

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.