

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“.¹ Zu Beginn der 1990er Jahre galt Deutschland als ein „feindloser Staat“,² der „von Freunden umzingelt“³ war. Für diesen erschien es nur konsequent, Finanzen, Produktionsmittel sowie technisches und wissenschaftliches Know-how als „Friedensdividende“ fortan primär für zivile Zwecke zu verwenden.⁴ 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.⁵ Dass auf dem europäischen Kontinent noch einmal ein konventioneller Krieg stattfinden könnte, war demzufolge bis zum – völkerrechtswidrigen⁶ – Angriff Russlands auf die Ukraine am 24.2.2022 eine Denkmöglichkeit. Die mit diesem Datum verbundene „Zeitenwende“ hat hingegen zu einer Renaissance des Krieges⁷ 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.

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

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

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

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

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

⁶ 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.

⁷ 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/Corvaja*, 2022, § 1 Rn. 36 ff.

Landes- und Bündnisverteidigung⁸ im europäischen Kollektivbewusstsein geführt. Während die Diskussion über militärische Fähigkeiten und strategische Ressourcen hierzulande lange Zeit als Spezialgebiet von Sicherheits- und Verteidigungsexperten galt,⁹ 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 Bewältigung¹⁰ sollen im Folgenden Vulnerabilität und Resilienz des freiheitlichen Verfassungsstaates in den Blick genommen werden.¹¹ Dieser sieht sich mit vielfältigen, sich überlappenden und wechselseitig verstärkenden Krisen konfrontiert, was – auch in diesem Rahmen¹² – 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.¹³ Im Anschluss hieran stehen notwendige sicherheitspolitische Anpassungen des normativen Gefüges der Gesamtverteidigung im Fokus.¹⁴ 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-

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

⁹ Kemmerer/Ley VerfBlog, 2022/3/18.

¹⁰ → B. I.

¹¹ → B. II.

¹² 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?“.

¹³ → C.

¹⁴ → D.

gung¹⁵ überprüft. Diese muss sich von den Denkmustern des „Kalten Krieges“ verabschieden und den technischen, sozialen und kulturellen Bedingungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden.¹⁶ 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.¹⁷

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

¹⁶ Krieger JZ 2022, 1013 (1021).

¹⁷ Walus GSZ 2025, 70 (70).