (Abl. L 194/1); Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (Abl. L 333/80).

<sup>393</sup> Zur Cyberabwehr noch → D. II. 2. b) cc).

<sup>394</sup> Gusy/Kugelmann/Würtenberger *Zivile Sicherh-HdB/Engels*, 2017, Kap. 14 Rn. 5 ff.

<sup>395</sup> §§ 41 ff. AtG.

<sup>396</sup> §§ 11 Abs. 1a–1g, 12g, 43k S. 1 EnWG.

<sup>397</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG.

<sup>398</sup> § 1 Abs. 5 StUG.

<sup>399</sup> §§ 79 Abs. 3 S. 1 Nr. 3, 136 Abs. 4 Nr. 3, 137 Abs. 3 Nr. 3, 141 Abs. 2 Nr. 4, 142 Abs. 4 Nr. 4, 143 Abs. 4 Nr. 1, 151 Abs. 1–3, 153 Abs. 4 Nr. 3, 154 Abs. 4 Nr. 4, 168 f., 174 Abs. 3 Nr. 8, 214 Abs. 3 TKG.

<sup>400</sup> § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 iVm § 18 Abs. 2 ZSKG.

<sup>401</sup> Nr. 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 33 Abs. 4 Nr. 8 RRGV.

<sup>402</sup> → B. II. 1. b).

<sup>403</sup> Vgl. auch Schmidt *BWV* 2025, 13 (16): „mit Schnittstellen zu KRITIS“.

<sup>404</sup> *Kment NVwZ* 2025, 1369 (1373).

<sup>405</sup> So zuletzt auch *BR-Drs.* 558/1/25, 1.

<sup>406</sup> *Kment NVwZ* 2025, 1369 (1374).

<sup>407</sup> Vgl. v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, *Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter*, 2020, 209 (227 f.); *Fischer/Rust DVBl* 2025, 742 (745).

der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) rechtfertigt dabei auch im Verbund mit verteidigungs- und infrastrukturbezogenen Kompetenztiteln des Bundes (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nrn. 1, 6, 6a, 7 und Art. 74 Abs. 1 Nrn. 19, 21, 23 GG<sup>408</sup>) sowie ergänzt um eine präventive Annexkompetenz<sup>409</sup> keine Verdrängung der Länder aus ihren Residualkompetenzen für das allgemeine Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzrecht.<sup>410</sup> Da eine Verfassungsänderung zwecks Zentralisierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen in absehbarer Zeit kaum die notwendigen Mehrheiten finden dürfte und Sogwirkung in Bezug auf weitere Länderkompetenzen entfalten könnte, besteht die Lösung im Modell eines „Dachgesetzes“. Dieses kann einen harmonisierten Rahmen für alle angesprochenen Sachbereiche (Telekommunikation, Energie, Verkehr etc.) und regulatorische Grundlinien vorgeben, die der bereichsspezifischen Konkretisierung durch Spezialgesetze und Rechtsverordnungen im föderalen Gefüge überantwortet werden können. Unter dem „Dach“ eines solchen Gesetzes ließen sich auch Cybersicherheit und physischer Schutz Kritischer Infrastrukturen zusammenführen, weil sie thematisch zusammengehören und unionsrechtliche Vorgaben eine parallele Regelungsstruktur aufzeigen, die synchronisiert, wenn nicht gar miteinander verschmolzen werden könnte.<sup>411</sup>

Die fristgemäße Verabschiedung eines entsprechenden KRITIS-Dachgesetzes, das sich in Umsetzung der CER-Richtlinie<sup>412</sup> der Gewährleistung der physischen Sicherheit von Kritischen Infrastrukturen annimmt, ist im Jahr 2024 am Diskontinuitätsgrundsatz gescheitert.<sup>413</sup> Mit der Verabschiedung des Regierungsentwurfs am 10.9.2025 wurde ein neuer Anlauf unternommen,<sup>414</sup> um den physischen Schutz Kritischer Infrastrukturen bundeseinheitlich und sektorenübergreifend in einem umfassenden KRITIS-Dachgesetz zu regeln.<sup>415</sup> Dieser schließt grundsätzlich auch verteidigungsrelevante Kritische Infrastrukturen ein (vgl. Art. 1 Abs. 5–7 CER-RL). Verteidigungsrelevante

---

<sup>408</sup> Vgl. exemplarisch den Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz), BR-Drs. 643/14, 20.

<sup>409</sup> Vgl. exemplarisch den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme, BR-Drs. 16/21, 31.

<sup>410</sup> → D. II. 2. a) aa).

<sup>411</sup> Kment NVwZ 2025, 1369 (1374); s. auch Eisenmenger NVwZ 2023, 1203 (1206).

<sup>412</sup> Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates (ABL. L 333/164).

<sup>413</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen v. 27.11.2024, BT-Drs. 20/13961.

<sup>414</sup> Vgl. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/KM4/reg-kritis-dachgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/KM4/reg-kritis-dachgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 20.11.2025.

<sup>415</sup> Zum „Dachgesetz“-Charakter auch Eisenmenger NVwZ 2023, 1203 (1205).

Kritische Infrastrukturen sollen allerdings ganz oder teilweise von den Verpflichtungen zu Risikobewertungen und Resilienzmaßnahmen sowie von Melde- und Registrierungspflichten befreit werden können (vgl. § 22 KRITIS-DachG-E<sup>416</sup>), um auf diese Weise nationalen Sicherheits- und Geheimhaltungsinteressen Rechnung zu tragen. Zentral ist dabei die Statuierung einheitlicher und verbindlicher Vorgaben für physische und planerische Selbstschutzmaßnahmen der KRITIS-Betreiber. Mit der Normierung gestufter Resilienzpflichten der Betreiber kritischer Anlagen im Bereich Detektion, Prävention, Reaktion und Restitution schließt § 13 KRITIS-DachG-E eine gravierende Rechtslücke. Den Betreibern werden dabei – unter Berücksichtigung einer nationalen Risikobewertung, des jeweiligen Stands der Technik und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – nicht nur bestimmte Kategorien von Resilienzmaßnahmen zur Zielerreichung vorgegeben (§ 13 Abs. 2 und 3 KRITIS-DachG-E), sondern sie werden auch zur Aufstellung eines Resilienzplans verpflichtet, aus dem sich die getroffenen Maßnahmen ergeben (§ 13 Abs. 4 KRITIS-DachG-E).

### cc) Abwehr von Spionage

#### (1) Spionageabwehr als Rechtsfrage

In Zeiten hybrider Bedrohungen steht die Abwehr von Spionage ganz oben auf der sicherheitspolitischen Agenda. Angesichts wachsender Multipolarität und zunehmender systemischer Rivalität sehen sich Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Streitkräfte zunehmend Gefährdungen durch Spionageaktivitäten und Sabotageoperationen fremder Mächte ausgesetzt.<sup>417</sup> In einem untechnischen Sinne meint „Spionageabwehr“ das Aufspüren von Agenten und die Abwehr von Aktivitäten fremder Nachrichtendienste.<sup>418</sup> Spionageabwehr hat das Ziel, Ausspähversuche fremder Nachrichtendienste bereits in einem frühen Stadium zu erkennen, zu analysieren und schließlich zu unterbinden. Dabei will sie unter anderem aufklären, wo nachrichtendienstliche Strukturen bestehen, welche Personen daran beteiligt sind, für welche Bereiche sich fremde Nachrichtendienste interessieren und welche Methoden diese anwenden.<sup>419</sup> Eine der Zeit angepasste, nicht in veralteten Denkmustern verharrende rechtspolitische wie rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Großthemen „Spionage“ und „Sabotage“ ist daher angezeigt, kommt jedoch bislang nur langsam in Fahrt.<sup>420</sup> So fehlt es bereits an

<sup>416</sup> Dabei handelt es sich um die Umsetzung von Art. 1 Abs. 7 iVm Art. 12 ff. CER-RL.

<sup>417</sup> Vgl. BMI, Verfassungsschutzbericht 2024, 299 ff.

<sup>418</sup> Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, B. Rn. 39.

<sup>419</sup> BfV, Spionage, Cyberangriffe & Co., 2025, 31.

<sup>420</sup> Vgl. Dietrich/Gärditz, Spionageabwehr und Sabotageschutz/Dietrich/Gärditz, 2025, 1 (3 ff.).

einer allgemeingültigen, völkerrechtlich anerkannten und gesetzlich fixierten Definition dessen, was „Spionage“ im Einzelnen kennzeichnet.<sup>421</sup> Dahinter können sich insofern rechtlich wie sozial divergierende Phänomenbereiche verbergen. Diese drohen in der Folge, sich im Dickicht behördlicher und militärischer Zuständigkeiten zu verlieren.<sup>422</sup>

## (2) Spionageabwehr als Zuständigkeitsfrage

Während zunächst umstritten war, ob „Spionageabwehr“ überhaupt in den Verantwortungsbereich des Verfassungsschutzes fallen sollte, stellte der Bundesgesetzgeber dies durch die Schaffung des § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG unmissverständlich klar.<sup>423</sup> Danach sind die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder mit der Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen über sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht betraut. Die Tatbestände sind weit auszulegen, um die unterschiedlichen Facetten von Spionage erfassen zu können. Sie knüpfen dementsprechend nicht an den Begriff der „Bestrebungen“ (§ 4 BVerfSchG) an, sondern an schlichte „Tätigkeiten“ und beziehen sich somit auf jedes positive Tun.<sup>424</sup> Vorsätzliches Handeln ist – anders als bei § 99 StGB – nicht nötig.<sup>425</sup> Zu einer „fremden Macht“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG sind nicht nur (völkerrechtlich) anerkannte Staaten zu zählen,<sup>426</sup> sondern darüber hinaus über- bzw. zwischenstaatliche Einrichtungen und Institutionen der Wirtschaft, sofern sie staatliche Macht repräsentieren bzw. ausüben.<sup>427</sup> Erfasst sind daher auch inter- und supranationale Organisationen mit selbstständiger, von mehreren Staaten abgeleiteter Gewalt<sup>428</sup> oder *de facto*-Regime wie Terrororganisationen größerer Ausmaßes (zB der „Islamische Staat“) oder andere aufständische Gruppen.<sup>429</sup> Wenngleich die Bekämpfung fremder nachrichtendienstlicher Tätigkeiten häufig als Synonym für „Spiona-

---

<sup>421</sup> Sule, Spionage, 2006, 60; Dietrich/Eiffler NachrichtendiensteR-HdB/Warg, 2017, V § 4 Rn. 1 (dort Fn. 2).

<sup>422</sup> Dietrich/Gärditz, Spionageabwehr und Sabotageschutz/Sikora, 2025, 39 ff.

<sup>423</sup> Eingef. durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (VerfSchutz-ÄndG) v. 7.8.1972 (BGBl. I 1382).

<sup>424</sup> BeckOK PolR Bayern/Aicher 26. Ed. 15.10.2024, BayVSG Art. 3 Rn. 25.

<sup>425</sup> Dietrich/Eiffler NachrichtendiensteR-HdB/Warg, 2017, V § 4 Rn. 7.

<sup>426</sup> Schenke/Graulich/Ruthig/Roth SicherheitsR des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 4 Rn. 65.

<sup>427</sup> Dietrich/Eiffler NachrichtendiensteR-HdB/Warg, 2017, V § 4 Rn. 26.

<sup>428</sup> Vgl. BayObLG NStZ 1992, 281 (2. Ls.).

<sup>429</sup> Dietrich/Eiffler NachrichtendiensteR-HdB/Warg, 2017, V § 4 Rn. 26.

geabwehr“ verwendet wird,<sup>430</sup> erfasst die Aufgabe auch den Schutz vor Sabotage und die Abwehr von Beeinflussungen.<sup>431</sup>

Da es in den hier relevanten Fällen hybrider Bedrohungen vornehmlich um Spionagetätigkeiten und Sabotageaktionen *im Inland* geht, sind für die Abwehr dieser Tätigkeiten vor allem das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) bzw. die entsprechenden Landesämter zuständig.<sup>432</sup> Hinzu kommt der Militärische Abschirmdienst (MAD), der grundsätzlich unter denselben Voraussetzungen wie der Verfassungsschutz für die Spionageabwehr zuständig ist.<sup>433</sup> Die Aufgabeneröffnung nach § 1 Abs. 1 S. 2 MADG steht jedoch unter dem kumulativen Vorbehalt, dass der Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums betroffen ist *und* eine Person aus dem Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums spioniert.<sup>434</sup> Das Erfordernis der korrespondierenden Voraussetzungen auf Schutzgut- und Störerseite wird auch als „doppelte Klammer“<sup>435</sup> bezeichnet. Fehlt der personelle Bundeswehrbezug, etwa weil die Truppe von Angehörigen ausländischer Streitkräfte oder durch Zivilpersonen ausspioniert wird, ist nicht der MAD, sondern das BfV zuständig.<sup>436</sup>

Allerdings obliegt es dem MAD, zu verhindern, dass die Bundeswehr von gewaltgeneigten Extremisten unterwandert und auf diese Weise in ihrer Abwehrbereitschaft geschwächt wird.<sup>437</sup> Als Teil des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes<sup>438</sup> sieht § 37 Abs. 3 SG seit dem Jahr 2017<sup>439</sup> dementsprechend eine einfache Sicherheitsüberprüfung (§ 8 SÜG) von Personen vor, deren erstmalige Berufung in ein Dienstverhältnis als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit beabsichtigt ist. Zuständig für die Überprüfung ist der MAD (§ 1 Abs. 3 S. 1 lit. c MADG). Mit der einfachen Sicherheitsüberprüfung steht grundsätzlich ein verlässlicher und zugleich verhältnismäßiger Überprüfungsmaßstab zur Verfügung. Die Überprüfungstiefe geht über das Niveau

<sup>430</sup> Vgl. Lischen/Denninger PolR-HdB/Bergemann, 7. Aufl. 2021, H. Rn. 32, mwN.

<sup>431</sup> Dietrich/Gärditz, Spionageabwehr und Sabotageschutz/Sikora, 2025, 39 (48f.).

<sup>432</sup> Geht es um die Sammlung und Auswertung von Informationen über nachrichtendienstliche Aktivitäten *im Ausland*, fällt die Spionageabwehr hingegen nach § 1 Abs. 2 BNDG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesnachrichtendienstes, sofern die Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik sind.

<sup>433</sup> Statt vieler Siems DÖV 2012, 425 (428).

<sup>434</sup> Ausf. zur Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von BfV und MAD Dietrich/Eiffler NachrichtendiensteR-HdB/Warg, 2017, V § 1 Rn. 10f.

<sup>435</sup> Raap Wehrrecht-HdB/Appuhn, 2. Aufl. 2025, Kap. 9, 96 (101); vgl. auch MAD-Report, Bericht des Militärischen Abschirmdienstes für das Jahr 2023, 7.

<sup>436</sup> Dietrich/Gärditz, Spionageabwehr und Sabotageschutz/Sikora, 2025, 39 (58f.).

<sup>437</sup> BT-Drs. 18/10009, 11.

<sup>438</sup> → D. II. 1. a) bb) (1).

<sup>439</sup> Eingef. durch Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und weiterer soldatenrechtlicher Vorschriften v. 27.3.2017 (BGBl. I 562).

einer Zuverlässigkeitsüberprüfung hinaus, wie sie beispielsweise für zivile Waffenbesitzer nach § 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 in Verbindung mit § 5 WaffG erforderlich ist. Der Bundeswehr stehen somit aussagekräftige Erkenntnisquellen zur Verfügung, um extremistische oder gewaltgeneigte Personen zu identifizieren.<sup>440</sup> Die geplante Reduktion des strengen Maßstabs bei der Soldateneinstellungsüberprüfung mit dem Argument, dieser werde der „aktuellen Bedrohungslage“ nicht gerecht und behindere „den notwendigen personellen Aufwuchs der Bundeswehr“,<sup>441</sup> ist insofern abzulehnen. Sie erscheint geradezu zynisch: Die Abwehrbereitschaft der Bundesrepublik wird sich nicht dadurch stärken lassen, dass man das Risiko, Extremisten militärisch zu schulen und an Kriegswaffen auszubilden, in größerem Umfang in Kauf nimmt. An der Bedrohung durch Innentäter hat sich durch die Verschärfung der äußeren Bedrohungen nichts geändert – im Gegenteil.

Der Schutz militärischer (Sicherheits-)Bereiche vor Spionage und Sabotage fällt schließlich in die Zuständigkeit der Feldjäger der Bundeswehr. Die Rechtsgrundlagen für die Wahrnehmung des Feldjägersdienstes bzw. des Feldjägereinsatzes folgen dabei im Wesentlichen aus dem UZwGBw,<sup>442</sup> das einen wirksamen „Schutz der Einsatzbereitschaft, Schlagkraft und Sicherheit der Truppe gegen rechtswidrige Angriffe und Störungen Dritter“ beabsichtigt.<sup>443</sup> Die Befugnisse nach dem UZwGBw basieren indes noch immer auf den Erfordernissen des „Kalten Krieges“ für Deutschland als ehemaligem Frontstaat.<sup>444</sup> Auf die Herausforderungen hybrider Bedrohungen, zB das Ausspionieren von Bundeswehrstandorten durch Drohnenüberflüge, sind sie nicht ausgerichtet. Eine Erweiterung der Befugnisse von Feldjägern und anderen berechtigten Personen ist danach erforderlich; diese muss nicht zwingend in einem eigenständigen „Feldjägergesetz“, sondern kann in Ergänzung der bisherigen Ermächtigungen des UZwGBw erfolgen. Das geplante Artikelgesetz „Militärische Sicherheit“ trägt dem Rechnung,<sup>445</sup> indem insbesondere die Möglichkeiten zum Schutz militärischer Liegenschaften vor Sabotage und Ausspähung an neue hybride Bedrohungen angepasst werden. Hierzu sieht der Gesetzentwurf ins-

---

<sup>440</sup> Siems GSZ 2021, 12 (14).

<sup>441</sup> So der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr, BR-Drs. 440/25, 1 f.

<sup>442</sup> Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen v. 12.8.1965 (BGBl. I 796).

<sup>443</sup> BT-Drs. IV/1004, 6. Eingehend Heinen/Bajumi, Rechtsgrundlagen Feldjägersdienst, 2018, 14 ff.

<sup>444</sup> BT-Drs. 20/9592, 60.

<sup>445</sup> Vgl. Art. 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Militärischen Sicherheit in der Bundeswehr, BR-Drs. 440/25, 51 ff.

besondere die Befugnis zur Identitätsfeststellung von Personen außerhalb eines militärischen Sicherheitsbereiches vor, die mit unbemannten Luftfahrzeugen und Geräten zu deren Steuerung umgehen (vgl. § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 lit. d UZwGBw-E). Eine ausspähende oder gar angreifende Drohne kann hingegen bereits nach geltendem Recht mit den in § 9 UZwGBw normierten Zwangsmitteln abgewehrt werden.<sup>446</sup>

Die Verfolgung etwaiger „Spionagedelikte“ ist hingegen Sache des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (vgl. § 142a Abs. 1 S. 1 iVm § 120 Abs. 1 Nr. 3 GVG).<sup>447</sup> Die Tatbestände des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94–100a StGB) dienen dem Schutz der Bundesrepublik vor Tätigkeiten ausländischer Geheimdienste. Im Sinne eines „zentralen Spionagetatbestands“<sup>448</sup> kommt dabei § 99 StGB eine wichtige Funktion für den Schutz des Staates vor Ausspähungen zu. Gemeinsam mit den §§ 93 ff. StGB im Übrigen schützt er den freiheitlich verfassten Staat nach außen und verbürgt damit im Inneren den Freiraum, der Grundrechtsgarantien überhaupt erst möglich macht und zur Entfaltung kommen lässt.<sup>449</sup> Mag die rechtstatsächliche Bedeutung der strafrechtlichen Spionageabwehr in der Vergangenheit auch überschaubar gewesen sein,<sup>450</sup> hat die Arbeitsbelastung der Bundesanwaltschaft in diesem Bereich zuletzt deutlich zugenommen.<sup>451</sup>

## **b) Konsolidierung und Vorverlagerung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze**

### **aa) Regelungsdefizite und Fähigkeitslücken**

Effektive Zivilverteidigung ist auf Befugnisnormen angewiesen, die die Realitäten des 21. Jahrhunderts abbilden. An einem gebündelten Befugnis-katalog fehlt es jedoch; vielmehr erstreckt sich der Rechtsrahmen der zivilen Verteidigung über unterschiedliche Befugnis-schichten vom Grundgesetz, über einfache Bundesgesetze bis hinein in das Landesrecht. Bereits die zahlreichen Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze<sup>452</sup> enthalten eine Vielzahl bereichsspezifischer Einzelre-

<sup>446</sup> BR-Drs. 440/25, 124. Zu möglichen weiteren Änderungen des UZwGBw Frick GSZ 2025, 231 (232 f.).

<sup>447</sup> Zu den Aufgaben der Spionageabteilung des GBA vgl. [https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Unsere\\_Aufgaben/Spionage/spionage\\_node.html](https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Unsere_Aufgaben/Spionage/spionage_node.html), abgerufen am 20.11.2025.

<sup>448</sup> BVerfGE 57, 250 (251, 264, 269); Krauth/Kurfess/Wulf JZ 1968, 609 (609).

<sup>449</sup> BVerfGE 57, 250 (268 f.).

<sup>450</sup> Zu den Hintergründen NK-StGB/Paeffgen 6. Aufl. 2023, § 99 Rn. 5.

<sup>451</sup> Vgl. <https://www.deutschlandfunk.de/gefordert-wie-nie-zuvor-generalbundesanwalt-rommel-sieht-hohe-arbeitsbelastung-seiner-100.html>, abgerufen am 20.11.2025.

<sup>452</sup> → B. II. 1. b).

gelungen und führen ein normatives Eigenleben, was in ihrer gebräuchlichen Bezeichnung als „einfaches Notstandsrecht“<sup>453</sup> zum Ausdruck kommt. Sie bilden einen zersplitterten, in Teilen veralteten, noch aus der Zeit des „Kalten Krieges“ stammenden Rechtsrahmen. Dieser ist weder auf hybride Bedrohungen noch auf Angriffe unterhalb der Schwelle des Spannungs-, Zustimmung- oder Verteidigungsfalls ausgelegt.<sup>454</sup> Lücken bestehen insbesondere bei der Sicherung von Rohstoffen und Lieferketten, bei der Bevorratung von Arzneimitteln, Medizinprodukten und der strategischen Patientensteuerung sowie beim Zugang zu den für die Verteidigungsvorbereitung erforderlichen Daten und Informationen.

Eine Aktualisierung und Konsolidierung der einschlägigen Rechtsgrundlagen erscheint vor diesem Hintergrund auch jenseits offenkundiger Anachronismen wie der Anforderung von Lagerstroh für Manöverzwecke<sup>455</sup> oder der Freistellung vom Arbeitsdienst für Subdiakone<sup>456</sup> – ein Amt, das es seit 1972 in der römisch-katholischen Kirche nicht mehr gibt – dringend angezeigt.<sup>457</sup> Dieses Problem wird zwar bereits in einem ressortübergreifenden Revisionsprozess unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) adressiert und hat vereinzelt (vgl. §§ 184–190 TKG, § 7 VerkLG, § 4 ArbSG sowie das PostG) zu einer Novellierung der Rechtsgrundlagen geführt. Dabei ging es jedoch überwiegend um redaktionelle Klarstellungen, gesetzessystematische Anpassungen und sonstige Formalia; inhaltliche Überarbeitungen wurden bislang allenfalls punktuell vorgenommen.<sup>458</sup> Hinzu kommt, dass das Konzept der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze im Regelfall auf einer untergesetzlich aktivierten „Sicherstellung durch Rechtsverordnung“ beruht, die erforderlichen Rechtsverordnungen aber in Teilen veraltet, lückenhaft oder schlicht nicht vorhanden sind.<sup>459</sup> In der Folge bestehen Rechts- und Fähigkeitslücken, die nicht nur zu Rechtsunsicherheiten bei Anwendern und Betroffenen führen, sondern auch die (zivile) Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik erheblich schwächen. Sie machen deutlich, dass das Potenzial der einfachgesetzlichen Notstandsregelungen noch lange nicht ausgeschöpft ist.

---

<sup>453</sup> S. nur Sterzel, *Kritik der Notstandsgesetze/Römer*, 2. Aufl. 1969, 187 ff.; Freudenberg/Kuhlmeier, *Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Erkens*, 2021, 567 (598 ff.); Klein BB 1967, 297 ff.

<sup>454</sup> Zum Vorfeldbereich → B. II. 1. c).

<sup>455</sup> § 71 Abs. 3 BLG.

<sup>456</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 7 ArbSG.

<sup>457</sup> Zum Reformbedarf überblicksweise Freudenberg/Kuhlmeier, *Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Erkens*, 2021, 567 (623 ff., 628 ff.).

<sup>458</sup> v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner *Streitkräfte-HdB/Schmidt-Radefeld*, 2025, § 12 Rn. 75 ff.

<sup>459</sup> → D. II. 3. b) aa).

## (1) Sicherstellung von Daten und Künstlicher Intelligenz

Wie groß der legisistische Nachholbedarf ist, zeigt sich etwa daran, dass sich die Anforderung von Leistungen nach § 2 Abs. 1 BLG („Requirierung“) auf die dort abschließend aufgeführten Sach- und Werkleistungen beschränkt<sup>460</sup> und damit den Prozessen der Digitalisierung nicht gerecht wird.<sup>461</sup> Vom Sachbegriff umfasst werden allein körperliche Gegenstände (vgl. § 90 BGB). Eine Requirierung von Daten oder Künstlicher Intelligenz (KI) zum Zwecke der Verteidigung ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Bei Software müsste danach unterschieden werden, ob diese verkörpert (CD-ROM, USB-Stick) ist oder nicht (Cloud-Lösung). Eine Anforderung von Daten auf der Grundlage der Art. 14–22 Data Act (DA<sup>462</sup>) kommt ebenfalls nicht in Betracht, da die Regelungen in Ermangelung einer unionsrechtlichen Kompetenz für die nationale Sicherheit (vgl. Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV) in Bezug auf einen Kriegs- und Verteidigungsfall nicht anwendbar sind.<sup>463</sup> Vor diesem Hintergrund drängt sich eine datenrechtliche Ergänzung des Bundesleistungsgesetzes (BLG) auf.

## (2) Gesundheitssicherstellung und Aufbau einer Nationalen Reserve Gesundheitsschutz

Die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung ist eine Kernaufgabe im Gefüge der Gesamtverteidigung.<sup>464</sup> Insofern bedarf es der seit langem überfälligen Ergänzung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze um ein Gesundheitssicherstellungsgesetz, welches die Versorgung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten bei einem für Krisenfälle typischen Massenansturm an Verletzten (MANV) gewährleistet, eine Priorisierung bei der Verteilung endlicher Ressourcen im Gesundheitswesen regelt (zB die Verschiebung geplanter Routineoperationen), regelmäßige Ernstfallübungen für das Personal im Gesundheitssektor vorsieht und die zivil-militärische Zusammenarbeit bei Gesundheitskrisen effektiviert.<sup>465</sup> Die COVID-19-Pandemie hat die Krisenanfälligkeit des deutschen Gesundheitssystems offengelegt. Sie hat ge-

<sup>460</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Erkens, 2024, § 46 Rn. 26: „Numerus clausus“.

<sup>461</sup> Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/Eisenmenger, 2024, 51 (61).

<sup>462</sup> Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (ABl. L, 2023/2854, 22.12.2023).

<sup>463</sup> Vgl. v. Lewinski/Schröder/Barczak, Datenrecht im Ausnahmefall/Wienroeder, 2025, 95 (99 f.); v. Lewinski GSZ 2025, 55 (59 ff.).

<sup>464</sup> Statt vieler Lüder/Stahlhut, Gesamtverteidigung in Gefahr!/?/Stahlhut, 2020, 227 (234 ff.).

<sup>465</sup> Arnold/Frick ZRP 2024, 118 (119); s. auch Erkens BWV 2020, 265 ff.

zeigt, dass das sektorale Gesundheitswesen mit seiner Gliederung in Subsysteme, welche unterschiedlichen Rechtsregimen, Finanzierungslogiken und Aushandlungsprozessen folgen, und mit zahlreichen Akteuren, die einem direkten staatlichen Zugriff weitgehend entzogen sind, die bei Katastrophen und militärischen Konflikten erforderlichen Priorisierungen und Flexibilisierungen erschwert.<sup>466</sup> Die Verabschiedung eines Gesundheitssicherstellungsgesetzes stand in der Vergangenheit wiederholt auf der rechtspolitischen Agenda,<sup>467</sup> scheiterte jedoch entweder an gesellschaftlichem Widerstand oder dem Ablauf der Legislaturperiode.<sup>468</sup>

In diesem Kontext sollte auch eine Verrechtlichung der Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS) erfolgen: Um künftig besser auf Gesundheitskrisen mit nationaler Bedeutung vorbereitet zu sein, hat das Bundeskabinett am 3.6.2020 beschlossen, phasenweise eine NRGS aufzubauen.<sup>469</sup> Die NRGS dient dabei als letzte Reserve, wenn alle anderen Möglichkeiten auf kommunaler bzw. Landesebene, wie die Bevorratung durch Krankenhäuser und Apotheken bzw. die Bevorratungen für Großschadenslagen im Rahmen des Katastrophenschutzes, ausgeschöpft sind.<sup>470</sup> Die Schaffung eines Rechtsrahmens zur effizienten und dezentralen Bevorratung von Arzneimitteln und Medizinprodukten sollte dabei auch die rechtlichen Grundlagen für eine nationale Datenbank vorsehen, in der neben den Bevorratungen des Bundes optional und wahlweise auch die Bevorratungen auf kommunaler und Landesebene hinterlegt werden könnten.<sup>471</sup>

### (3) Mediensicherstellung und Beschränkung ausländischer Medien- dienste

Zur Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen im äußeren Notstand sind die Bundesregierung und die Landesregierungen auf die Mitwirkung der Medieneinrichtungen, insbesondere im Bereich des Rundfunks (Hörfunk und Fernsehen) sowie der digitalen Medien, angewiesen.<sup>472</sup> Gesetzliche Regelungen über die Rechtsstellung der Medien im Spannungs-, Zustimmung- und Verteidigungsfall, namentlich ihre Pflicht zur Bekanntgabe amtlicher Verlautbarungen,<sup>473</sup> fallen in die Regelungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) und

<sup>466</sup> Opolony ZRP 2025, 76 (76).

<sup>467</sup> Vgl. die Ankündigung der Bundesregierung v. 6.5.2024, BT-Drs. 20/11280, 2.

<sup>468</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/v. Lewinski, 2024, § 11 Rn. 75; näher Molitor, Katastrophe als Beruf, 2021, 120 f., mwN.

<sup>469</sup> Zum Stand der Umsetzung BT-Drs. 20/7148, 117 f.

<sup>470</sup> Überblicksweise Steffens/Gauchel-Petrovic BBK Bevölkerungsschutz 2021, 16 f.

<sup>471</sup> Steffens/Gauchel-Petrovic BBK Bevölkerungsschutz 2021, 16 (17).

<sup>472</sup> → D. II. 1. a) aa) (2).

<sup>473</sup> Zur Bedeutung entsprechender Krisenkommunikation Freudenberg/Kuhlmei, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Renn, 2021, 257 ff.

finden sich demgemäß in den Landesmediengesetzen.<sup>474</sup> Daneben sind verpflichtende Vorgaben, die den Medien staatlicherseits zum eigenen Funktionserhalt in Krisenzeiten auferlegt werden, mit dem im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) verwurzelten Gebot der Staatsferne unvereinbar.<sup>475</sup> Einer Sicherstellung der medialen Grundversorgung der Bevölkerung in Zeiten äußerer Bedrohungen sind danach enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Da sich hybride Bedrohungen neben klassisch militärischer Mittel auch gezielter Desinformationskampagnen bedienen, um Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zu nehmen und die Abwehrbereitschaft innerhalb der Bevölkerung zu untergraben,<sup>476</sup> erscheint es dringend geboten, die Medienordnung wehrhafter zu machen.<sup>477</sup> Die Abwehr hybrider Bedrohungen ist – nicht zuletzt – ein „Kampf um die Wahrheit“.<sup>478</sup> So gefährlich und zersetzend gezielte Desinformationskampagnen für eine freiheitliche Demokratie sind, so gering sind indes die Abwehrmöglichkeiten, die das derzeitige Medien-, Straf- und Nachrichtendienstrecht bereithalten.<sup>479</sup> Die „Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen“ erlaubt zwar schon nach geltendem Recht, das Angebot von digitalen und audiovisuellen Mediendiensten durch einen Diensteanbieter, der in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union niedergelassen ist, zu beschränken (vgl. § 3 Abs. 5 Nr. 1 lit. a dd, Abs. 6 Nr. 2 lit. c DDG<sup>480</sup>); dies gilt erst recht für Diensteanbieter, die außerhalb der Europäischen Union ansässig sind und daher nicht den Schranken des Herkunftslandprinzips unterliegen.<sup>481</sup> Die Vorschriften erscheinen in ihrer Abstraktheit jedoch wenig operabel und anschlussfähig. Es fehlt an einer normenklaren Verzahnung mit den Vorgaben des Spannungs-, Zustimmungs- und Verteidigungsfalls bzw. mit dem entsprechenden Verteidigungsvorfeld durch Regelungen im Medienstaatsvertrag und den Landesmediengesetzen.

## bb) Kodifikationsvorschläge und -grenzen

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob es sich empfiehlt, die betreffenden Regelungen systematisch zu ordnen und

<sup>474</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 BWLMedienG; Art. 5 Abs. 6 BayMG; § 36 Abs. 1 LMG NRW; § 28 MedienG LSA.

<sup>475</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Strahl, 2024, § 58 Rn. 38 ff., 74.

<sup>476</sup> → B. I. 2.

<sup>477</sup> Arnold/Frick ZRP 2024, 118 (119); programmatisch Freudenberg, Wehrhaftigkeit der Medienordnung, 2022; ders. GSZ 2022, 191 ff.

<sup>478</sup> Gehringer/Steger, Deutschland im Ernstfall, 2025, 75 ff.

<sup>479</sup> Dietrich/Gärditz FS Graulich/Dietrich, 2019, 75 (97).

<sup>480</sup> Digitale-Dienste-Gesetz v. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

<sup>481</sup> Spindler/Schuster/Nordmeier TMG, 4. Aufl. 2019, § 3 Rn. 8.

in einem „Bundesgesetz Zivile Verteidigung“ zu kodifizieren. Ein solches Gesamtgesetz halte die einschlägigen Vorschriften jederzeit „griffbereit“, beuge Vollzugsdefiziten vor, erleichtere die laufende Aktualisierung, könne um weitere Materien der zivilen Verteidigung erweitert und schließlich – ergänzt um Vorschriften der militärischen Verteidigung – in eine Kodifikation der Gesamtverteidigung überführt werden.<sup>482</sup>

Ob eine Kodifikation verteidigungsrechtlicher Vorschriften – die Gesetzgebungs- und Organisationskompetenz des Bundes unterstellt (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 87b Abs. 2 S. 1 GG) – zweckmäßig wäre und das Potenzial hätte, sich zu einem „zentralen Krisengesetzbuch“ zu formen, darf indes bezweifelt werden. Die Komplexität einer in der Rechtspraxis bislang weithin unerprobten Rechtsmaterie, zu der es kaum Rechtsprechung und vergleichsweise wenig Literatur gibt, lässt entsprechende Kodifikationsvorschläge schnell als legistische Wunschvorstellung erscheinen. Kodifikationen bieten sich vornehmlich in ruhigen bzw. beruhigten Zeiten an, nachdem der Normgeber Erfahrung mit der Materie sammeln konnte, sprich im legistischen „Herbst“.<sup>483</sup> In Zeiten verschärfter internationaler Spannungen, hybrider Bedrohungen und multipler Krisen wäre ein solcher gesetzgeberischer Kraftakt kaum zu bewältigen. Die zu Beginn der 1980er Jahre gescheiterte und seither nicht wieder aufgegriffene Kodifikation des öffentlichen Haftungsrechts in einem einheitlichen Staatshaftungsgesetzbuch<sup>484</sup> legt beredtes Zeugnis davon ab, dass heutigen Gesetzgebern der „große Wurf“ zunehmend schwerfällt. Dementsprechend fällt schon die Bewertung der Kodifikationsidee als solche ambivalent aus: Während Kodifikationen den einen als „Ideal der Gesetzgebung“<sup>485</sup> gelten, sind sie für andere ein Relikt vergangener Zeiten.<sup>486</sup> Dies gilt nicht zuletzt im Kontext von Krieg, Krise und Konflikt. Hier agiert typischerweise nicht der ruhige und besonnene, sondern der „motorisierte Gesetzgeber“,<sup>487</sup> der nur noch versucht „vor die Lage“ zu kommen. Seine Triebfeder ist die Kontingenz der Zukunft, sein Motor das Vorsorgeprinzip, das Untätigkeit verbietet und in seinem „Rush to Legislate“<sup>488</sup> ein Innehalten ausschließt.

---

<sup>482</sup> Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/Eisenmenger, 2024, 51 (68); ders. GSZ 2024, 152 (157); ders. GSZ 2025, 77 (80).

<sup>483</sup> Eisenmenger, Was kommt auf Staat und Wirtschaft im Spannungsfall und in anderen Fällen des äußeren Notstands zu?/v. Lewinski, 2024, 15 (29).

<sup>484</sup> BGBl. 1981 I 553. Für kompetenzwidrig erklärt durch BVerfGE 61, 149.

<sup>485</sup> Deppenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer FS Isensee/Breuer, 2007, 345 (345).

<sup>486</sup> Kübler JZ 1969, 645 (648).

<sup>487</sup> Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze, 4. Aufl. 2003, 386 (404 ff.).

<sup>488</sup> Sunstein, Gesetze der Angst, 2007, 27.

Abgesehen davon erscheint es auch fraglich, ob sich die angesprochenen, für sich genommen höchst unterschiedlichen Rechtsmaterien (Zivilschutzrecht, Katastrophenrecht, Gefahrenabwehrrecht, Wirtschaftsrecht, Energierecht, Infrastrukturrecht, Wehrrecht) sachgerecht unter einem Dach zusammenführen und auf den Operationsmodus einer aufschiebend bedingten Vorratsgesetzgebung<sup>489</sup> im Spannungs-, Zustimmungs- und Bündnisfall abstimmen lassen. Dabei bestünde die Gefahr, dass das Streben nach Vereinheitlichung und Verklammerung auf Kosten der Kohärenz, Funktionalität und Systemgerechtigkeit der einzelnen Teilbereiche ginge.<sup>490</sup> Vollzugsdefizite wären vorprogrammiert, die mit der Kodifikation gerade verhindert werden sollten. In der Gesamtbetrachtung erscheint der Mehrwert eines solchen legislatischen Mammutvorhabens gering im Vergleich mit dem Risiko seines Scheiterns.

### cc) Öffnung für den Vorfeldbereich

Zielführender als eine Kodifikation wäre eine (weitergehende) Öffnung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze für den sogenannten Vorfeldbereich.<sup>491</sup> Über ein Vorverlagerungsgesetz könnten bislang für den Spannungs-, Bündnis-, Zustimmungs- und Verteidigungsfall reservierte Maßnahmen schon zeitlich vorher aktiviert werden.<sup>492</sup> Eine Änderung des Grundgesetzes ist hierfür nicht erforderlich. Eine solche könnte sich zwar an Art. 80a GG orientieren und in einem neuen Art. 80b GG verankert werden.<sup>493</sup> Damit würde sich die Vorsorge gegen hybride Bedrohungen zwar in das gestufte System des Grundgesetzes für den äußeren Notstand einordnen, was mit Blick auf die Eigenheiten hybrider Bedrohungen allerdings nicht zielführend, sondern – im Gegenteil – kontraproduktiv erschiene. Hybride Bedrohungen entziehen sich naturgemäß einer Erfassung in rechtlich definierten Stufen,<sup>494</sup> dies zumal dann, wenn die betreffenden Schwellen des Stufensystems von einer qualifizierten parlamentarischen Mehrheit abhängig gemacht werden.

Durch das Erfordernis einer (absoluten oder relativen) Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 80a Abs. 1 S. 1, 115a Abs. 1 S. 2 GG soll die Erklärung des äußeren Notstands von vornherein auf eine breite parla-

<sup>489</sup> → B. II. 1. b).

<sup>490</sup> Wie hier Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/v. Lewinski, 2024, § 11 Rn. 26, der „Zerreißungseffekte“ befürchtet.

<sup>491</sup> → B. II. 1. c).

<sup>492</sup> Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLoAG ZV/ZMZ), 5.

<sup>493</sup> Mit einer Blaupause für eine entsprechende Verfassungsänderung Barczak, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021, 649 ff.; bereichsspezifisch aufgegriffen von Preiß, Gesetzgebung im Gesundheitsnotstand, 2025, 233 ff.

<sup>494</sup> → B. II. 2. b) aa).

mentarische Grundlage gestellt werden, die diese von normalen Gesetzgebungs- oder materiellen Regierungsentscheidungen abhebt.<sup>495</sup> Da die Zweidrittelmehrheit in der Regel die Regierungsmehrheit überschreiten wird, nimmt sie die parlamentarische Opposition mit in die politische Verantwortung, was deren Kontrollaufgabe faktisch beeinträchtigen kann, jedoch im Interesse der Gesamtkohärenz des bundesverfassungsrechtlichen Notstandsgefüges ebenso gerechtfertigt wie notwendig erscheint, um den hiermit einhergehenden verfassungsrechtlichen Sonderstatus demokratisch zu legitimieren. In Zeiten einer zunehmenden Pluralisierung und Fragmentierung der Parteienlandschaft nimmt die Kooperationsbereitschaft der politischen Parteien untereinander indes ab: Eine starke Fokussierung oder gar exklusive Orientierung am parteipolitisch Opportunen führt mehr und mehr zur Handlungsunfähigkeit einer verunsicherten demokratischen Mitte. Zweidrittelmehrheiten sind vor diesem Hintergrund immer schwieriger zu erreichen, Sperrminoritäten gerade in politischen und ideologisch aufgeladenen oder aufladbaren Fragen zunehmend wahrscheinlicher.<sup>496</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn die Lage unklar, eine Attribuierung der Bedrohung schwierig und die Herstellung eines parteiübergreifenden Grundkonsenses hinsichtlich einer angemessenen Reaktion voraussetzungsreich ist. Unterstellte man die Freigabe der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze im Vorfeld eines Spannungs-, Bündnis-, Zustimmung- oder Verteidigungsfalls einem System, das eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag zur Voraussetzung machte, ginge dies – abgesehen von dem Eskalationseffekt des entsprechenden Feststellungsbeschlusses – unweigerlich auf Kosten der Funktionsfähigkeit der Landes- und Bündnisverteidigung.

Die „geräuschlosere“ Form eines einfachrechtlichen Vorverlagerungsgesetzes, das die Freigabe bestimmter Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze oder einzelner Teile derselben im Vorfeld des äußeren Notstands ermöglicht, ohne diese von einer parlamentarischen Anwendbarkeitsentscheidung abhängig zu machen, ist daher vorzuziehen. Ein solches Vorverlagerungsgesetz wäre als Artikel-Gesetz auszugestalten, um die unterschiedlichen Gesetze und Rechtsbereiche, die für das Vorfeld zu öffnen sind, sinnvoll zu erfassen. Alternativ wäre daran zu denken, die Freigabe der betreffenden Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze mit Blick auf hybride Bedrohungen nicht unter einen parlamentarischen, sondern unter einen gubernativen Vorbehalt zu stellen.<sup>497</sup> Im Verhältnis zum parlamentarischen Freigabeverfahren

---

<sup>495</sup> Statt vieler Vogel/Simon/Podlech FS Hirsch/Böckenförde, 1981, 259 (267).

<sup>496</sup> Ähnlich v. Rochow VerfBlog, 2025/11/19.

<sup>497</sup> Zur Kategorie der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze unter Regierungsvorbehalt Freudenberg/Kuhlmei, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Erkens, 2021, 567 (604); ders. BWV 2020, 147 (154).

ermöglicht dieser eine beschleunigte Herstellung der Abwehr- und Verteidigungsbereitschaft. Vorbilder für die Freigabe durch Beschluss der Bundesregierung finden sich in § 1 Abs. 2 S. 1 BLG und in § 1 Abs. 1 ESVG. Die Anwendbarkeitserklärung der Regierung könnte dabei unter den Vorbehalt gestellt werden, dass die Voraussetzungen hierfür entfallen sind oder Bundestag und Bundesrat eine Aufhebung der Feststellung verlangen.<sup>498</sup> Bei der Auswahl der für den Vorfeldbereich freizugebenden Regelungen ist schließlich den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Rechnung zu tragen. Dieser kann namentlich bei besonders intensiven Grundrechtseingriffen ein Anwendungsjunktum mit Blick auf Art. 80a GG, dh eine Rückbindung der einschlägigen Gesetze an die parlamentarische Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls, erforderlich machen.

## 2. *Whole-of-Government-Ansatz*

### a) Gesamtstaatliche Verantwortung

Moderne Bedrohungsszenarien sind zu komplex und vielgestaltig, als dass sie von einem Zweig der Staatsverwaltung wirksam abgewehrt werden könnten.<sup>499</sup> Vorschläge zur Verabschiedung eines „eigenständigen Gesetzes zur Regelung Hybrider Bedrohungen“<sup>500</sup> werden dieser Komplexität nicht gerecht, sondern zeugen von dem – typisch deutschen – Irrglauben, dass sich Krisen und Bedrohungen durch einfachen Gesetzesbeschluss „wegregulieren“ lassen. Die Verteidigung der Bundesrepublik und ihrer Bündnispartner gegenüber hybriden Angriffen dritter Staaten ist jedoch keine exklusive Aufgabe des Bundes, der Länder oder einzelner Ressorts; vielmehr handelt es sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe.<sup>501</sup> Verteidigung lässt sich im Zeitalter der engen Verflechtung von Streitkräften und Zivilgesellschaft, der Angewiesenheit militärischer Operationen auf zivile Infrastrukturen und der elementaren Notwendigkeit eines vorbeugenden Schutzes der Zivilbevölkerung schon rein denklogisch nicht mehr in rein militärischen Kategorien begreifen.<sup>502</sup>

Das strategische Leitprinzip für einen solchen gesamtstaatlichen Ansatz formuliert der *Whole-of-Government Approach* (WGA): Über diesen sollen staatliche Akteure für die Abwehr von Bedrohun-

<sup>498</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 BLG; § 1 Abs. 2 ESVG.

<sup>499</sup> Walus GSZ 2025, 70 (74).

<sup>500</sup> Bubendorfer-Licht/Eckert/Hahn/Krings/Schäfer, Zivil-Militärische Zusammenarbeit 4.0 im militärischen Krisenfall, 2025, 24.

<sup>501</sup> Stöß/Salomon GSZ 2024, 205 (209); ferner Metis-Studie, Gesamtverteidigung, 2024, 3.

<sup>502</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (221).

gen erfasst, Maßnahmen gebündelt und inter- wie intraministeriell koordiniert werden.<sup>503</sup> So sehr das Konzept der Gesamtverteidigung den Staat in einem umfassenden Sinne adressiert und eine Verklammerung ziviler und militärischer Verteidigungsmaßnahmen unter einer gemeinsamen Verteidigungskonzeption im Sinne eines gesamtheitlichen Verteidigungskontinuums postuliert,<sup>504</sup> so schnell gerät dieses Konzept allerdings in Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Vorstellung vertikal und horizontal gegliederter Staatsverwaltung. Ein auf Bundesebene vorangetriebener „All-Gefahren-Ansatz“ liegt quer zur bundesstaatlichen Kompetenzordnung, die im Bereich der zivilen Verteidigung von einer komplexen Gemengelage aus bundeseigener Verwaltung, Bundesauftragsverwaltung und Ausführung durch die Länder als eigene Angelegenheit geprägt ist.<sup>505</sup>

### aa) Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Die Systemarchitektur der Gesamtverteidigung kann – ungeachtet ihres gesamtheitlichen Ansatzes – weder materiellrechtlich noch organisatorisch als Einheit betrachtet werden. Die Gesetzgebungszuständigkeit für die militärische Verteidigung liegt gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG beim Bund. Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung werden – organisatorisch, funktionell und personell getrennt<sup>506</sup> – jeweils in bundeseigener Verwaltung geführt (Art. 87a Abs. 1, 87b Abs. 1 S. 1 GG). Mit „Verteidigung“ ist die Gesamtheit aller mit der Aufstellung, dem Unterhalt und dem Einsatz von Streitkräften zusammenhängenden Sachverhalte gemeint.<sup>507</sup> „Verteidigung“ ist dabei nicht in einem bloß reaktiven Sinne zu verstehen: Vielmehr unterfallen auch Maßnahmen der militärspezifischen Gefahrenabwehr<sup>508</sup> und Vorfelddätigkeiten des MAD<sup>509</sup> dem Kompetenztitel. Dies rechtfertigt es zwar nicht, das Militär als Mittel der allgemeinen Gefahrenabwehr einzusetzen,<sup>510</sup> denkbar ist jedoch der Rückgriff auf eine anderweitige Sachkompetenz (zB Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG: „Luftverkehr“) in Verbindung mit einer Annexkompetenz

<sup>503</sup> Statt vieler Gauster S+F 30 (2012), 75 (76, 78 f.).

<sup>504</sup> → D. I.

<sup>505</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (228); vgl. auch Wischmeyer, Informationssicherheit, 2023, 115.

<sup>506</sup> Näher BeckOK GG/Schmidt-Radefeldt 63. Ed. 15.9.2025, Art. 87b Rn. 4 ff.

<sup>507</sup> BeckOK GG/Seiler 63. Ed. 15.9.2025, Art. 73 Rn. 3; Jarass/Pieroth/Kment GG, 18. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 5; Dreier/Wittreck GG, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 14; v. Kielmannsegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Oeter, 2025, § 5 Rn. 7 f.; Orthmann, Landesverteidigung, 2023, 120 f.

<sup>508</sup> BVerwGE 84, 247 (250).

<sup>509</sup> BVerfGE 133, 277 Rn. 102. Zum MAD bereits → D. II. 1. a) cc) (2).

<sup>510</sup> BVerfGE 115, 118 (141).

für die damit notwendig in Zusammenhang stehenden Regelungen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung.<sup>511</sup>

Explizit eingeschlossen von der Bundeskompetenz zur „Verteidigung“ wird der „Schutz der Zivilbevölkerung“. Infolge der systematischen Verknüpfung mit der (militärischen) Verteidigung geht es ausschließlich um den Schutz vor kriegsbedingten Gefahren (Zivilschutz), also vor solchen Bedrohungen, die mit Angriffen oder den entsprechenden Verteidigungshandlungen in einem weit verstandenen Zusammenhang stehen.<sup>512</sup> Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern (§ 1 Abs. 1 S. 1 ZSKG). Dazu zählen die Einrichtung von Schutzanlagen und die Durchführung von Schutzübungen, die Vorbereitung und Vorratshaltung sowie der Erlass der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze.<sup>513</sup> Vom verteidigungsbezogenen Zivilschutz im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG nicht umfasst werden hingegen der friedensmäßige Katastrophenschutz und die Gefahrenabwehr im Übrigen – einschließlich der Abwehr von Cyberangriffen –,<sup>514</sup> die in die Regelungszuständigkeit der Länder fallen (Art. 30, 70 Abs. 1 GG).<sup>515</sup> Als Parallelkompetenz zur Verteidigung kann „Zivilschutz“ somit nicht als Kompetenztitel für einen umfassenden Schutz der Bevölkerung verstanden werden. Folgerichtig steht es dem Bund auch nicht zu, Regelungen über die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr in Gestalt von Rettungsdienst, Brand- und Katastrophenschutz auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG zu treffen.<sup>516</sup> Die Zivilschutzaufgaben werden gemäß Art. 87b Abs. 2 GG, § 2 Abs. 1 S. 1 ZSKG von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) geführt, wobei die Zuständigkeit regelmäßig auf die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte übertragen wird. Für die

<sup>511</sup> Zum LuftSiG BVerfGE 132, 1 (5 ff.). Zum Modell gefahrenabwehrrechtlicher Annexkompetenzen im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes allgemein BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143 (149 f.); 78, 374 (386 f.); 109, 190 (215).

<sup>512</sup> v. Münch/Kunig/Broemel GG, 8. Aufl. 2025, Art. 73 Rn. 6; Sachs/Degenhart GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 8; Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schöndorf-Haubold/Bastian, 2024, § 10 Rn. 18; s. auch v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Oeter, 2025, § 5 Rn. 22: „eine Art Annexregelung“.

<sup>513</sup> BK-GG/Funke Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 230. EL 2025, Rn. 42 ff.; Jarass/Pieroth/Kemnt GG, 18. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 5; Becker ZG 37 (2022), 270 (274 f.).

<sup>514</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 204; Gusy DÖV 2011, 85 (89 f.); ders. GSZ 2020, 101 (102).

<sup>515</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schöndorf-Haubold/Bastian, 2024, § 10 Rn. 20 ff. Zur Kernstruktur der Katastrophenschutzgesetze der Länder überblicksweise Eisenmenger ebd., § 12 Rn. 11 ff.

<sup>516</sup> Walus DÖV 2010, 127 (130); s. auch Spieker, Referat 74. DJT, N83 (N86 ff.).

operative Durchführung der Aufgaben bedient sich die kommunale Ebene der meist freiwilligen Feuerwehren und der privaten Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst sowie in geringerem Umfang auch privat-kommerzieller Unternehmen.<sup>517</sup>

Im Bereich der „Gesamtverteidigung“ trifft eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes somit auf stark fragmentierte Verwaltungskompetenzen.<sup>518</sup> Ob die Dichotomie von verteidigungsbezogenem Zivilschutz (Bund) und friedensmäßigem Katastrophenschutz (Länder) im Interesse eines effektiven Bevölkerungsschutzes sinnvoll ist, lässt sich in Zweifel ziehen.<sup>519</sup> Die komplexe kompetenzrechtliche Gliederung in vertikaler und horizontaler Hinsicht führt zu Schnittstellen zwischen einer Vielzahl von Bundes- und Landesbehörden bis hin zu Landratsämtern und kreisfreien Städten. Diese Bruchlinien bergen das Risiko, dass übergreifende, querschnittsartige Sicherheitsaufgaben durch das Raster fallen.<sup>520</sup> Rechtspolitische Bestrebungen, Zivil- und Katastrophenschutz entweder beim Bund oder bei den Ländern zu konzentrieren, um auf diese Weise einen „Bevölkerungsschutz aus einer Hand“ zu ermöglichen, sind in der Vergangenheit jedoch – zu Recht – nicht aufgegriffen worden.<sup>521</sup> Einerseits folgt der friedensmäßige Katastrophenschutz dem subsidiären Aufbau des Gefahrenabwehrrechts, der sich innerhalb der Länder bewährt hat. Andererseits trägt die Kompetenzzuweisung für den verteidigungsbezogenen Zivilschutz an den Bund dem Umstand Rechnung, dass es sich hierbei typischerweise um länderübergreifende Bedrohungsszenarien handelt, die eine gesamtstaatliche Planung, Steuerung und Koordinierung erfordern. Weder eine vollständige Zentralisierung noch eine gänzliche Föderalisierung erscheinen danach zielführend. Vielmehr müssen die Systeme „alltagstauglich sein und bleiben“.<sup>522</sup>

---

<sup>517</sup> Die Akteure im Zivil- und Katastrophenschutz sind mithin weitgehend identisch. Im Einzelnen Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz- und Bevölkerungsschutz/Terberl, 2015, 17 (37 ff.); Lodd, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, 226 ff.; Geier APuZ 10–11/2021, 16 (16).

<sup>518</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (224).

<sup>519</sup> Vgl. etwa BK-GG/Funke Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 230. EL 2025, Rn. 45.

<sup>520</sup> Walus GSZ 2025, 70 (74).

<sup>521</sup> Wie hier Meyer-Teschendorf DVBl 2009, 1221 (1227); Becker ZG 37 (2022), 270 (282 f.); aA Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schöndorf-Haubold/Bastian, 2024, § 10 Rn. 148 und Eisenmenger NVwZ 2021, 1415 (1417), der ein („relativiertes“) Bundesmodell favorisiert.

<sup>522</sup> Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz- und Bevölkerungsschutz/Lange/Endreß/Wendekamm/Pohlmann, 2015, 305 (311).

## bb) Gesamtverteidigung als Koordinationsproblem

### (1) „Doppelnutzen“ und „Aufwuchsfähigkeit“

Eine sinnvolle rechtliche Ausgestaltung der Gesamtverteidigung muss danach einem „blinden Zentralisierungsdrang“<sup>523</sup> widerstehen. Gesamtverteidigung ist nicht in erster Linie ein Kompetenz-, sondern ein Koordinationsproblem.<sup>524</sup> Zuständigkeitskonflikte, Abstimmungsprobleme, verzögertes Handeln oder schlichte Untätigkeit sind angesichts der komplexen administrativen Gemengelage nicht ausgeschlossen. Die von der grundgesetzlichen Kompetenzordnung vorgesehene Trennung und Aufspaltung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen lässt einen integrierten „All-Gefahren-Ansatz“ als Bewährungsprobe der Bund-Länder-Kooperation im zivil-militärischen Bereich erscheinen, welche die vorsorgliche Einübung entsprechender Verwaltungspraktiken über behördliche und institutionelle Schnittstellen hinweg erfordert.<sup>525</sup> Dabei bedarf es namentlich eines gezielten Beübens hybrider Bedrohungslagen – zB im Rahmen der länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen (LÜKEX) –, um das Zusammenwirken ziviler und militärischer Stellen zu effektuieren sowie Zuständigkeitslücken in diesem Bereich zu erkennen und rechtzeitig zu schließen.

Das komplexe Beziehungsgeflecht von Bundes- und Landesbehörden macht ein koordiniertes Handeln zwar *prima vista* schwierig, hat dabei jedoch den Vorteil, dass die Verwaltung vor Ort, auf regionaler und lokaler Ebene, in die konkrete Durchführung der Zivilverteidigung eingebunden ist, was deren Sachexpertise und Kenntnis lokaler Umstände für das System erschließt.<sup>526</sup> Gesamtverteidigung sollte die Vorteile dezentralen, ortsnahen Verwaltens mit dem Rückgriff auf die Ressourcenstärke und die Koordinationsfähigkeit höherstufiger staatlicher Ebenen verbinden. Der koordinative Ansatz kommt bereits terminologisch im Titel des „Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes“<sup>527</sup> zum Ausdruck. Das darin zusammengefasste Bevölkerungsschutzrecht ist primär Koordinations- und Kooperationsrecht, was

<sup>523</sup> Für das Katastrophenschutzrecht Becker ZG 37 (2022), 270 (272).

<sup>524</sup> Kahl/Ludwigs VerwR-HdB VII/Krieger, 2025, § 208 Rn. 47; v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (229 f.).

<sup>525</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (230).

<sup>526</sup> v. Kielmannsegg/Krieger/Sohm, Die Wiederkehr der Landes- und Bündnisverteidigung/Oeter, 2020, 209 (228 f.). Zu den Stärken eines föderal organisierten Bevölkerungsschutzes auch Lüder/Stahlhut, Gesamtverteidigung in Gefahr!/?/ Hartmann, 2020, 129 (130 f.).

<sup>527</sup> Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes v. 25.3.1997 (BGBl. I 726). Zu den Begrifflichkeiten im Einzelnen Lodd, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, 30 ff.

sich vor allem am Prinzip des „Doppelnutzens“ zeigt: Während die Länder die ihnen zum Zwecke des verteidigungsbezogenen Zivilschutzes überlassenen Mittel des Bundes auch bei Katastrophen und Unglücksfällen zum Einsatz bringen dürfen (vgl. §§ 12, 13 Abs. 3, 14 S. 1 ZSKG), stützt sich der Bund im Verteidigungsfall auf den Katastrophenschutz der Länder und Gemeinden, deren Einrichtungen in Friedenszeiten genutzt und beübt werden müssen, damit sie im Kriegsfall die personelle und materiell-technische Verstärkung bereitstellen können („Aufwuchsfähigkeit“). Durch die Mitwirkungspflicht aller staatlichen Ebenen zum Schutz der Bevölkerung bei äußeren Bedrohungen werden Synergieeffekte nutzbar gemacht sowie Parallel- und Doppelstrukturen verhindert. Ziel ist die optimierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Vorbereitung und Bewältigung von national bedeutsamen Gefahren- und Großschadenslagen.<sup>528</sup>

## (2) Moderate Erweiterung des Inlandseinsatzes der Streitkräfte

Ein gesamtheitliches Verteidigungskontinuum setzt die Mitwirkung, Zusammenarbeit und Verzahnung aller relevanten Institutionen als Bedingung für eine glaubhafte Verteidigungsbereitschaft voraus. Ein unkoordiniertes Nebeneinander von Bund und Ländern, Polizei und Streitkräften, kann demgegenüber im Ernstfall fatale Folgen haben. Es braucht danach vor allem eine Lösung für solche Fallkonstellationen, in denen die Polizei eine Gefahr abwehren darf, aber nicht über ausreichende tatsächliche (technische) Möglichkeiten verfügt, während die Bundeswehr die Mittel zur Gefahrenabwehr besitzt, jedoch eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz der Streitkräfte fehlt.<sup>529</sup> Diese Diskrepanz im technischen und rechtlichen Fähigkeitspotenzial ist in der grundgesetzlichen Trennung von Polizei und Streitkräften angelegt; sie hat sich jedoch in der Folgezeit als durchaus flexible Grenzziehung erwiesen, die weder eine „Verpolizeilichung der Streitkräfte“ noch eine „Militarisierung der Polizei“ auszuschließen vermochte. Hält man an der bisherigen Trennung von Polizei und Streitkräften und den rigiden Grenzen für Inlandseinsätze letzterer fest,<sup>530</sup> führt dies nicht zuletzt mit Blick auf paramilitärisch gerüstete Angreifer im Bereich Terrorismus, Extremismus und der Organisierten Kriminalität sowie hinsichtlich hybrider Bedrohungen durch dritte Staaten, die vornehmlich auf zivile Ziele im Inland gerichtet sind, unweigerlich zu einer zunehmenden „Militarisierung der Polizei“.<sup>531</sup>

<sup>528</sup> Staatslexikon III/Freudenberg, 8. Aufl. 2019, 601 (602).

<sup>529</sup> Frick ZRP 2025, 52 (53). Zu dem spezifischen Unterstützungspotenzial der Bundeswehr auch Ebert GSZ 2022, 68 (69).

<sup>530</sup> Im Einzelnen v. Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner Streitkräfte-HdB/Schmidt-Radefeldt, 2025, § 17 Rn. 26 ff.

<sup>531</sup> Dreier/Heun GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87a Rn. 23; Münkler ZG 28 (2013), 376 (391); Schoch Jura 2013, 255 (263); näher zu beiden Facetten Kischel/v. Kielman-

Diese schlägt sich bereits seit einiger Zeit in Waffenarsenalen der Landespolizeien nieder, die um Maschinengewehre, Handgranaten und Explosivgeschosse erweitert wurden.<sup>532</sup> Eine – eng begrenzte – Erweiterung des Streitkräfteeinsatzes im Inland könnte danach auch einer Umgehung der Trennung von Polizei und Streitkräften durch eine Aufrüstung ersterer mit spezifisch militärischen Waffen den Boden entziehen und auf diese Weise das Trennungsgebot stärken.<sup>533</sup>

Die Erkenntnis, dass die Bundeswehr unter Umständen verfassungsrechtlich nicht tun darf, was die Polizei technisch nicht tun kann, mag kontraintuitiv und kritikwürdig erscheinen,<sup>534</sup> belegt aber nur die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich normenklaren Regelung für den Einsatz der Streitkräfte im Inland.<sup>535</sup> Eine solche könnte vorliegend in einer moderaten Erweiterung der Amtshilfebefugnis für regional begrenzte Bedrohungslagen auch *ohne* katastrophisches Schadensausmaß liegen: Während die Streitkräfte bislang nur bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall zur Unterstützung der Polizeikräfte eingesetzt werden dürfen (vgl. Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG), könnte eine Erweiterung der Amtshilfebefugnis bei einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung, die über den polizeilichen Normalfall hinausgehen und die ohne die angeforderte Unterstützung nicht bewältigt werden können (Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG), einen Inlands-einsatz der Streitkräfte für außerordentliche Bedrohungslagen ermöglichen. Ein solcher Einsatz wäre nur auf Anforderung der Polizei zulässig, bedürfte aber – im Unterschied zu Abs. 3 S. 1 – keiner Entscheidung der Bundesregierung als Kollegialorgan, worin in praktisch bedeutsamen Eilfällen ein wesentliches Hindernis gesehen wird.<sup>536</sup> Eine Entgrenzung des Streitkräfteeinsatzes gegenüber der eigenen Bevölkerung – zB bei unfriedlichen Großdemonstrationen oder zur Kontrolle von Ausgangsbeschränkungen im Fall einer Pandemie – ist dabei aufgrund der Sperrwirkung des Art. 87a Abs. 4 S. 1 in Verbindung mit Art. 91 Abs. 2 GG nicht zu befürchten.<sup>537</sup>

---

segg, Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln/Schmidt-Radefeldt, 2018, 1 (1 ff., 32 ff.).

<sup>532</sup> Dazu nur VerfGH Sachs BeckRS 2024, 1212, Rn. 51, 98, 548 ff.; aus der Literatur Barczak, Der nervöse Staat, 2. Aufl. 2021, 594 ff.; Mende, Militarisierung der Polizei, 2022, 20 ff.; Ebert Die Polizei 2023, 145 ff.

<sup>533</sup> Wie hier Frick, Der Einsatz von Streitkräften im Innern, 2024, 456 f.

<sup>534</sup> Vgl. nur Gramm DVBl 2006, 653 (654).

<sup>535</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 44.

<sup>536</sup> Zuletzt Walter BayVBl. 2025, 617 (623).

<sup>537</sup> BVerfGE 132, 1 (17 f.); 133, 241 Rn. 62; vgl. ferner Fiebig, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, 2004, 326; Fischer JZ 2004, 376 (381); Sattler NVwZ 2004, 1286 (1290).

Eine entsprechende Erweiterung der Amtshilfebefugnis würde die Schaffung polizeilicher und militärischer Doppelstrukturen – etwa bei der Drohnendetektion und -abwehr oder beim Schutz maritimer Kritischer Infrastrukturen (Seekabel, Offshore-Windparks etc.)<sup>538</sup> – vermeiden und das Grundgesetz für hybride Bedrohungen ertüchtigen, die sich gerade einer Trennung von innerer und äußerer Sicherheit, ziviler und militärischer Gefahrenabwehr entziehen. Sie könnte gemeinsam mit einer ohnehin überfälligen Konstitutionalisierung der Einsatzvoraussetzungen im Übrigen<sup>539</sup> erfolgen und dem rechtspolitisch postulierten Kontinuum zwischen Sicherheit und Verteidigung einen verfassungsrechtlichen Rahmen geben. In diesen sollte auch der „Schutz von zivilen Objekten“ als Aufgabe der Streitkräfte ausdrücklich aufgenommen werden (vgl. bislang nur Art. 87a Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 1 GG), um die Bundeswehr in Fällen von besonderer Bedeutung etwa zum Schutz Kritischer Infrastrukturen einsetzen zu können.<sup>540</sup> Schließlich sollten die zeitlichen Grenzen eines Streitkräfteeinsatzes im Inneren in Anlehnung an Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich fixiert werden. Eine mögliche Verfassungsänderung<sup>541</sup> könnte danach wie folgt aussehen (Neuerungen im Vergleich mit dem geltenden Verfassungsrecht durch Kursivsetzung hervorgehoben):

Art. 35 Abs. 2 GG-E [Rechts- und Amtshilfe]

<sup>1</sup>Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes *und der Streitkräfte* zur Unterstützung seiner Polizei *sowie zum Schutze von zivilen Objekten* anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. <sup>2</sup>Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen an-

<sup>538</sup> Beim Schutz maritimer Infrastrukturen ist kompetenzrechtlich zwischen den Zuständigkeiten im Bereich des Küstenmeeres (12-Meilen-Zone, Art. 3 SRÜ), in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ, Art. 55–75 SRÜ) und auf der Hohen See (Art. 86 SRÜ) zu differenzieren. Die Länder sind innerhalb der 12-Meilen-Zone, der Bund – abgesehen vom Grenzschutz – seawärts davon zuständig (vgl. § 6 BPolG). Dabei besitzen die Länder nach hM auch die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die AWZ. Hauptverantwortlich für den Schutz maritimer Infrastrukturen sind danach derzeit die Wasserschutzpolizeien der fünf Küstenbundesländer sowie die Bundespolizei, vgl. Walter DÖV 2023, 888 (891 f.); für einen Einsatz der Bundesmarine zum Schutz Kritischer Infrastrukturen auch Ehlers NordÖR 2024, 49 (57); offen Fischer/Rust DVBl 2025, 742 (745).

<sup>539</sup> → B. II. 2. b) aa).

<sup>540</sup> Dafür etwa Walter DÖV 2023, 888 (892 f.); ders. NordÖR 2024, 535 (543).

<sup>541</sup> Der vorliegende Vorschlag schließt an entsprechende Vorarbeiten von Frick, Der Einsatz von Streitkräften im Innern, 2024, 468 ff., ders. ZRP 2025, 52 (53) an.

derer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern. <sup>3</sup>*Der Einsatz von Streitkräften ist jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr einzustellen.*

Durch eine entsprechende Verfassungsänderung würde die rechtliche Grundlage geschaffen, um hybride Bedrohungen im Inland mit den spezifischen Fähigkeiten der Streitkräfte, aber unter polizeilicher Führung zu bekämpfen. Auch bei der hier vorgeschlagenen Erweiterung des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG-E werden die Streitkräfte nur zur Unterstützung der Polizei herangezogen, nehmen ausschließlich polizeiliche Aufgaben wahr und müssen sich den Zielen der Polizeimaßnahmen unterordnen.<sup>542</sup> Um dem polizeilichen Charakter ihres Einsatzes Rechnung zu tragen, genießt die polizeiliche Lagebeurteilung Vorrang und unterstehen die militärischen Einsatzkräfte den allgemeinen (nicht den taktisch-fachlichen) Weisungen der Polizeibehörden.<sup>543</sup> Abgesehen davon kann die Bundeswehr auf der Grundlage des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG-E in ihrer spezifischen Eigenschaft als Streitkraft, also auch unter Verwendung ihrer spezifisch militärischen Kampfmittel,<sup>544</sup> eingesetzt werden. Es gelten insofern dieselben Rechtsfolgen wie bei der Komplementärnorm des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.<sup>545</sup> Die Regelungsdetails der Amtshilfe könnten schließlich einfachgesetzlicher Ausgestaltung überlassen bleiben, im Bereich der Drohnenabwehr etwa einer Regelung in den §§ 13–15 LuftSiG,<sup>546</sup> im Bereich der zivil-militärischen Unterstützung der Polizei durch die Bundeswehr einer Rechtsgrundlage in den (Länder-)Polizeigesetzen.<sup>547</sup>

Eine vielfach diskutierte, lediglich einfachrechtliche Ermächtigung zur Drohnenabwehr durch die Bundeswehr ohne korrespondierende Ergänzung des Art. 35 GG würde hingegen die engen Grenzen für einen Streitkräfteeinsatz im Inland verletzen.<sup>548</sup> Nichts anderes folgt aus Art. 87a Abs. 1 und 2 GG: Selbst wenn man diesen Vorschriften

<sup>542</sup> Lenz, Die Notstandsverfassung des Grundgesetzes, 1971, Art. 91 Rn. 15. Von einem „Polizeiauftrag der Bundeswehr“ spricht Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB XII/Klein, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 53.

<sup>543</sup> Ehlers/Fehling/Pünder BesVerwR III/Oldiges/Brinktrine, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 141, mwN.

<sup>544</sup> Insoweit grundlegend BVerfGE 132, 1 (19); 133, 241 Rn. 61 ff.; anders zuvor noch BVerfGE 115, 118 (146f.).

<sup>545</sup> Zu dieser nur Dürig/Herzog/Scholz/Dederer GG, 107. EL März 2025, Art. 35 Rn. 150.

<sup>546</sup> Im Frühjahr 2025 hatte das Bundeskabinett bereits Vorschläge für eine entsprechende Änderung des LuftSiG beschlossen, vgl. dazu und zur Diskussion insgesamt Walter BayVBl. 2025, 617 (617 ff.).

<sup>547</sup> Ebert GSZ 2022, 68 (73).

<sup>548</sup> Wie hier Walter BayVBl. 2025, 617 (618).

nicht nur einen Verteidigungsauftrag der Streitkräfte, sondern auch eine konstitutive Befugnis zu ihrem Einsatz entnehmen wollte – was nicht nur angesichts der schwachen tatbestandlichen Determinierung fernliegt –,<sup>549</sup> setzte ein solcher „Verteidigungseinsatz jenseits des Verteidigungsfalls“ jedenfalls einen Angriff mit militärischer Dimension voraus.<sup>550</sup> Diese muss nach Maßgabe von *Scale and Effects* die Qualität eines das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 UN-Charta auslösenden bewaffneten Angriffs erreichen.<sup>551</sup> Dies ist bei Drohnenüberflügen und zahlreichen anderen hybriden Bedrohungen, die sich gezielt unterhalb der Angriffsschwelle bewegen, ersichtlich nicht der Fall.<sup>552</sup> Abgesehen davon enthält Art. 87a Abs. 2 GG – jedenfalls für Einsätze im Innern – einen Verfassungsvorbehalt,<sup>553</sup> der eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Einsatzermächtigung und explizite Handlungsbefugnis der Streitkräfte verlangt, aber nicht bereits selbst statuiert.<sup>554</sup>

## b) Ressortübergreifende Einrichtungen und Bund-Länder-Koordinierung

Mögen die gegliederte Staatsverwaltung und die komplexe Behördenarchitektur auch kein grundsätzliches Problem im Rahmen der Gesamtverteidigung darstellen, bedarf es institutioneller Sicherungen, die gewährleisten, dass an den Schnittstellen und möglichen Bruchlinien keine Wissensdefizite, Effizienzverluste oder Koordinationsprobleme auftreten. Hierzu bedarf es sowohl ressortübergreifender Einrichtungen als auch Instrumente der Bund-Länder-Koordinierung.

### aa) Nationaler Sicherheitsrat, Sicherheitskabinetts und Nationaler Krisenstab

Die Abwehr äußerer Bedrohungen ist keine exklusive Angelegenheit des Bundesministers für Verteidigung (Art. 65a Abs. 1 GG), sondern eine ressortübergreifende Aufgabe. Das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG hat indes lange Zeit ein Sicherheitsdenken entlang von Ministerialzuständigkeiten und Ressortgrenzen befördert, das sicher-

---

<sup>549</sup> Str., dafür etwa Umbach/Clemens/Hillgruber GG, 2002, Art. 87a Rn. 10; Wiefelspütz ZaöRV 65 (2005), 819 (824 ff.); wie hier Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG, 107. EL März 2025, Art. 87a Rn. 82: nur deklaratorische Aufgaben-, nicht konstitutive Befugnisnorm.

<sup>550</sup> Eingehend Orthmann, Landesverteidigung, 2023, 108 ff.

<sup>551</sup> Dreier/Heun GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87a Rn. 11, mwN.

<sup>552</sup> AA Heinemann, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/58299](https://www.lto.de/persistent/a_id/58299), abgerufen am 20.11.2025.

<sup>553</sup> Zu dessen Reichweite HMPG VerfassungsR-HdB/Herdegen, 2021, § 27 Rn. 83 ff.

<sup>554</sup> Hofmann/Henneke/Krieger GG, 16. Aufl. 2026, Art. 87a Rn. 43.

heitspolitische Entscheidungen fragmentiert, epistemisch aggregiert und dadurch letztlich gelähmt hat.<sup>555</sup> Diffusion sicherheitspolitischer Verantwortung und Paralyse sicherheitspolitischer Entscheidungen können hingegen allein in integrierten und institutionalisierten Strukturen überwunden werden.<sup>556</sup>

Dem trägt die Einsetzung eines Kabinettsausschusses „Nationaler Sicherheitsrat“ (NSR) Rechnung, den die Bundesregierung am 27.8.2025 beschlossen hat.<sup>557</sup> Dieser soll die wesentlichen Fragen einer integrierten Sicherheitspolitik an der Schnittstelle zwischen innerer, äußerer, wirtschaftlicher und digitaler Sicherheit sowie ziviler und militärischer Verteidigung auf Ebene der Bundesregierung ressortübergreifend koordinieren (§ 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 GO-NSR).<sup>558</sup> Darüber hinaus soll der NSR die Erkenntnisse der Bundesregierung zu übergreifenden Angelegenheiten der nationalen Sicherheit bündeln und eine gemeinsame Lagebewertung im Sinne eines „360-Grad-Blicks“ vornehmen, strategische Vorausschau leisten und sich mit Grundsatzfragen und wesentlichen Einzelfällen der Rüstungsexportkontrolle befassen; er tritt damit an die Stelle des bisherigen Bundessicherheitsrates.<sup>559</sup> Der NSR setzt sich aus dem Bundeskanzler, dem Chef des Bundeskanzleramts und den für Sicherheitsfragen zuständigen Fachministern zusammen (§ 2 Abs. 2 GO-NSR). Als Ausdruck der gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur sind unter anderem der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie die Präsidenten der Nachrichtendienste des Bundes, des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Bundespolizeipräsidiums zur Sitzungsteilnahme verpflichtet (§ 3 Abs. 1 S. 1 GO-NSR); zudem können Vertreter der Bundesländer zu den Sitzungen hinzugezogen werden (§ 2 Abs. 3 GO-NSR).

Die Einrichtung eines ständigen Sicherheits- oder Verteidigungsrates folgt einer schon seit Jahrzehnten erhobenen Forderung<sup>560</sup> und kann sich auf Vorbilder im Ausland (Frankreich, Großbritannien, USA) stützen.<sup>561</sup> Sie wurde in der Vergangenheit jedoch stets unter Verweis auf die Eigenheiten des deutschen Regierungssystems (Resortprinzip, Existenz von Koalitionsregierungen, politische Kultur)

<sup>555</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (114), mwN.

<sup>556</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (116).

<sup>557</sup> BT-Drs. 21/1460, 1.

<sup>558</sup> Vgl. bereits die entsprechende Ankündigung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 3990–3994.

<sup>559</sup> Zu diesem Mruk, Rüstungsexporte in der Verantwortung, 2024, 30 ff.; Zähler Der Staat 44 (2005), 462 ff.

<sup>560</sup> Vgl. bereits Ehmke ZfP 1 (1954), 337 (353): „Der Verteidigungsrat sollte etwa in der Art aufgebaut werden, wie Groener es in den Weimarer Jahren vorgeschlagen hat oder wie es in den USA beim National Security Council, in Großbritannien beim Committee of Imperial Defense der Fall ist“.

<sup>561</sup> Zu unterschiedlichen Konzepten Meiertöns GSZ 2023, 19 (21 f.).

abgelehnt.<sup>562</sup> Mit der Wahl eines Kabinettsausschusses als Organisationsform stützt sich der NSR auf das Modell des bisherigen Bundessicherheitsrates. Der Bundesregierung steht es dabei auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung im Rahmen ihrer Organisationsgewalt zu, Kabinettsausschüsse einzurichten; wegen des Ressortprinzips und des Numerus clausus der entscheidungsbefugten Regierungsorgane dürfen diese aber lediglich eine vorbereitende und beratende Funktion ohne eigenes Entscheidungsrecht ausüben (vgl. insoweit § 1 Abs. 2 S. 2 und 3 GO-NSR) und über keinen eigenen administrativen Unterbau verfügen.<sup>563</sup> Auch vor diesem Hintergrund sollten keine überhöhten Erwartungen an den NSR gestellt werden.

Die Einrichtung eines NSR in Form eines Kabinettsausschusses ist ein wichtiger Schritt. Dieser wird jedoch für sich genommen nicht ausreichen, um Defizite in der strategischen Vorausschau zu beheben, die etwa mit der Machtübernahme der radikalislamischen Taliban in Afghanistan (2021) oder der russischen Vollinvasion der Ukraine (2022) offenbar wurden.<sup>564</sup> Strategische Voraussicht benötigt politische Unabhängigkeit, multidisziplinäre sachverständige Expertise und eine ressortübergreifende Beratungskompetenz aus eigener Initiative, um als institutionelles Gegengewicht zur Ressortpolitik und als wissenschaftlich glaubwürdige Instanz zu dienen.<sup>565</sup> Damit der NSR diese Aufgabe sachgerecht erfüllen kann, bedarf es einer regierungsfreien Institution, die sich in Anlehnung an den Bundesrechnungshof (Art. 114 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 4 BRHG) aus Mitgliedern mit richterlicher Unabhängigkeit zusammensetzt. Diese könnte ihrerseits – nach dem Vorbild sachverständiger Gremien im Umwelt- und Technikrecht<sup>566</sup> – von einer unabhängigen Kommission mit wissenschaftlicher Expertise und einem Blick für die gesamtgesellschaftlichen Implikationen sicherheitspolitischer Entscheidungen unterstützt werden. Eine solche Binnendifferenzierung innerhalb des NSR hätte den Vorteil, dass zwischen der Entscheidungsebene und der sachverständigen Beratungsebene unterschieden werden könnte. Als Organisationsform

---

<sup>562</sup> Dazu Brummer, Die Innenpolitik der Außenpolitik, 2013, 263 f.

<sup>563</sup> BVerfGE 137, 185 Rn. 143; vgl. ferner Huber/Voßkuhle/Schröder GG, 8. Aufl. 2024, Art. 65 Rn. 37; Busse DVBl 1993, 413 (414).

<sup>564</sup> Meiertöns VerfBlog, 2025/5/09; vgl. auch Kaim, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/auf-dem-holzweg-5462/>, abgerufen am 20.11.2025.

<sup>565</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (115).

<sup>566</sup> Vgl. §§ 11 f. KSG (Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen), §§ 4f. GenTG (Kommission für die Biologische Sicherheit) sowie – auf untergesetzlicher Ebene – den Erlass über die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Umweltfragen bei dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit v. 24.11.2021 (GMBI 2021 Nr. 63, 1385).

eines solchermaßen verselbstständigten NSR böte sich die Einrichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes an.<sup>567</sup> Weil Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG für die Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraussetzt,<sup>568</sup> die vorliegend allenfalls über eine wackelige Zusammenstellung verschiedener Kompetenztitel begründbar wäre („Mosaikkompetenz“),<sup>569</sup> ist für die Einrichtung eines verselbstständigten NSR eine Änderung des Grundgesetzes nahe liegender. Diese könnte zudem eine parlamentarische Kontrolle des Gremiums vorsehen und die Perspektive eröffnen, dem NSR punktuell Behördenaufgaben und unmittelbare Entscheidungsbefugnisse mit Wirkung gegenüber Dritten zu übertragen.<sup>570</sup> Verfassungssystematisch wäre die Neuregelung, die sich an Art. 45d GG einerseits und an Art. 114 Abs. 2 GG andererseits anlehnen könnte,<sup>571</sup> sinnvollerweise in den Vorschriften über die Bundesregierung (Art. 62–69 GG) zu verorten:

*Art. 65b GG-E [Nationaler Sicherheitsrat]*

- (1) *<sup>1</sup>Ein Nationaler Sicherheitsrat, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, analysiert die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland. <sup>2</sup>Er berät die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag in Fragen von sicherheitspolitischer Bedeutung. <sup>3</sup>Der Nationale Sicherheitsrat wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Zentralen Kommission für die Nationale Sicherheit unterstützt.*
- (2) *Der Bundestag bestellt ein Gremium zur Kontrolle des Nationalen Sicherheitsrats.*
- (3) *Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*

Die einfachrechtliche Konkretisierung der Bundesoberbehörde, ihrer Zusammensetzung und Aufgaben bliebe dabei nach Maßgabe des Art. 65b Abs. 3 GG-E dem einfachen Gesetzgeber überlassen und könnte in einem „Gesetz über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates“ (NSR-Gesetz – NSRG) erfolgen. Zentrale Parameter des NSRG-E könnten wie folgt aussehen:

---

<sup>567</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Errichtung einer Bundesoberbehörde Niggemann ZG 40 (2025), 143 (145 ff.).

<sup>568</sup> Dazu BeckOK GG/Suerbaum 63. Ed. 15.9.2025, Art. 87 Rn. 30f. Dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG („Außerdem“) dabei nicht subsidiär zu Abs. 1 ist, betont BVerfGE 110, 33 (51).

<sup>569</sup> Vgl. insoweit schon Gärditz VerfBlog, 2021/8/22.

<sup>570</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (116).

<sup>571</sup> Der vorliegende Vorschlag folgt Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (116).

### § 1 [Rechtsform, Name]

*Im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes ist ein „Nationaler Sicherheitsrat“ als selbstständige Bundesoberbehörde errichtet.*

### § 2 [Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates]

- (1) *Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates sind der Präsident, der Vizepräsident und weitere Mitglieder.*
- (2) <sup>1</sup>*Der Präsident und der Vizepräsident werden zu Beamten auf Zeit ernannt. [...].*
- (3) <sup>1</sup>*Die Mitglieder müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. <sup>2</sup>Sie sollen daneben über eine vielseitige Berufserfahrung verfügen. <sup>3</sup>Der Präsident oder der Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben.*
- (4) <sup>1</sup>*Die Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 65b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes). <sup>2</sup>Die für die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen sind entsprechend anzuwenden. <sup>3</sup>§ 48 Abs. 2, 4 und 5 des Deutschen Richtergesetzes findet Anwendung.*

### § 3 [Zentrale Kommission für die Nationale Sicherheit]

- (1) <sup>1</sup>*Unter der Bezeichnung „Zentrale Kommission für die Nationale Sicherheit“ (Kommission) wird bei dem Nationalen Sicherheitsrat eine Sachverständigenkommission eingerichtet. <sup>2</sup>Die Kommission setzt sich zusammen aus:*
    1. *zwölf Sachverständigen, die über besondere und möglichst auch internationale Erfahrungen in den Bereichen der inneren, äußeren, wirtschaftlichen und digitalen Sicherheit, der Sicherheitstechnik sowie der zivilen und militärischen Verteidigung verfügen; jeder der genannten Bereiche muss durch mindestens einen Sachverständigen, die Bereiche der zivilen und militärischen Verteidigung müssen durch mindestens zwei Sachverständige vertreten sein;*
    2. *je einer sachkundigen Person aus den Bereichen der Wirtschaft, der Gesundheit, des Datenschutzes, des Umwelt- und Naturschutzes, der Gemeindevertretungen, der Kirchen, der Gewerkschaften und der forschungsfördernden Organisationen.*
- <sup>3</sup>*Für jedes Mitglied der Kommission ist aus demselben Bereich ein stellvertretendes Mitglied zu bestellen. <sup>4</sup>Soweit es*

*zur sachgerechten Erledigung der Aufgaben erforderlich ist, können nach Anhörung der Kommission in einzelnen Bereichen bis zu zwei Sachverständige als zusätzliche stellvertretende Mitglieder berufen werden.*

- (2) *<sup>1</sup>Die Mitglieder der Kommission werden vom Chef des Bundeskanzleramts im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Finanzen, des Innern, des Auswärtigen, der Verteidigung, für Wirtschaft und Energie, der Justiz und für Verbraucherschutz, für Digitales und Staatsmodernisierung sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die Dauer von drei Jahren berufen. <sup>2</sup>Wiederberufung ist zulässig.*
- (3) *<sup>1</sup>Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder sind in ihrer Tätigkeit unabhängig und nicht an Weisungen gebunden. <sup>2</sup>Sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.*
- (4) *<sup>1</sup>Die Kommission berichtet jährlich der Öffentlichkeit in allgemeiner Weise über ihre Arbeit. [...]*

#### § 4 [Aufgaben der Kommission]

*<sup>1</sup>Die Kommission prüft und bewertet sicherheitsrelevante Fragen nach den Vorschriften dieses Gesetzes, gibt hierzu Empfehlungen und berät Bundesregierung und Bundestag in Fragen der Nationalen Sicherheit. <sup>2</sup>Bei ihren Empfehlungen soll die Kommission auch den Stand der internationalen Entwicklung auf dem Gebiet der Gewährleistung Nationaler Sicherheit angemessen berücksichtigen. [...]*

Bei einer institutionellen Verselbstständigung des NSR nach oben skizziertem Muster bräuchte es innerhalb der Bundesregierung eines Vehikels, um die Nationale Sicherheit als ressortübergreifende Angelegenheit der Bundesregierung so zu organisieren, dass weder das Ressortprinzip noch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers tangiert werden. Diese Aufgabe könnte ein als Kabinettsausschuss verfasstes Sicherheitskabinett leisten, das nicht nur – wie in der Vergangenheit<sup>572</sup> – anlassbezogen, sondern in regelmäßigen Abständen (mindestens alle zwei Wochen) unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers zusammentritt, um sicherheitspolitische Regierungsentscheidungen zu koordinieren.<sup>573</sup> Ob es darüber hinaus auch noch eines bei der Bundesregierung angesiedelten „Bund-Länder- sowie ressortübergreifenden Nationalen Krisenstabs“<sup>574</sup> bedarf, erscheint hingegen

<sup>572</sup> Zähle Der Staat 44 (2005), 462 (470).

<sup>573</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (117).

<sup>574</sup> Vgl. die Ankündigung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 3995–3996.

zweifelhaft.<sup>575</sup> Sofern die Funktion eines solchen Krisenreaktionszentrums hauptsächlich darin gesehen wird, die schnelle Reaktions- und Aufwuchsfähigkeit im Krisenfall sicherzustellen und politische Entscheidungen vorzubereiten,<sup>576</sup> kann diese Rolle von dem oben beschriebenen Sicherheitskabinetten erfüllt werden. Eine Vervielfachung der Entscheidungsorgane und -strukturen zieht demgegenüber vor allem Kompetenzkonflikte, Komplexitätssteigerungen und Effizienzverluste nach sich.

## bb) Nationales Lage- und Analysezentrum für die Gesamtlagebewertung

Um mit der Dynamik und Komplexität hybrider Bedrohungen Schritt halten zu können, sind der Nationale Sicherheitsrat und das Sicherheitskabinetten auf ein ständig aktualisiertes Gesamtlagebild „Nationale Sicherheit“ angewiesen.<sup>577</sup> Im Herbst 2025 haben das BfV und das BKA im Auftrag des BMI erstmals ein Lagebild zu hybriden Bedrohungen erstellt, das sich auf die Phänomenbereiche Desinformation, Proliferation, Spionage, Sabotage und Staatsterrorismus bezieht. Damit leistet das Lagebild wichtige Informationsarbeit, „umfasst allerdings bei weitem nicht alle Facetten hybrider Bedrohungen“.<sup>578</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint eine Institutionalisierung der Gesamtlagebewertung erforderlich, wie sie im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode in Aussicht gestellt wird: „Für eine ganzheitliche Bewältigung von Krisen braucht Deutschland [...] ein Nationales Lagezentrum im Bundeskanzleramt, in dem ressortübergreifend ein Gesamtlagebild zusammengefügt wird“.<sup>579</sup>

Ein Lage- und Analysezentrum, das verschiedene Informationen, wie Endprodukte der Nachrichtendienste des Bundes und andere Lagebilder als eine Art „Meta-Auswertung“ zusammenführt und aufbereitet, besteht in dieser Form bislang nicht.<sup>580</sup> Eine Einrichtung nach dem Muster der themenbezogenen „Gemeinsamen Zentren“ (GTAZ, GETZ, GIZ, NCAZ<sup>581</sup>) erscheint dabei zunächst nicht weiterführend, weil es sich hierbei um Plattformen der behördlichen Koordination und Kooperation auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs, namentlich im Bund-Länder-Verhältnis, handelt. Weil ressortübergreifende Einrichtungen mit Blick auf Art. 65 S. 2 GG nicht mit einem

<sup>575</sup> Skeptisch auch Meiertöns VerBlog, 2025/5/09.

<sup>576</sup> So Jäkel/de Maizière/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 67.

<sup>577</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (117).

<sup>578</sup> BT-Drs. 21/995, 5.

<sup>579</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 3995–3997.

<sup>580</sup> Meiertöns VerBlog, 2025/5/09.

<sup>581</sup> → B. II. 2. b) bb).

eigenen Verwaltungsunterbau errichtet werden dürfen,<sup>582</sup> ließe sich ein Nationales Lage- und Analysezentrum für die Gesamtlagebewertung stattdessen als sogenanntes interministerielles Sekretariat im Bundeskanzleramt errichten.<sup>583</sup> Die rechtliche Basis hierfür könnte die Geschäftsordnung des ständigen Sicherheitskabinetts<sup>584</sup> liefern.<sup>585</sup> Das Nationale Lage- und Analysezentrum für die Gesamtlagebewertung könnte die einzelnen Lagebilder der beteiligten Sicherheitsbehörden zusammenführen und zu einem Gesamtlagebild verklammern. Weil sich Zweckrichtung und notwendige Detailschärfe der bisherigen Einzellagebilder grundlegend von einer Informationsaufbereitung für sicherheitspolitische Entscheidungen unterscheiden, werden die deutschen Sicherheitsbehörden eigene Berichtsformate entwickeln müssen, um den spezifischen Informationsbedarf des Lage- und Analyse-zentrums für die Gesamtlagebewertung zu decken.<sup>586</sup>

### cc) Nationale Zentralstellen für den Bevölkerungsschutz und die Cybersicherheit

#### (1) Zentralstellenkompetenz von BBK und BSI

Dienten die bisher skizzierten Einrichtungen der ressortübergreifenden Koordination, ließe sich mit der Einrichtung einer „Zentralstelle für den Bevölkerungsschutz“ die Koordination von verteidigungsbezogenem Zivilschutz und friedensmäßigem Katastrophenschutz im Bund-Länder-Verhältnis effektuieren. Diese Rolle könnte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) einnehmen.<sup>587</sup> Durch das beim BBK angesiedelte Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) dient es bereits nach geltendem Recht der ressortübergreifenden Vernetzung von Bund, Ländern und weiteren Akteuren im Bevölkerungsschutz.<sup>588</sup> Eine entsprechende Verfassungsänderung könnte nicht nur die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich des – in die ausschließliche Zu-

<sup>582</sup> → D. II. 2. b) aa).

<sup>583</sup> In Anlehnung an das interministerielle Sekretariat nach § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates v. 27.1.1959 idF v. 12.8.2015, BT-Drs. 18/5773, 4.

<sup>584</sup> → D. II. 2. b) aa).

<sup>585</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (117).

<sup>586</sup> Dietrich/Gärditz GSZ 2023, 113 (117).

<sup>587</sup> Für die Verankerung einer Zentralstellenkompetenz des BBK sprach sich bereits der 74. DJT 2024 mit deutlicher Mehrheit aus, vgl. Beschlüsse, D. Nr. 9a), [https://djt.de/wp-content/uploads/2022/04/djt\\_74\\_Beschluesse\\_241209.pdf](https://djt.de/wp-content/uploads/2022/04/djt_74_Beschluesse_241209.pdf), abgerufen am 20.11.2025; aus der Literatur auch Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schöndorf-Haubold/Bastian, 2024, § 10 Rn. 150f.; Grüner, Biologische Katastrophen, 2016, 152f., 155; Bergjans, Föderalismus und innere Sicherheit, 2025, 177, 207; Becker ZG 37 (2022), 270 (285); Gräber/Magaard NVwZ 2024, 1284 (1289); aus dem rechtspolitischen Raum fern der Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 10.3.2020, BT-Drs. 19/17749.

<sup>588</sup> Dazu näher bereits Becker, Gutachten 74. DJT, D40ff.

ständigkeit der Länder fallenden – friedensmäßigen Katastrophenschutzes stärken, die bislang nur auf freiwilliger Basis möglich ist,<sup>589</sup> vielmehr würde eine engere Verzahnung von Bund und Ländern in Friedenszeiten nach dem Prinzip des Doppelnutzens auch auf den verteidigungsbezogenen Zivilschutz zurückwirken und damit die Stellung des BBK als Behörde innerhalb der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik deutlich aufwerten. Auf dieser Grundlage wären über die Amtshilfe hinausreichende institutionelle und dauerhafte Einrichtungen auf fester verfassungsrechtlicher Grundlage möglich.<sup>590</sup>

Daneben könnte ein Ausbau des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu einer „Zentralstelle auf dem Gebiet der Cybersicherheit“ die von den Ländern gewünschte wechselseitige Unterrichtung, Beratung, Unterstützung und Hilfeleistung in diesem Bereich ebenso dauerhaft ermöglichen wie organisatorische und funktionelle Verbindungen zwischen Bund und Ländern.<sup>591</sup> Eine Zentralisierung der Cyberabwehr trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gefahrenlagen nicht an föderalen Grenzen haltmachen, die Fähigkeiten der Länder in diesem Bereich sehr heterogen ausgestaltet sind und die Entscheidung namentlich für eine *aktive* Cyberabwehr („Hackback“<sup>592</sup>) nur auf Bundesebene sinnvoll getroffen werden kann. Eine organisationsverfassungsrechtliche Stärkung des BSI als „nationale Cybersicherheitsbehörde“<sup>593</sup> könnte dazu beitragen, den Aufbau von Spezialfertigkeiten und geeigneter technischer Infrastruktur beim BSI zu konzentrieren. Derzeit wird Cyberabwehr auf Bundesebene von unterschiedlichen Behörden wahrgenommen, ohne dass dabei einheitliche Strukturen oder klare Kompetenzgrenzen ersichtlich wären.<sup>594</sup>

---

<sup>589</sup> Eisenmenger NVwZ 2021, 1415 (1419); Walter NordÖR 2024, 535 (543).

<sup>590</sup> Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Schöndorf-Haubold/Bastian, 2024, § 10 Rn. 151; Becker ZG 37 (2022), 270 (285).

<sup>591</sup> Für die Verankerung einer Zentralstellenkompetenz des BSI vgl. Hofmann ZG 37 (2022), 249 (254); Dehmel MMR 2025, 401 (402); Teichmann MMR 2025, 713 (716). Rechtspolitisch wurde dieses Vorhaben von der damaligen Bundesinnenministerin Faeser angestoßen (BT-Drs. 20/7148, 70), konnte jedoch nicht mehr umgesetzt werden. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 2676–2678 wird der Ausbau erneut angekündigt.

<sup>592</sup> Schaller GSZ 2018, 57 (57); Amthor GSZ 2020, 251 ff.; Barczak NJW 2020, 595 ff.; Kipker GSZ 2020, 26 ff.

<sup>593</sup> Buchberger GSZ 2019, 183 (183).

<sup>594</sup> Neben dem Kommando Cyber- und Informationsraum (KdoCIR), dem Zentrum Cyber-Operationen (ZCO) und dem Computer-Emergency-Response-Team (CERTBw) der Bundeswehr sind hier vor allem die Nachrichtendienste des Bundes (BND, BfV, MAD), das Bundeskriminalamt (BKA), die Bundespolizei, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITis) zu nennen, vgl. Dietrich/Eiffler NachrichtendienstesR-HdB/Brunst, 2017, V § 7 Rn. 58 f.

Eine Zentralstelle im Sinne des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ist eine einem Bundesministerium nachgeordnete Verwaltungseinrichtung der unmittelbaren Bundesverwaltung, die über keinen Verwaltungsunterbau verfügt und im Wesentlichen auf die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben beschränkt ist.<sup>595</sup> Als charakteristische Merkmale einer „Zentralstelle“ werden allgemein angesehen: die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf einem in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG genannten Gebiet der inneren Sicherheit (Kooperation), die Koordination der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch die Zentralstelle unter Durchbrechung des Verbots der Mischverwaltung,<sup>596</sup> eine bundesweite und tendenziell ressortübergreifende Tätigkeit der Zentralstelle sowie die Errichtung der Zentralstelle auf bundesgesetzlicher Grundlage.<sup>597</sup>

Die Befugnis zur Einrichtung von Zentralstellen wird in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG abschließend geregelt.<sup>598</sup> „Bevölkerungsschutz“ und „Cybersicherheit“ fallen bislang nicht darunter. Die Zuweisung einer Zentralstellenkompetenz an BBK und BSI setzt insofern voraus, dass die Aufgaben der Bundesämter im Wege einer Verfassungsänderung in den Katalog des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG aufgenommen werden.

## (2) Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen

Darüber hinaus bedarf es einer Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG um entsprechende Zusammenarbeitsklauseln in einem neuen Buchstaben d) „bei der Katastrophenhilfe“<sup>599</sup> und einem neuen Buchstaben e) „in der Sicherheit der Informationstechnik“. Aufgrund einer entsprechend gefassten Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG-E und eines erweiterten Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG-E könnte der Bund von vornherein nur solche Regelungen schaffen, die spezifisch die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Cybersicherheit zum Gegenstand haben.<sup>600</sup> Nur diese Sachbereiche könnten BBK und BSI danach als Aufgabe im ZSKG bzw. BSIG zugewiesen werden. Die Kompetenznormen erlauben al-

<sup>595</sup> Zusammenfassend BVerfGE 110, 33 (51). Im Einzelnen Dürig/Herzog/Scholz/Ibler GG, 107. EL März 2025, Art. 87 Rn. 111–121.

<sup>596</sup> Vgl. Winkler, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, 47f.

<sup>597</sup> Zusammenfassend Jarass/Pieroth/Kment GG, 18. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 5 ff.; NK-BKAG/Barczak 2023, § 2 Rn. 4; Rathgeber DVBl 2013, 1009 (1011).

<sup>598</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Ibler GG, 107. EL März 2025, Art. 87 Rn. 113 f.

<sup>599</sup> Dafür wiederum bereits der 74. DJT 2024 mit deutlicher Mehrheit, vgl. Beschlüsse, D. Nr. 6, [https://djt.de/wp-content/uploads/2022/04/djt\\_74\\_Beschluesse\\_241209.pdf](https://djt.de/wp-content/uploads/2022/04/djt_74_Beschluesse_241209.pdf), abgerufen am 20.11.2025. Eine entsprechende „Zusammenarbeitsklausel für den Katastrophenschutz“ anregend ferner Meyer-Teschendorf DVBl 2009, 1221 (1228 f.); Becker ZG 37 (2022), 270 (283 f.).

<sup>600</sup> Liskan/Denninger PolR-HdB/Bäcker, 7. Aufl. 2021, B. Rn. 132, für das Bundeskriminalamt.

lein die Einrichtung „von Koordinierungsinstanzen für eine im Prinzip allein fortbestehende Landeskompetenz“. <sup>601</sup> Aufgrund des von Verfassungen wegen zwingenden Bezugs zur vertikalen Kooperation zwischen Bund und Ländern im Verbund der inneren Sicherheit wären die Bundesämter darauf beschränkt, das Handeln der zuständigen Landesbehörden informationell zu verklammern, fachlich zu unterstützen, zu koordinieren und mit ausländischen Behörden zu vernetzen. <sup>602</sup> Zugleich wären die betreffenden Zentralstellen prädestiniert, die Schnittstellen und Bruchlinien im verteidigungsbezogenen Kompetenzgefüge der Verfassungsordnung zu überbrücken.

Weil Vorschriften über Bundesverwaltungskompetenzen für sich genommen Grundrechtseingriffe weder rechtfertigen noch erleichtern können, <sup>603</sup> sollte zudem der Katalog des Art. 73 Abs. 1 GG um eine neue Nr. 9b ergänzt werden in Bezug auf „die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“. <sup>604</sup> Eine entsprechende, an Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG angelehnte Strukturierung des Kompetenztitels trägt der Vergleichbarkeit der Bedrohungsszenarien „internationaler Terrorismus“ und „Cyberangriff“ sowie ihrer grundsätzlich dezentralen Bewältigung innerhalb der Sicherheitsarchitektur Rechnung. <sup>605</sup> Sie hätte den Vorteil, dass sich die Auslegung der Nr. 9b an derjenigen zu Nr. 9a orientieren könnte. Die hier vorgeschlagene Fassung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9b GG-E normierte danach eine Auffangzuständigkeit des BSI zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik, die dort Aktualisierung erführe, wo das föderal strukturierte Sicherheitsmodell zu einer effektiven Abwehr von Cybergefahren nicht in der Lage ist. Die durch diese Auffangzuständigkeit geprägte Kompetenzarchitektur ist Ausdruck des Bemühens, einerseits Vorsorge gegen eine in der föderalen Staatsstruktur gründende ineffektive Gefahrenabwehr zu treffen, andererseits diese Vorsorge durch tatbestandliche Beschränkungen der Zuständigkeitszuweisung so auszugestalten, dass die bestehenden Kompetenzen der Länder im Bereich der Gefahrenabwehr unberührt bleiben. <sup>606</sup> Indem Art. 73 Abs. 1 Nr. 9b GG-E als Folge dieses Kompromisses darauf

---

<sup>601</sup> Meinel NVwZ 2018, 852 (857), für den Bereich des Verfassungsschutzes.

<sup>602</sup> HMPG VerfassungsR-HdB/Bäcker, 2021, § 28 Rn. 76.

<sup>603</sup> Dreier/Hermes GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87 Rn. 54.

<sup>604</sup> Die Einführung einer Bundeskompetenz für „Cybersicherheit und aktive Cyberabwehr“ ebenfalls befürwortend Jäkel/de Maizière/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 64 f.

<sup>605</sup> Dafür bereits Amthor GSZ 2020, 251 (255).

<sup>606</sup> NK-BKAG/Barczak 2023, § 5 Rn. 6; Uhle DÖV 2010, 989 (997).

verzichtet, Kompetenzen entweder dem Bund oder den Ländern zuzuweisen, ließe er die Entstehung paralleler – und gleichermaßen kompetenzgemäßer<sup>607</sup> – Zuständigkeiten und Handlungsbefugnisse von Bundes- und Landesbehörden zu und ermöglichte ein Nebeneinander auf dem Gebiet der Abwehr von Cybergefahren. Kompetenzkonflikte ließen sich nach dem Vorbild des § 5 Abs. 2 S. 3 BKAG dadurch vermeiden, dass die Aufgabenwahrnehmung in gegenseitigem Benehmen erfolgt. Durch das BSIG, das in seinen auf die Abwehr der Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik gerichteten Vorschriften „Gesetz“ im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9b GG-E wäre, könnte der Bundesgesetzgeber dem BSI eigene exekutive und operative Befugnisse verleihen, um Cyberangriffe präventiv – gegebenenfalls im Vorfeld konkreter Gefahren<sup>608</sup> – abzuwehren.

### 3. *Whole-of-Society-Ansatz*

#### a) **Gesamtgesellschaftliche Verantwortung**

Die im Juni 2024 veranlasste Fortschreibung der Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung<sup>609</sup> macht deutlich, dass „Gesamtverteidigung“ nicht lediglich ein Zusammenwirken von militärischen und zivilen Akteuren und Organisationen meint, sondern Staat und Gesellschaft als Gesamtheit betrifft.<sup>610</sup> Gesamtverteidigung ist danach mehr als die Summe aus militärischer und ziviler Verteidigung. 80 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist es Zeit für einen Mentalitätswandel, in dessen Folge „Verteidigung“ als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wird.<sup>611</sup> In diesem Zusammenhang bedarf es einer Aktivierung, Einbindung und Förderung gemeinwohlorientiert handelnder zivilgesellschaftlicher Akteure, die dazu beitragen, die Gesellschaft von innen heraus zu „ertüchtigen“ und gegen äußere Bedrohungen und destabilisierende Einflüsse zu „immunisieren“.<sup>612</sup>

<sup>607</sup> BVerfGE 141, 220 Rn. 88: „Unbedenklich“.

<sup>608</sup> Zur – kompetenzrechtlich – zulässigen Vorverlagerung der Gefahrenabwehr bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG vgl. BVerfGE 141, 220 Rn. 88 und NK-BKAG/Barczak 2023, § 5 Rn. 7. Grenzen der Vorfeldtätigkeit folgen aus rechtsstaatlichen, insbesondere grundrechtlichen Anforderungen.

<sup>609</sup> Vgl. Nr. 1 Abs. 2 S. 3 RRGV: „Gesamtverteidigung erfordert zudem die Mitwirkung der gesamten Bevölkerung sowie der Wirtschaft“.

<sup>610</sup> Freudenberg ZRP 2025, 82 (83).

<sup>611</sup> Gehringer/Steger, Deutschland im Ernstfall, 2025, 213 ff.; Barczak ZRP 2025, 61 (61). Zum gesellschaftlichen „Wir“ der Verteidigung Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Mielke, 2025, 121 (123 ff.).

<sup>612</sup> Harbarth AöR 148 (2023), 1 (21).

**b) Mitwirkungspflichten der Wirtschaft und von Privatpersonen****aa) Indienstnahme der Wirtschaft**

Die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik ist in besonderer Weise auf die Beteiligung der privaten Wirtschaft angewiesen.<sup>613</sup> Diese ist gleich in mehrfacher Hinsicht für eine wirksame Abwehrbereitschaft entscheidend: So können die deutschen Streitkräfte bestimmte verteidigungsnotwendige, nicht zuletzt logistische Dienstleistungen – zumal im Rahmen des *Host Nation Support* – nicht aus eigener Hand erbringen.<sup>614</sup> Von einer stabilen Volkswirtschaft hängen zudem die Steuereinnahmen ab, die staatlicherseits in zivile und militärische Verteidigungsstrukturen investiert werden können. Sicherheitsstrategische Resilienz zeichnet sich in diesem Kontext vor allem durch die Unabhängigkeit der (sicherheitsrelevanten) Wirtschaft von ausländischen – jedenfalls außereuropäischen – Lieferketten aus.<sup>615</sup> Zur Abwehr äußerer Bedrohungen verstärkt in die Pflicht genommen werden müssen vor allem die Betreiber Kritischer, namentlich Verteidigungswichtiger Infrastrukturen, die sowohl planerische als auch physische Maßnahmen zum Schutz ihrer Anlagen treffen müssen. Das Resilienzkonzept des designierten KRITIS-Dachgesetzes gibt einheitliche Standards vor und verhindert Wettbewerbsverzerrungen infolge ungleicher Investitionen in den Selbstschutz. Es ist ein wichtiger, wenn gleich längst überfälliger Schritt zu mehr ziviler Verteidigungsfähigkeit.<sup>616</sup> Ähnliches gilt für die Modernisierung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze: Diese bilden die normative Grundlage für die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Bundeswehr mit lebens- und verteidigungswichtigen Gütern und Leistungen durch die gewerbliche Wirtschaft,<sup>617</sup> lassen jedoch auch im aktuellen Modernisierungsprozess noch deutlichen Nachholbedarf erkennen. Dies betrifft unter anderem die Sicherstellung von Daten, Künstlicher Intelligenz und Gesundheitsleistungen.<sup>618</sup>

Wesentlich für eine wirksame Zivilverteidigung ist, dass die gewerbliche Wirtschaft bereits im Vorfeld von Krisen zur Vorratshaltung und Lagerung von Waren und Erzeugnissen verpflichtet wird, um Versorgungsengpässen in der Krise vorzubeugen.<sup>619</sup> Die Umsetzung erfolgt nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 WiSiG sowie – bezogen auf Ernährungsunternehmen – des § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ESVG jeweils durch Rechtsverordnung. Nach dem Konzept der „Sicherstellung

---

<sup>613</sup> Zur Mitwirkungspflicht der Medien → D. II. 1. b) aa) (3).

<sup>614</sup> Freudenberg BWV 2024, 25 (25f.).

<sup>615</sup> Walus GSZ 2025, 70 (74).

<sup>616</sup> → D. II. 1. a) bb) (2).

<sup>617</sup> Nr. 22.2.1 Abs. 1 S. 1 RRGV.

<sup>618</sup> → D. II. 1. b) aa).

<sup>619</sup> Nr. 22.2.4 Abs. 1 S. 1 RRGV.

durch Rechtsverordnung<sup>620</sup> ergeben sich konkrete Pflichten für die Wirtschaft somit erst auf untergesetzlicher Ebene. Dieses Konzept kann allerdings nur funktionieren, wenn von den entsprechenden Verordnungsermächtigungen auch Gebrauch gemacht wird. Dies ist in Bezug auf die notwendige Vorratshaltung nicht der Fall: Die Wirtschaftssicherstellungsverordnung enthält keine Regelungen über Vorratshaltungs- bzw. Lagerungspflichten und eine Verordnung zum Vollzug des ESVG ist bis heute nicht erlassen worden. Die Inpflichtnahme der Wirtschaft erweist sich danach in zentralen Bereichen als unvollkommen.

Dass staatliche Eingriffe in die – grundrechtlich garantierte (vgl. Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) – Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung auch zu Verteidigungszwecken nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden dürfen, ist hingegen eine verfassungsstaatliche Selbstverständlichkeit. Wenn die RRGV den Zugriff jedoch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten von vornherein auf ein Minimum beschränken und eine staatliche Planwirtschaft tunlichst ausschließen wollen,<sup>621</sup> blenden sie die ökonomische Rationalität und Flexibilität des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – auch in zeitlicher Hinsicht – aus. Kontingenz und Dynamik von Krisen machen vielmehr eine „temporalisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung“<sup>622</sup> notwendig, nach der staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Freiheiten mal stärker und mal schwächer ausfallen können.<sup>623</sup> Ökonomische und soziale Folgen staatlicher Maßnahmen fließen in die Abwägung ein, bei der es sich um einen Prozess mit grundsätzlich offenem, dh nicht alternativlosem Ergebnis handelt. Mit einer Befristung von Eingriffen in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung auf wenige Wochen können die zuständigen Stellen deutlich machen, dass ihnen die temporale Dimension der Verhältnismäßigkeit bewusst ist und regelmäßige Überprüfungen der Verhältnismäßigkeit geboten sind. Auf diese Weise lassen sich übermäßige Eingriffe in gewachsene wirtschaftliche Strukturen und Produktionsprozesse vermeiden.

### bb) Dienstpflichten der Bürgerinnen und Bürger

Neben der Wirtschaft hängt die zivile Verteidigungsfähigkeit maßgeblich von einer aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ab. Empirische Studien zur Verteidigungsbereitschaft der Bevölkerung

<sup>620</sup> → B. II. 1. b).

<sup>621</sup> Nr. 22.2.1 Abs. 3 RRGV.

<sup>622</sup> Kersten/Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, 2. Aufl. 2021, 101; Rixen *RuP* 56 (2020), 109 (112 f.).

<sup>623</sup> Zum Gebot der Zeitrichtigkeit und Situationsgerechtigkeit staatlichen Krisenmanagements Barczak *DVB* 2023, 1036 (1040 ff.).

zeichnen zwar ein differenziertes Bild und sind im Vorfeld einer militärischen Auseinandersetzung nur bedingt aussagekräftig, scheinen jedoch die These einer postheroischen Gesellschaft<sup>624</sup> zu belegen.<sup>625</sup> Ein lediglich auf Freiwilligkeit setzendes Wehrdienstmodell läuft insofern Gefahr, von den Realitäten schnell eingeholt zu werden.<sup>626</sup> Die optionale Reaktivierung der Wehrpflicht<sup>627</sup> ist – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – der richtige Ansatz, der sowohl einem dynamischen Personalbedarf der Bundeswehr als auch einer derzeit noch defizitären Wehrpflichtinfrastruktur (fehlende Kasernen, mangelnde Ausrüstung und Ausbilder etc.) Rechnung trägt.<sup>628</sup>

Vor dem Hintergrund hybrider Bedrohungen, die maßgeblich auf zivile Ziele im Hinterland einer potenziellen Front ausgerichtet sind, sowie im Rahmen der danach notwendigen Stärkung der Zivilverteidigung im Vorfeld des Spannungs- oder Verteidigungsfalls erscheint es daneben sachgerecht und geboten, die nach Art. 12a Abs. 1 GG eröffnete Pflicht zum „Dienst in einem Zivilschutzverband“ (Zivilschutzpflicht) zu aktivieren. Die Zivilschutzpflicht ist grundgesetzlich als Primärpflicht vorgezeichnet. Sie unterscheidet sich damit sowohl von einem Ersatzdienst („Zivildienst“) als auch von einer allgemeinen sozialen Dienstpflicht,<sup>629</sup> die allenfalls im Wege der Verfassungsänderung eingeführt werden könnte.<sup>630</sup> Der Dienst im Zivilschutz ist derzeit freiwillig, da der Gesetzgeber von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit, eine Zivilschutzpflicht als gleichrangige, neben der Wehrpflicht (und der Pflicht zum Dienst im „Bundesgrenzschutz“) rangierende Primärverpflichtung einzuführen, keinen Ge-

<sup>624</sup> → A.

<sup>625</sup> Auf die Frage, „Was glauben Sie, würden Sie persönlich im Falle eines militärischen Angriffs auf Deutschland am ehesten tun?“, antwortete im Februar 2023 nur eine Minderheit, dass sie sich freiwillig zum Kriegsdienst (5 Prozent) oder einer anderweitigen Unterstützung (11 Prozent) melden würde, vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1365814/umfrage/einsatzbereitschaft-im-angriffsfall/>, abgerufen am 20.11.2025.

<sup>626</sup> Statt aller Richter DÖV 2022, 979 (986).

<sup>627</sup> Vgl. insofern § 2a WPfIG idF des Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Wehrdienstes – Wehrdienst-Modernisierungsgesetz (WModG-E) v. 29.9.2025, BT-Drs. 21/1853, 10. Dieser ermöglicht die Einberufung zum Grundwehrdienst durch Rechtsverordnung der Bundesregierung. Dies gilt auch außerhalb des Spannungs- oder Verteidigungsfalls, sofern die verteidigungspolitische Lage einen schnellen Aufwuchs der Streitkräfte erfordert, der auf freiwilliger Basis nicht erreicht werden kann.

<sup>628</sup> Zu weiteren Reaktivierungsmöglichkeiten Weingärtner GSZ 2025, 101 (104 ff.).

<sup>629</sup> Gefordert etwa von Bundespräsident Steinmeier, vgl. [https://www.bundespraesident.de/DE/bundespraesident/schwerpunkte/soziale-pflichtzeit/soziale-pflichtzeit\\_node.html](https://www.bundespraesident.de/DE/bundespraesident/schwerpunkte/soziale-pflichtzeit/soziale-pflichtzeit_node.html), abgerufen am 20.11.2025; für einen „Gesellschaftsdienst 2.0“ auch Lüder/Stahlhut, Gesamtverteidigung in Gefahr!./Schünemann, 2020, 109 ff.

<sup>630</sup> Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Mehde GG, 107. EL März 2025, Art. 12a Rn. 206 ff.; Kämmerer ZRP 2022, 258 f.; mit einem Regelungsvorschlag für einen entsprechend reformierten Art. 12a GG auch Schiffbauer GSZ Sonderausgabe 1/2022, 55 (60).

brauch gemacht hat.<sup>631</sup> Ein Einberufungsbescheid zum Deutschen Roten Kreuz, Technischen Hilfswerk etc. könnte daher nach geltendem Recht nicht ergehen. Die einfachgesetzliche Aktivierung einer Zivilschutzpflicht spielt in den Diskussionen zur Ertüchtigung der Gesellschaft und Steigerung der Abwehrbereitschaft gegenüber äußeren Bedrohungen bislang keine Rolle.<sup>632</sup> Ehrenamtliche Helferinnen und Helfer bilden stattdessen eine ebenso unverzichtbare wie fragile Resilienzressource im System der zivilen Verteidigung der Bundesrepublik (vgl. § 20 ZSKG). Die Einführung einer Zivilschutzpflicht könnte im ZSKG normiert und – analog zur Wehrpflicht – optional geregelt sein. Ihre inhaltliche Ausgestaltung könnte sich dem Grunde nach an dem im Jahr 1990<sup>633</sup> aufgehobenen Gesetz über das Zivilschutzkorps vom 12.8.1965<sup>634</sup> orientieren, das jedoch einer zeitgemäßen Neufassung bedarf. Mitglieder der Zivilschutzverbände sind Nichtkombattanten im Sinne des Völkerrechts und dürfen nicht in Kampfhandlungen verwickelt werden.<sup>635</sup>

Nur die Zweispurigkeit von Wehr- und Zivilschutzpflicht wird einem glaubhaften Konzept der Gesamtverteidigung gerecht und nimmt die divergierenden Einstellungen innerhalb einer postheroischen Gesellschaft ernst. Eine gesetzlich geregelte Zivilschutzpflicht könnte auch diejenigen erreichen, die einem Dienst in den Streitkräften ablehnend gegenüberstehen, sich aber dennoch in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen bereit sind. Zeitgemäß ausgestaltet könnte sie zu dem notwendigen gesamtgesellschaftlichen Mentalitätswandel beitragen.

### cc) Selbstschutzzfähigkeit und Selbstbehauptungskultur

Über die Einführung einer Zivilschutzpflicht könnte auch die Selbstschutzzfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger effektiert werden. Bei dieser handelt es sich um eine primäre Verantwortungsebene des Zivilschutzes (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 5 ZSKG).<sup>636</sup> „Selbstschutz“ meint alle Maßnahmen der Bevölkerung im Rahmen des Zivilschutzes sowie alle Maßnahmen individueller oder gemeinschaftlicher Art zur Abwendung oder Reduzierung von Schäden.<sup>637</sup> Das gesetzlich geregelte Konzept des Selbstschutzes geht vom *Worst Case* des Verteidigungsfalls aus, ist jedoch nach dem All-Gefahren-Ansatz auszugestalt-

<sup>631</sup> Sachs/Hummel GG, 10. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 20.

<sup>632</sup> Vgl. aber den knappen Hinweis von Walus GSZ 2025, 70 (75).

<sup>633</sup> BGBl. I 120.

<sup>634</sup> BGBl. I 782.

<sup>635</sup> v. Münch/Kunig/Kämmerer GG, 8. Aufl. 2025, Art. 12a Rn. 17.

<sup>636</sup> Dazu Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Voßschmidt, 2024, § 31 Rn. 9ff.

<sup>637</sup> Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Tiesler/Freudenberg, 2025, 149 (157).

ten.<sup>638</sup> Insofern ist es richtig, wenn die Bevölkerung nach der KZV flächendeckend in den Bereichen „sicherer Aufenthalt in Gefahrenlagen“, „Verhalten bei CBRN-Ereignissen“,<sup>639</sup> „Selbstversorgung“, „Erste Hilfe“ und „Brandbekämpfung“ befähigt werden soll.<sup>640</sup> Grundkenntnisse und Grundfähigkeiten sollten dabei durch geeignete Informations- und Ausbildungsmaßnahmen vermittelt werden. Diese müssen von einer Befähigung zum baulichen Selbstschutz bis zur Unterweisung in der privaten Ernährungsnotfallvorsorge reichen.<sup>641</sup>

In diesem Kontext erschiene auch die strukturelle (Re-)Integration von privater Notfallbefähigung in die Schulbildung sinnvoll.<sup>642</sup> Langfristig lässt sich ein Bewusstsein in Bezug auf die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für Verteidigung – sozusagen ein „Mindset Gesamtverteidigung“<sup>643</sup> – wohl nur in der Schule herstellen.<sup>644</sup> Die Herausbildung einer Kultur der Selbstbehauptung hat dabei im strikten Einklang mit den landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Erziehungszielen, namentlich der Völkerversöhnung,<sup>645</sup> der Friedensgesinnung,<sup>646</sup> der Toleranz gegenüber Andersdenkenden<sup>647</sup> und einer freiheitlichen demokratischen Grundhaltung,<sup>648</sup> zu erfolgen. In diesem Rahmen lässt sich über die sicherheitspolitische und wehrverfassungsrechtliche Stellung der Bundeswehr ebenso aufklären wie über die Bedeutung der Zivilschutzverbände und die unverzichtbare Rolle des Ehrenamtes. Politische Werbung oder gar Indoktrination verbieten sich von selbst – die Erziehung zu selbstständigem und eigenverantwortlichem Denken und Handeln steht in der Schule im Vordergrund – und sind auch gesetzlich untersagt.<sup>649</sup> Die Entwicklung einer Resilienz- und Selbstbehauptungskultur muss Widerspruch und Gegenwehr dulden und die Wertenscheidungen eines freiheitlichen Verfassungsstaates ernst nehmen. Dem Streben nach Gesamtverteidigung

<sup>638</sup> → D. II. 1.

<sup>639</sup> Gemeint ist der Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Gefahren.

<sup>640</sup> BMI, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, 22.

<sup>641</sup> Nr. 22.1.4 RRGV. Zu entsprechenden Bildungsangeboten Freudenberg/Kuhlmei, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Heymel/Preis, 2021, 305 ff.

<sup>642</sup> Walus GSZ 2025, 70 (75).

<sup>643</sup> Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Tiesler/Freudenberg, 2025, 149 (157).

<sup>644</sup> Eine schulische Vorbereitung auf den Kriegs- und Krisenfall wurde zuletzt wiederholt durch den Bundesinnenminister angeregt, vgl. SZ v. 12.11.2025, 6.

<sup>645</sup> Art. 131 Abs. 3 BayVerf.

<sup>646</sup> Art. 7 Abs. 2 NRWVerf.

<sup>647</sup> Art. 15 Abs. 4 MVVerf.

<sup>648</sup> Art. 101 Abs. 1 SächsVerf.

<sup>649</sup> Vgl. Art. 84 Abs. 2 BayEUG; § 48 Abs. 5 BlnSchulG; § 47 Abs. 2 BbgSchulG; § 3 Abs. 15 S. 1 HessSchulG.

dürfen kollidierende Güter und Interessen nicht apodiktisch untergeordnet werden, andernfalls würde es in Totalitarismus und Militarisierung der Zivilgesellschaft enden.<sup>650</sup> Zur Resilienz in Krisenzeiten gehört stattdessen auch, nicht in kollektive Nervosität oder einen permanenten seelischen Ausnahmezustand zu verfallen. Eine nachhaltige Zeitenwende erfordert danach vor allem eines: Zeit.

---

<sup>650</sup> Davor mit Recht warnend Käßmann APuZ 47–48/2024, 41 ff. Zu weit geht insofern die Kooperationspflicht bayerischer Hochschulen mit der Bundeswehr nach Art. 6 Abs. 8 S. 2 BayHIG (eingef. durch Gesetz zur Förderung der Bundeswehr in Bayern v. 23.7.2024, GVBl. 257).

## Thesen

1. Hybride Bedrohungen fördern die Vulnerabilität einer liberalen Demokratie und ihrer ubiquitären Vernetzung zutage. Sie lassen sich nicht in das binäre Schwarz-Weiß „klassischer“ Kriegsführung einsortieren, sondern bewegen sich im Graubereich zwischen Krieg und Frieden, Freund und Feind, ziviler und militärischer Mittel, staatlicher und privater Akteure, herkömmlicher und neuartiger Waffen.
2. Das Grundgesetz verfügt über ein mehrgliedriges System abgestufter Eskalation für den äußeren Notstand. Es denkt jedoch nicht hybride oder integriert, sondern in den Kategorien der Trennung von Bund und Ländern, von innerer und äußerer Sicherheit, von Polizeibehörden, Nachrichtendiensten und Streitkräften. Hybride Bedrohungen setzen in den „blinden Flecken“ der Verfassungsordnung an und treffen gerade die Schutzlücken, die die Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes offenbart.
3. Bedeutsamer als das verfassungsrechtliche Notstandsinstrumentarium ist der Vorfeldbereich. Dieser bezieht sich auf diejenigen Regelungen, die sich über die gesamte Rechtsordnung verstreut finden und unabhängig von einer Feststellung des Verteidigungs- oder Spannungsfalls anwendbar sind. Er reicht vom Strafrecht über das Bau-, Umwelt- und Immissionsschutzrecht bis hin zu den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen, wobei er administrative Formen der Verteidigungsplanung einschließt.
4. Ein „Grundrecht auf Verteidigung“ kennt das Grundgesetz nicht. Ein solches Grundrechtsverständnis erhebt „Verteidigung“ zum Selbstzweck, versieht diesen mit einer verfassungsrechtlichen Priorisierung gegenüber anderen Politikbereichen und präjudiziert den Ausgang verfassungsimmanenter Kollisionen. Von hier aus ist es nicht mehr weit zu einer verfassungsimmanenten Verteidigungspflicht aller Bürger (und Bürgerinnen), die das bisherige System aus gesetzemediatierter Wehrpflicht und dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung aus den Angeln höbe.
5. Der individuelle Schutz vor kriegsbedingten Gefahren erfolgt nach Maßgabe bereichsspezifischer Grundrechte und in der Dimension grundrechtlicher Schutzpflichten. Diese treten neben die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wirksame militärische Landesverteidigung. Der Maßstab der grundrechtlichen Schutzpflichten einerseits und der Umfang des Verfassungsauftrags zur Verteidigung andererseits sind inhaltlich identisch: Aus

- beiden folgt lediglich ein Untermaßverbot, dem sich keine verfassungsrechtlich verbindliche, geschweige denn kommastellenge-naue Antwort auf die Frage nach der notwendigen Sach- und Personalausstattung der Streitkräfte entnehmen lässt.
6. Vor dem Hintergrund hybrider, zunehmend vernetzter Bedrohungen im Graubereich zwischen Krieg und Frieden ist es unverzichtbar, ein gesamtheitliches Kontinuum der Verteidigung zu etablieren sowie dessen ständige Fortschreibung und dynamische Anpassung an neue Herausforderungen zu institutionalisieren. Dabei erscheinen punktuelle Modifikationen zielführender als revolutionäre Neuentwürfe von Notstandsverfassungsrecht und Sicherheitsarchitektur.
  7. Bei der Zivilverteidigung handelt es sich um eine verfassungsrechtlich zugewiesene Bundeskompetenz, die jedoch – im Gegensatz zu den Streitkräften – nicht durch eine institutionelle Garantie abgesichert wird. Bedeutung und Rolle der zivilen Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung sind mit Blick auf hybride Bedrohungen neu zu bewerten, anzupassen und mit den Fähigkeiten und Mitteln der militärischen Verteidigung in Einklang zu bringen.
  8. Eine grundgesetzliche Aufwertung der Zivilverteidigung durch die Verankerung in einer Einrichtungsgarantie erscheint verfassungspolitisch naheliegend. Systematisch würde sie sich bei Art. 87a GG einfügen, wobei im Falle einer Verfassungsänderung die Chance ergriffen werden sollte, militärische und zivile Verteidigung unter einem gemeinsamen Oberbegriff „Gesamtverteidigung“ zu konstitutionalisieren.
  9. Im Rahmen der Zivilverteidigung ist die Vorbereitung fach- und ebenenübergreifenden Staatshandelns auf den Eintritt eines Bündnis- oder Landesverteidigungsfalls als *Worst-Case*-Szenario auszurichten. Dies gilt für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe, den Schutz Kritischer Infrastrukturen und die Abwehr von Spionage gleichermaßen.
  10. Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze bilden einen zersplitterten Rechtsrahmen, der weder auf hybride Bedrohungen noch auf Angriffe unterhalb der Schwelle des Spannungs- oder Verteidigungsfalls ausgelegt ist. Eine Aktualisierung und Konsolidierung der einschlägigen Rechtsgrundlagen erscheint vor diesem Hintergrund überfällig. Dazu gehören Regelungen über die Daten- und Gesundheitssicherstellung ebenso wie die Beschränkung ausländischer Mediendienste.
  11. Eine Kodifikation des einfachen Notstandsrechts erscheint nicht nur rechtspolitisch aussichtslos, sondern auch rechtssystematisch verfehlt: Es bestünde die Gefahr, dass das Streben nach Verein-

- heitlichung und Verklammerung auf Kosten der Kohärenz, Funktionalität und Systemgerechtigkeit der einzelnen Teilbereiche ginge. Vollzugsdefizite wären vorprogrammiert.
12. Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze sind – soweit unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten hinnehmbar – in größerem Umfang von der bestehenden Anwendbarkeitssperre zu befreien und für den Vorfeldbereich zu öffnen. Abgesehen von dem Eskalationseffekt eines entsprechenden Freigabebeschlusses im Bundestag geht das Zweidrittelmehrheitserfordernis auf Kosten der Funktionsfähigkeit der Landes- und Bündnisverteidigung, zumal Sperrminoritäten gerade in politisch heiklen und ideologisch aufgeladenen oder aufladbaren Fragen zunehmend wahrscheinlich sind.
  13. Eine sinnvolle rechtliche Ausgestaltung der Gesamtverteidigung muss einem Zentralisierungsdrang widerstehen, der die Vorzüge eines dezentralen Bevölkerungsschutzes ausblendet. Gesamtverteidigung ist nicht in erster Linie ein Kompetenz-, sondern ein Koordinationsproblem. Zu dessen Lösung hält das Grundgesetz das Instrument der „Zentralstellen“ bereit. Sie sind prädestiniert, mögliche Bruchlinien im verteidigungsbezogenen Kompetenzgefüge zu überbrücken.
  14. Mit der Erweiterung des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG um eine Zentralstellenkompetenz des BBK könnte nicht nur die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich des Katastrophenschutzes gestärkt werden; vielmehr würde eine engere Verzahnung in Friedenszeiten nach dem Prinzip des „Doppelnutzens“ auch auf den verteidigungsbezogenen Zivilschutz zurückwirken und diesen effektuieren.
  15. Das BSI ist organisationsverfassungsrechtlich als nationale Cybersicherheitsbehörde auszugestalten. Neben der Verankerung einer entsprechenden Zentralstellenkompetenz in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sollte der Katalog des Art. 73 Abs. 1 GG um eine neue Nr. 9b ergänzt werden, um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Cyberabwehr im Sinne einer Aufgangzuständigkeit zu schaffen.
  16. Eine moderate Erweiterung des Bundeswehreininsatzes im Inland auf der Grundlage des Art. 35 Abs. 2 GG könnte das Grundgesetz für hybride Bedrohungen ertüchtigen, die sich gerade einer Trennung von innerer und äußerer Sicherheit, ziviler und militärischer Gefahrenabwehr entziehen. Dies gilt für die Drohnenabwehr ebenso wie für den Schutz maritimer Kritischer Infrastrukturen.
  17. Um als institutionelles Gegengewicht zur Ressortpolitik und wissenschaftlich glaubwürdige Instanz zu dienen, sollte ein Nationaler Sicherheitsrat in der Form einer selbstständigen Bundesober-

- behörde eingerichtet werden. Hierzu bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes und der einfachrechtlichen Ausgestaltung.
18. Ein Nationales Lage- und Analysezentrum für die Gesamtlagebewertung könnte die einzelnen Lagebilder der beteiligten Sicherheitsbehörden zusammenführen und zu einem Gesamtlagebild verklammern. Es ließe sich als sogenanntes interministerielles Sekretariat im Bundeskanzleramt auf der Grundlage der Geschäftsordnung eines ständigen Sicherheitskabinetts errichten.
  19. Die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik ist auf die Beteiligung der privaten Wirtschaft angewiesen, die ihrerseits einheitlicher Standards bedarf. Die Verabschiedung eines KRITIS-Dachgesetzes ist ebenso überfällig wie das Gebrauchmachen von Verordnungsermächtigungen, ohne die das Konzept „Sicherstellung durch Rechtsverordnung“ nicht funktionieren kann.
  20. Nur die Zweispurigkeit von Wehr- und Zivildienstpflicht wird dem Konzept der Gesamtverteidigung gerecht und nimmt die divergierenden Einstellungen einer postheroischen Gesellschaft ernst. Die gesetzliche Aktivierung einer von Art. 12a Abs. 1 GG ermöglichten Zivildienstpflicht stabilisiert die ehrenamtliche Basis des Bevölkerungsschutzes und trägt zu einem notwendigen gesamtgesellschaftlichen Mentalitätswandel bei.