

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.¹⁸ Krieg ist historisch kontingent und je nach gesellschaftlicher Struktur und politischer Ordnung von jeweils anderen Faktoren abhängig.¹⁹ Jede Zeit hat ihre eigenen Kriege und ihre eigenen Formen der Kriegsführung.²⁰ Krieg ist nach dem viel zitierten Bild *Carl von Clausewitz*’ „ein wahres Chamäleon“,²¹ das an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichen Formen in Erscheinung tritt. „Krieg“ bildet insofern eine soziale Konstruktion.²² 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“.²³ „Krieg“ ist eine politische Vokabel, die ähnlich wie „Terrorismus“²⁴ als Kampfbegriff fungiert, der in der politischen Auseinandersetzung bisweilen nur einer Seite zugeschrieben²⁵ oder der eigenen Bevölkerung nicht zugemutet wird.²⁶

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.²⁷ Diese klassisch-symmetrische Lesart des Krieges fand Eingang in die „Gesetze und Gebräuche des Landkriegs“, wie sie in der Haager Land-

¹⁸ Keegan, *Die Kultur des Krieges*, 5. Aufl. 2013, 545.

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

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

²¹ v. Clausewitz, *Vom Kriege* (1832–1834), 2010, 17.

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

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

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

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

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

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

kriegsordnung (HLKO) vom 18.10.1907²⁸ 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.²⁹ 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).³⁰ Die historische Präferenz von Staaten zu solcherart konventioneller Kriegsführung liegt darin begründet, dass diese eine Entscheidung des Konflikts auf Grundlage relativer Machtverteilung ermöglicht.³¹ 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,³² sind konventionelle

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

²⁹ In dieser Tradition noch Art. 115I Abs. 3 GG: „Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden“.

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

³¹ Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 3.

³² 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.³³ Seither werden sie ergänzt und verdrängt durch „Neue Kriege“,³⁴ 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.³⁵

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.³⁶ 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.³⁷ 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“,³⁸ „Grey Zone Wars“³⁹). 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-

³³ Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 3.

³⁴ 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.

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

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

³⁷ 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).

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

³⁹ Echevarria II, *Operating in the Gray Zone*, 2016, 39.

Generation Warfare“⁴⁰).⁴¹ 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“.⁴² 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“.⁴³ Sicherheitspolitische Forderungen nach einer „bundesweit einheitliche[n] Definition für hybride Bedrohungen“⁴⁴ oder gar einer „Strafbarkeit von ausländischen Einflussaktionen“⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Hybride Bedrohungen folgen einer „Politik der tausend Nadelstiche“.⁴⁸ Im Rahmen derer verschieben sich die Grenzen des Möglichen typischerweise schleichend, unterhalb der Erheblichkeitsschwelle für eine militäri-

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

⁴¹ Metis-Studie, *Neue hybride Bedrohungen*, 2021, 4.

⁴² BT-Drs. 21/995, 4; 21/1231, 4.

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

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

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

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

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

⁴⁸ Heinemann, https://www.lto.de/persistent/a_id/55940, abgerufen am 20.11.2025.

sche Reaktion und damit weithin unmerklich für die öffentliche Wahrnehmung.⁴⁹ 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.⁵⁰

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* –,⁵¹ liegt die Pointe hybrider Bedrohungen gerade darin, dass sie genau „für dieses ‚Dazwischen‘ steht, für ein Drittes, das die Ordnung der Binarität auflöst“.⁵² 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“.⁵³ Dabei gibt es bei genauerer Betrachtung nicht *die* hybride Bedrohung an sich, sondern eine Vielzahl von Bedrohungen, die aus divergierenden Variationen und Kombinationen bestehen.⁵⁴ Hybride Bedrohungen stellen im Ergebnis eine Synthese von Zwischenstufen in der sich öffnenden Grauzone zwischen Krieg und Frieden dar.⁵⁵

Hybride Kriegsführung dient im Ausgangspunkt als Gegengewicht zu einer ansonsten unausgewogenen Herangehensweise an den Krieg.⁵⁶ 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.⁵⁷ Mit den von ihnen ausgehenden Bedro-

⁴⁹ Frick ZRP 2025, 52 (52).

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

⁵¹ → B. I. 1.

⁵² 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“.

⁵³ 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“.

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

⁵⁵ Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 4.

⁵⁶ 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“.

⁵⁷ 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.⁵⁸ Eine offene, pluralistisch und demokratisch verfasste Gesellschaft bietet vielfältige Angriffsflächen und kann grundsätzlich in sämtlichen „Bereiche[n] gesellschaftlichen Lebens [...] zum Ziel hybrider Angriffe“ werden.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.⁶¹ Dabei stellen „offene Systeme“ wie Transport- und Verkehrswege (Straßen, Schienen, Flughäfen, Häfen, Brücken), terrestrische Datenübertragungsnetze (Unterseekabel⁶²) und Energieleitungen (Stromtrassen, Gaspipelines) einen besonderen Schwachpunkt dar, der sich im Regelfall nicht hermetisch abriegeln oder anderweitig absichern lässt.⁶³ 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.⁶⁴ Hierdurch werden nicht nur die Konzepte objektiver Wahrheit und gesellschaftlichen Zusammenhalts, sondern auch konstitutionelle Demokratien an sich deformiert.⁶⁵

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-

⁵⁸ Mölling *Ethik und Militär* 2015/2, 18 (19).

⁵⁹ Bundesregierung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016, 39.

⁶⁰ Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert*/Freudenberg, 2017, 346 (349).

⁶¹ Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert*/Freudenberg, 2017, 346 (347).

⁶² Zur Dateninfrastruktur als Ziel hybrider Bedrohungen vgl. Gehringer, *Unterseekabel als Kritische Infrastruktur und geopolitisches Machtinstrument*, 2022, 3.

⁶³ Ehrhart, *Krieg im 21. Jahrhundert*/Freudenberg, 2017, 346 (349).

⁶⁴ Vgl. Barczak *VVDStRL* 84 (2025), 55 (61), mwN.

⁶⁵ Insoweit bereits Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1951, 474.

trauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Sicherheitskräfte und die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen.⁶⁶ Das neuartige und innovative Potenzial hybrider Bedrohungen besteht somit vor allem in ihrer Vielfältigkeit und Dynamik sowie der damit verbundenen operativen Flexibilität.⁶⁷ Als kennzeichnend für hybride Bedrohungen kann schließlich das Problem der Zurechnung (Attribution) angesehen werden.⁶⁸ 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.⁶⁹ Die erschwerte Freund-Feind-Erkennung kommt namentlich im Cyberraum zum Tragen, wo die gezielte Irreführung hinsichtlich der eigenen Identität begünstigt wird.⁷⁰ 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.⁷¹

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.⁷² Der Ukraine-Konflikt hat dabei das Repertoire gängiger hybrider Mittel und Methoden deutlich gemacht: Diese reichen von Desinformationskampagnen und mas-

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

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

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

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

⁷⁰ 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).

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

⁷² 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.⁷³ 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,⁷⁴ 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.⁷⁵ Auch die gezielte Tötung von Regimegegnern im Ausland⁷⁶ 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.⁷⁷ Die Hybridität entsprechender Bedrohungen ist durch ein *Anything goes* gekennzeichnet,⁷⁸ das auf dauerhaften Stress, Einschüchterung und den Verlust von Vertrauen in die staatlichen Institutionen gerichtet ist, die als handlungsunfähig delegitimiert werden sollen.⁷⁹

⁷³ Vgl. BT-Drs. 20/10655, 1.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Vgl. KG NJW-Spezial 2022, 186 – „Tiergarten-Mord“.

⁷⁷ Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 4.

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

⁷⁹ 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 Entwicklungs Offenheit der Sicherheitsarchitektur und Entscheidungsstrukturen ab.⁸⁰ 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.⁸¹ Dadurch können die Einstellungen und Entscheidungen des jeweiligen Kontrahenten gelenkt und seine Abwehrfähigkeit ausgeschaltet werden. Mögliche Instrumente zukünftiger hybrider Bedrohungen⁸² 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,⁸³
- 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*).⁸⁴

⁸⁰ → B. II. 2.

⁸¹ Metis-Studie, Trends und Entwicklungen hybrider Bedrohungen, 2023, 6.

⁸² Im Einzelnen Metis-Studie, Neue hybride Bedrohungen, 2021, 8 f.

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

⁸⁴ 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 GG⁸⁵) sind Verteidigungsfragen zuvörderst Verfassungsfragen. Mit dem Verteidigungsfall⁸⁶ und dessen Vorstufen (Spannungsfall,⁸⁷ Zustimmungsfall,⁸⁸ Bündnisfall⁸⁹) 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.⁹⁰ Dieses wehrverfassungsrechtliche Koordinatensystem ist entstehungsgeschichtlich wie rechtssystematisch (vgl. Art. 80a GG) als abschließend anzusehen,⁹¹ wenngleich es einen „Verteidigungseinsatz jenseits des Verteidigungsfalls“ nicht letztgültig auszuschließen vermag.⁹² Gemeinsam mit den Vorgaben zum inneren sowie zum Katastrophennotstand⁹³ bildet es die Notstandsverfassung des Grundgesetzes, die im Jahr 1968 in das Grundgesetz eingefügt wurde.⁹⁴ Dieses Ausnahmeverfassungsrecht⁹⁵ war der Versuch eines politischen Kompromisses, der – mit erheblichem Normenaufwand⁹⁶ – einen perfekten Ausgleich zwischen rechtsstaatlich-demokratischer Sekurität und politischer Effektivität suchte,⁹⁷ dabei jedoch einerseits zu weit (nämlich

⁸⁵ 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“.

⁸⁶ Art. 115a–115l GG.

⁸⁷ Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG.

⁸⁸ Art. 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG.

⁸⁹ Art. 80a Abs. 3 GG.

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

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

⁹² → D. II. 2. a) bb) (2).

⁹³ Art. 35 Abs. 2 und 3, 87a Abs. 4, 91 GG.

⁹⁴ Durch Siebzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 24.6.1968 (BGBl. I 709).

⁹⁵ Zu Begriff und Konzept Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, 12f. et passim.

⁹⁶ 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“.

⁹⁷ So das Fazit von Evers AöR 91 (1966), 193 (221).

unnötig detailliert), andererseits zu eng (nämlich ineffektiv und unpraktikabel) geriet.⁹⁸

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 Fiktion⁹⁹) 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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 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.¹⁰² 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 nicht¹⁰³ –, geschweige denn ermöglicht er die Flucht in einen *praeter* legalen Ausnahmezustand.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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

⁹⁹ Art. 115a Abs. 4 S. 1 GG.

¹⁰⁰ AA Orthmann, *Landesverteidigung*, 2023, 317 (321).

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

¹⁰² Erkens *BWV* 2020, 147 (150).

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

¹⁰⁴ Barczak, *Der nervöse Staat*, 2. Aufl. 2021, 204.

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

Der Verteidigungsfall mag die „Stunde der Streitkräfte“¹⁰⁶ sein; es gilt jedoch weiterhin das Primat der Politik,¹⁰⁷ 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 Krisenzeiten¹⁰⁸ auch keine Möglichkeit zur Grundrechtssuspension vor.¹⁰⁹ 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 GG¹¹⁰ sowie in Art. 12a Abs. 3–6 GG, der das Entstehen der dort normierten zivilen Dienstpflichten an den Eintritt des Verteidigungs- oder Spannungsfalls knüpft.¹¹¹ Ihre Kernaussage ist diesen Normen freilich erst im Umkehrschluss zu entnehmen: Grundrechte gelten auch in Kriegs- wie Krisenzeiten¹¹² und Soldaten genießen grundsätzlich denselben Grundrechtsschutz wie Zivilisten.¹¹³ Insofern ist das Anliegen einer wirksamen Landesverteidigung nur einer unter zahlreichen „Gemeinschaftswerte[n] von Verfassungsrang“:¹¹⁴ 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“.¹¹⁵

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,¹¹⁶ wird grund-

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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Ausf. zum Begriff der „Krise“ Schwerdtfeger, Krisengesetzgebung, 2018, 6 ff.

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

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

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

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

¹¹³ BVerwGE 127, 302 Rn. 148; 132, 179 Rn. 33.

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

¹¹⁵ → C. I. 2. c).

¹¹⁶ → 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.¹¹⁷

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 Mobilmachung¹¹⁸ bereit. Die Tatbestände fungieren als verfassungsrechtlicher „Zündmechanismus“,¹¹⁹ 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“,¹²⁰ da sie – von Ausnahmen abgesehen – in Friedenszeiten nicht anwendbar sind. Mit dem Modell einer aufschiebend bedingten Vorratsgesetzgebung¹²¹ 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.¹²² Die Modalitäten moderner Bedrohungslagen bringen es mit sich, dass sie sich auf alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens erstrecken können.¹²³ Zu den Rechtsvorschriften, deren Entsperrung im Krisenfall in Betracht kommt und die – ohne terminologische oder sachgegenständliche Differenzierung¹²⁴ – unter der Kategorie der „Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze“ firmieren, zählen unter anderem:

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

¹¹⁸ 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“.

¹¹⁹ Erkens BWV 2020, 147 (150).

¹²⁰ v. Lewinski/Schröder/Barczak, Datenrecht im Ausnahmefall/Erkens, 2025, 77 (88); ders. BWV 2020, 147 (150).

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

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

¹²³ → B. I. 2.

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

- Arbeitssicherstellungsgesetz (ArbStG),¹²⁵
- Bundesleistungsgesetz (BLG),¹²⁶
- Energiesicherungsgesetz (EnStG),¹²⁷
- Erdölbevorratungsgesetz (ErdölBevG),¹²⁸
- Ernährungssicherstellungs- und Ernährungsvorsorgegesetz (ESVG),¹²⁹
- Landbeschaffungsgesetz (LBG),¹³⁰
- Verkehrssicherstellungsgesetz (VerStG),¹³¹
- Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG),¹³²
- Wassersicherstellungsgesetz (WasStG),¹³³
- Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiStG),¹³⁴
- Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG),¹³⁵
- Verordnung zur Sicherstellung des Straßenverkehrs (StrVerStV),¹³⁶
- Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs (SeeVerStV),¹³⁷
- Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (EltLastV),¹³⁸
- Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung (MinÖlBevV),¹³⁹
- Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs (EVerStV),¹⁴⁰
- Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs (LuftVerStV).¹⁴¹

Praktisch bedeutsame Sicherstellungs- und Bereitstellungsvorgaben finden sich vereinzelt auch in weiteren Gesetzen, namentlich für die Postsicherstellung in §§ 105–110 PostG¹⁴² sowie für die Telekommunikationssicherstellung in §§ 184–190 TKG.¹⁴³ 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

¹²⁵ BGBI. 1968 I 787.

¹²⁶ BGBI. 1961 I 1769, 1920.

¹²⁷ BGBI. 1974 I 3681.

¹²⁸ BGBI. 2012 I 74.

¹²⁹ BGBI. 2017 I 772.

¹³⁰ BGBI. 1957 I 134.

¹³¹ BGBI. 1968 I 1082.

¹³² BGBI. 2004 I 1865.

¹³³ BGBI. 1965 I 1225, ber. 1817.

¹³⁴ BGBI. 1968 I 1069.

¹³⁵ BGBI. 1997 I 726.

¹³⁶ BGBI. 1980 I 1795.

¹³⁷ BGBI. 1978 I 1210.

¹³⁸ BGBI. 1976 I 1833.

¹³⁹ BGBI. 1988 I 530.

¹⁴⁰ BGBI. 1976 I 2730.

¹⁴¹ BGBI. 1979 I 2389.

¹⁴² BGBI. 2024 I Nr. 236.

¹⁴³ 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“¹⁴⁴). In ihrer Gesamtheit bilden diese Rechtsvorschriften eine Rechtsordnung der Verteidigungswirtschaft,¹⁴⁵ die sich – zumindest idealiter¹⁴⁶ – durch eine vorausschauende Bewirtschaftung aller ökonomischen, technischen und personellen Ressourcen auszeichnet.¹⁴⁷

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.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹ Unter einem „Spannungsfall“ versteht der Notstandsverfassungsgeber eine Zeit erhöhter internationaler Spannungen, die die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich macht.¹⁵⁰ Aus dem systematischen Kontext mit den Art. 115a ff. GG ergibt sich dabei,¹⁵¹ 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.¹⁵² Bemühungen um eine präzisere Definition seitens des Normgebers¹⁵³

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

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

¹⁴⁶ → D. II. 1. b) aa).

¹⁴⁷ Vgl. Bews, Bewirtschaftungsrecht, 2017, 38 ff.

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

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ BT-Drs. V/2873, 11.

¹⁵¹ 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.

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

¹⁵³ 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 Schrifttums¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ Er ermöglicht dem Parlament, die erforderlichen Verteidigungsvorbereitungen auf „geräuschlosere“, dh mit geringerem Eskalationseffekt und abgeschwächter Signalwirkung verbundene Weise, zu treffen.¹⁵⁷ Dieses Anliegen besitzt gerade im außenpolitischen Kontext besondere Berechtigung: Dass eine Feststellungsentscheidung mit (qualifizierter) Zweidrittelmehrheit im Bundestag „alarmierende Wirkung“¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ Die Ausrufung des Spannungsfalls signalisierte zwar Verteidigungswilligkeit und -fähigkeit, wirkte aber zugleich dramatisierend und eskalierend.¹⁶⁰

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

¹⁵⁴ 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).

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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“.

¹⁵⁸ Kersting, Bündnisfall und Verteidigungsfall, 1979, 164.

¹⁵⁹ S. aber auch Heinemann, 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“.

¹⁶⁰ 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.¹⁶¹ 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.¹⁶² 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 NTSG¹⁶³) entgegenwirken sollen, Sonderregelungen im Bauplanungs- und Bauordnungs- sowie im Immissionsschutzrecht über Vorhaben und Anlagen zur Landesverteidigung,¹⁶⁴ entsprechende Bereichsausnahmen im Umwelt- und Klimaschutzrecht,¹⁶⁵ nachrichtendienstliche Befugnisse zur Erweiterung der Wissensbasis für die Landes- und Bündnisverteidigung,¹⁶⁶ administrative Formen der Verteidigungsplanung, wie sie von Art. 53a Abs. 2 S. 1 GG voraus- und im Operationsplan Deutschland (OPLAN) umgesetzt werden,¹⁶⁷ sowie die Bereitstellung hinreichender sachlicher, personeller und finanzieller Ressourcen durch Vorgaben für das Beschaffungswesen, den Wehrdienst und den Verteidigungsetat.¹⁶⁸ Dieser

¹⁶¹ 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).

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

¹⁶³ Gesetz über den Schutz der Truppen des Nordatlantikpaktes durch das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht (NATO-Truppen-Schutzgesetz) i d F der Bekanntmachung v. 27.3.2008 (BGBl. I 490).

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ § 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.

¹⁶⁶ §§ 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.

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

¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ Aufgrund der Besonderheiten des Wasserbewirtschaftungs- und des Verkehrssektors sind im WasSiG und im VerkSiG besonders umfangreiche Vorsorgepflichten für den Krisenfall normiert.¹⁷⁰ Dies betrifft vor allem langfristige Infrastruktur- und Planungsmaßnahmen.¹⁷¹

Die Verabschiedung eines Bundeswehrinfrastrukturbeschleunigungsgesetzes¹⁷² erschiene in diesem Kontext zielführend, um die Aufwuchs- und Verteidigungsfähigkeit der Streitkräfte durch militärische Bauvorhaben zu stärken. In Ergänzung des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes¹⁷³ 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.

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

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

¹⁷¹ §§ 9 ff. VerkSiG; § 2 WasSiG.

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

¹⁷³ 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 kolportiert¹⁷⁴ ist das Grundgesetz dabei keine „Schönwetterverfassung“.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ Ihre tragenden Prinzipien fungieren als „Schleusenbegriffe“,¹⁷⁷ 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“,¹⁷⁸ 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).¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ Innerhalb die-

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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“.

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

¹⁷⁷ Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, 11 (26).

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

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

¹⁸⁰ 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.¹⁸¹ Auch Angriffe im Cyber- und Informationsraum können danach in den Kontext staatlicher Verteidigung einbezogen werden („Cyber-Warfare“,¹⁸² „Cybernotstand“¹⁸³), 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.¹⁸⁴ 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,¹⁸⁵ 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.

¹⁸¹ 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.).

¹⁸² Zum Begriff Schulze, Cyber-, „War“, 2015, 7 ff.

¹⁸³ Walden, Die deutschen Streitkräfte im Cyberraum, 2023, 247 ff.

¹⁸⁴ 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).

¹⁸⁵ → 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“¹⁸⁶ überzeugen insoweit nicht. Dasselbe gilt für die Verankerung eines bundesweiten Krisenfalls im Vorfeld des Art. 80a GG,¹⁸⁷ 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,¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ 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-¹⁹⁰ und Ausland¹⁹¹ entwickelt hat, nachzeichnete und so die Bedingungen des Streitkräfteeinsatzes normenklar verfassungstextlich festschriebe.¹⁹²

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

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

¹⁸⁷ Dazu Schwind, Referat 74. DJT, N17 (N31 f.).

¹⁸⁸ Vgl. Metis-Studie, Gesamtverteidigung, 2024, 4.

¹⁸⁹ → B. II. 1.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ 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.

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

dieser Stelle offenbart.¹⁹³ Hybride Bedrohungen realisieren sich weit im Vorfeld eines militärischen Konflikts als polizeiliche Lage und nutzen damit gezielt Zuständigkeitsgrenzen aus.¹⁹⁴ Soweit Bedrohungen für die nationale Sicherheit weder eine „Naturkatastrophe“¹⁹⁵ darstellen noch die Schwelle eines „besonders schweren Unglücksfalls“,¹⁹⁶ einer „drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“¹⁹⁷ oder eines „Angriffs mit Waffengewalt“¹⁹⁸ erreichen bzw. ein Angriff nicht bzw. nicht rechtzeitig einem in- oder ausländischen Aggressor zugeordnet werden kann (Problem der Attribution¹⁹⁹), dürfen die Streitkräfte mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Grundlage nicht zu ihrer Abwehr eingesetzt werden.²⁰⁰ 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,²⁰¹ von Polizeibehörden, Nachrichtendiensten und Streitkräften.²⁰² Dabei auftretende Wissenslücken und Kompetenzeinbußen werden auf sicherheitsrechtlicher und administrativ-praktischer Ebene ein Stück weit durch „Gemeinsame Zentren“²⁰³ und „Verbunddateien“²⁰⁴ kompensiert, die sich allerdings regelmäßig dem Vorwurf der Kompetenzüberschreitung erwehren müssen.²⁰⁵

¹⁹³ 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“.

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

¹⁹⁵ Art. 35 Abs. 2 S. 2 Alt. 1, Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG.

¹⁹⁶ Art. 35 Abs. 2 S. 2 Alt. 2, Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Art. 115a Abs. 1 S. 1 GG.

¹⁹⁹ → B. I. 2. a).

²⁰⁰ Frick ZRP 2025, 52 (53).

²⁰¹ Frick, Der Einsatz von Streitkräften im Innern, 2024, 70 ff.

²⁰² 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.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 ATDG und § 1 Abs. 1 RED-G.

²⁰⁵ 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.²⁰⁶ 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“²⁰⁷ einer Weltrisikogesellschaft wahrgenommen werden.²⁰⁸ 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.²⁰⁹ 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,²¹⁰ ohne dabei den Rahmen der dezentralen und gewaltenteiligen Staats- und Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu sprengen.

²⁰⁶ Lange Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 1/2025, 3.

²⁰⁷ Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, 13.

²⁰⁸ Beck, Weltrisikogesellschaft, 2007.

²⁰⁹ Mit Blick auf die österreichische Wehrverfassung Bachmann, Hybride Bedrohungen, 2020.

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