

D. Zustand und Zukunftsfähigkeit der Zivilverteidigung

So verwundbar westliche Demokratien angesichts aktueller und zukünftiger hybrider Bedrohungen erscheinen müssen,²⁹⁴ 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.²⁹⁵ 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.²⁹⁶ Dabei erscheinen punktuelle Modifikationen zielführender als revolutionäre Neuentwürfe von Notstandsverfassungsrecht und Sicherheitsarchitektur.²⁹⁷ 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.²⁹⁸

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.²⁹⁹ Diese bildet die Summe aus ziviler und militärischer Verteidigung, deren Planung und Vorbereitung verzahnt erfolgen muss, um eine wirksame Abschreckung zu erreichen.³⁰⁰ „Gesamtverteidigung“ ist zwar kein verfassungsrechtlicher Begriff; das Konzept einer „Gesamtaufgabe ,Verteidigungswesen“³⁰¹

²⁹⁴ → B. I. 2.

²⁹⁵ Barczak VVDStRL 84 (2025), 55 (71 ff.), mwN.

²⁹⁶ → D. I.

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

²⁹⁸ → D. II.

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

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

³⁰¹ 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“³⁰²) zum Ausdruck kommt.³⁰³ 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.³⁰⁴ 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.³⁰⁵ 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.³⁰⁶

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 (RRGV³⁰⁷). Diese stammen ursprünglich vom 10.1.1989,³⁰⁸ 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.³⁰⁹ Mit ihrer Novellierung im

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

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

³⁰⁴ → B. I. 1.

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

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

³⁰⁷ Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung v. 5.6.2024 (GMBL 790).

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ 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.³¹⁰ 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). Ob schon 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 Verteidigungskontinuums³¹¹ 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.³¹² 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“.³¹³ 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),³¹⁴ die jedoch nicht zusätzlich – analog zu den Streitkräften (Art. 87a Abs. 1 GG) – durch eine institutionelle Garantie abgesichert wird.³¹⁵ Aufgabe der Zivilverteidigung ist es, für resiliente Strukturen in Verwaltung und Wirtschaft sowie insgesamt für eine resiliente Bevölkerung zu sor-

³¹⁰ 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.

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

³¹² Barczak ZRP 2025, 61 (61).

³¹³ 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.

³¹⁴ BT-Drs. 20/10476, 5.

³¹⁵ → C. I. 1.

gen.³¹⁶ 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.³¹⁷ 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.³¹⁸

Ohne eine funktionierende zivile Verteidigung ist eine effektive militärische Landes- und Bündnisverteidigung nicht möglich.³¹⁹ 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.³²⁰ Dies zeigte sich zuletzt daran, dass dem Sondervermögen für die Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG³²¹) erst im zweiten Schritt eine Bereichsausnahme von der Schuldenbremse folgte, die neben Verteidigungsausgaben auch die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Be-

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

³¹⁷ Nr. 18 Abs. 1 S. 1 RRGV.

³¹⁸ Nr. 18 Abs. 1 S. 2 RRGV.

³¹⁹ 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).

³²⁰ 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).

³²¹ 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 GG³²²) 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.³²³ 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.³²⁴

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.³²⁵ 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.³²⁶ 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 Gefährdungsszenarien³²⁷ sowie im Verbund³²⁸ aller staatlichen Akteure³²⁹ und gesellschaftlichen Kräfte.³³⁰

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

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

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

³²⁵ 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 Maizièr/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 62 f.

³²⁶ 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.

³²⁷ → D. II. 1.

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

³²⁹ → D. II. 2.

³³⁰ → D. II. 3.

1. Worst-Case-Ansatz

a) Bündnis- und Landesverteidigung als Referenzszenarien einer Allgefahrenabwehr

Im sicherheitsstrategischen Krisenzyklus³³¹ 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*³³² 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.³³³ Die Vorbereitung auf den größtmöglich anzunehmenden Ernstfall („Preparedness for worst-case scenarios“³³⁴) 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.³³⁵ Als prioritäres Referenzszenario für die Vorbereitung fach- und ebenenübergreifenden Staatshandelns ist danach der Eintritt eines Bündnis- oder Landesverteidigungsfalls anzunehmen.³³⁶

Nicht zuletzt das administrative Planen für den Ernstfall – Planungsgrundlage für die zivile Verteidigung bildet die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) aus dem Jahr 2016³³⁷ – 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

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

³³² 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.

³³³ 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“.

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

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

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

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

entworfen wurde und einen potenziell vierphasigen Konfliktverlauf³³⁸ in Anlehnung an die Erkenntnisse aus dem Kriegsgeschehen in der Ukraine skizziert.³³⁹ 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-Ansatz³⁴⁰). In diesem Sinne ist unter anderem die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe,³⁴¹ der Schutz Kritischer Infrastrukturen³⁴² sowie die Abwehr von Spionage³⁴³ 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.³⁴⁴ 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,³⁴⁵ 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.

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

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

³⁴⁰ BMI, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, 7. Aus der Literatur Gusy/Kugelman/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).

³⁴¹ → D. II. 1. a) aa).

³⁴² → D. II. 1. a) bb).

³⁴³ → D. II. 1. a) cc).

³⁴⁴ BT-Drs. VI/3345, 14.

³⁴⁵ 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*-Modell³⁴⁶). Vom Antrag der Bundesregierung über die Feststellung durch den Bundestag oder ein nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zusammengesetztes Notparlament (Gemeinsamer Ausschuss³⁴⁷) bis hin zur Verkündung im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten wird der Verteidigungsfall in das parlamentarisch-demokratische Modell des Grundgesetzes eingepasst und als „Sondernormalfall“³⁴⁸ behandelt. Voraussetzung dafür ist, dass die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsorgane,³⁴⁹ die Kontinuität der demokratischen Legitimation³⁵⁰ und die Kontrolle der Exekutive³⁵¹ 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.³⁵²

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.³⁵³ 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 ZPO³⁵⁴) und Verjährungshemmung (§ 206

³⁴⁶ Gross/Ní Aoláin, Law in Times of Crisis, 2006, 86.

³⁴⁷ Vgl. Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG. Instrukтив Gräwe, Der Gemeinsame Ausschuss im verfassungsrechtlichen System der Gewaltenteilung, 2023.

³⁴⁸ Böckenförde NJW 1978, 1881 (1889).

³⁴⁹ 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).

³⁵⁰ Vgl. Art. 115h GG.

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

³⁵² Barczak APuZ 32–33/2022, 25 (29).

³⁵³ § 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.

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

BGB³⁵⁵). Eine Suspendierung der Dritten Gewalt insgesamt oder auch nur der Justizgrundrechte³⁵⁶ ist unter dem Grundgesetz ebenso wenig legitimierbar wie Ausnahmegerichte (§ 16 S. 1 GVG, Art. 101 Abs. 1 S. 1 GG).³⁵⁷

(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.³⁵⁸ Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung obliegt danach weiterhin vorrangig den im Frieden zuständigen Behörden der Länder und des Bundes.³⁵⁹

Damit dies gewährleistet werden kann, bedarf es zunächst der Umsetzung von Maßnahmen zum internen behördlichen Risiko- und Krisenmanagement im Interesse eines flächendeckenden Behörden-selbstschutzes.³⁶⁰ Dazu zählen die Sicherstellung der organisatorischen und personellen Handlungsfähigkeit, der Kommunikations- und technischen Betriebsfähigkeit sowie die Gewährleistung der Unterbringung und des Schutzes des Personals.³⁶¹ 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.³⁶²

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-

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ 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.

³⁵⁷ Grundlegend BVerfGE 3, 213 (223).

³⁵⁸ Nr. 19.1 S. 2 RRGV.

³⁵⁹ 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“.

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

³⁶¹ BMI, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, 18.

³⁶² 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.³⁶³ 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.³⁶⁴ 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.³⁶⁵ 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 VkBkmG³⁶⁶ Rechnung. Ferner sind Vorkehrungen für einen Ausfall Kritischer, insbesondere Verteidigungswichtiger Infrastrukturen³⁶⁷ zu treffen. Dies betrifft unter anderem die Einrichtung einer flächendeckend dislozierten Nationalen Notstromreserve für Störungen der Energieversorgung, etwa durch langanhaltende flächendeckende Stromausfälle (Blackouts).³⁶⁸

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

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

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ Nr. 19.4 Abs. 1 RRGV.

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

³⁶⁷ → D. II. 1. a) bb).

³⁶⁸ 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“. ³⁶⁹

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.³⁷⁰ Diese „Lebensadern“³⁷¹ 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.³⁷² 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.³⁷³ 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.³⁷⁴

Der Schutz Kritischer Infrastrukturen obliegt nach den gesetzlichen Bestimmungen im Ausgangspunkt den Betreibern selbst.³⁷⁵

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

³⁷⁰ Klopfer, 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.

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

³⁷² 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.

³⁷³ Bothe GSZ-Sonderausgabe 2022, 16 ff.

³⁷⁴ Vgl. Pawlak SIRIUS 2023, 160 ff.; Walter NordÖR 2023, 297 ff.; ders. DÖV 2025, 173 ff.; Fischer/Rust DVBl 2025, 742 ff.; Grünwald/Siegumund GSZ 2025, 207 ff.

³⁷⁵ Vgl. die Betreiberpflichten gemäß §§ 8 aff. BSIG. Zur Krisenverantwortung der Betreiber Kritischer Infrastrukturen allgemein Becker, Gutachten 74. DJT, D32 f.

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.³⁷⁶ Aufgrund ihrer eingangs beschriebenen Systemrelevanz gilt für Kritische Infrastrukturen zugleich eine staatliche Gewährleistungsverantwortung.³⁷⁷ 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,³⁷⁸ 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.³⁷⁹ 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.³⁸⁰ 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.³⁸¹

(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.³⁸² 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

³⁷⁶ → C. II. 2.

³⁷⁷ Zum Konzept der Gewährleistungsverwaltung statt aller Schoch NVwZ 2008, 241 ff.

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ Walter DÖV 2023, 888 (891).

³⁸⁰ BT-Drs. 20/4267, 7.

³⁸¹ 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.

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

finden.³⁸³ 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“³⁸⁴ 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,³⁸⁵
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,³⁸⁶ oder
3. die ihr anhaftende betriebliche Eigengefahr die Gesundheit oder das Leben großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährden kann.³⁸⁷

Es bedarf einheitlicher Standards, die der Gleichheit privater Wettbewerber gerecht werden, sowie eines kohärenten Rechtsrahmens, der den Schutz Kritischer, namentlich Verteidigungswichtiger Infrastrukturen ganzheitlich abdeckt.³⁸⁸ Verteidigungswichtige Infrastrukturen (VI) sind ein wesentlicher Bestandteil der gesamtstaatlichen Aufgabe des sogenannten *Military Enablement*,³⁸⁹ 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 BSIG³⁹⁰ und in der BSI-KritisV³⁹¹ auf Grundlage der NIS-Richtli-

³⁸³ Bäumler/Bostelaar/Fürstenberg/Schmitt/Stock BBK Bevölkerungsschutz 2025, 8 (8 f.).

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

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

³⁸⁶ § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 SÜG.

³⁸⁷ § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 SÜG.

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

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

³⁹⁰ Vgl. vor allem § 2 Abs. 10 iVm §§ 8a ff. BSIG.

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

nien³⁹² gebündelten Vorgaben zur Cybersicherheit³⁹³ – noch immer weitgehend fragmentarisch, sektorspezifisch und zusammenhangslos.³⁹⁴ Einschlägige Regelungen mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten („kritisch“, „lebenswichtig“, „verteidigungswichtig“) und divergierender Regelungstiefe finden sich über zahlreiche Fachgesetze und Rechtsbereiche von A bis Z verstreut (Atom-,³⁹⁵ Energiewirtschafts-,³⁹⁶ Raumordnungs-,³⁹⁷ Sicherheitsüberprüfungs-,³⁹⁸ Telekommunikations-,³⁹⁹ Zivilschutz- und Katastrophenhilferecht⁴⁰⁰). Im Bereich der Gesamtverteidigung begegnen Vorgaben über Kritische Infrastrukturen sowohl in den RRGV⁴⁰¹ als auch in den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen,⁴⁰² die seit jeher – ohne dies explizit zu machen – die Basis für ein „Infrastrukturgewährleistungsrecht“ im Spannungs- und Verteidigungsfall bilden.⁴⁰³

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

³⁹² 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).

³⁹³ Zur Cyberabwehr noch → D. II. 2. b) cc).

³⁹⁴ Gusy/Kugelman/Würtenberger *Zivile Sicherh-HdB/Engels*, 2017, Kap. 14 Rn. 5 ff.

³⁹⁵ §§ 41 ff. AtG.

³⁹⁶ §§ 11 Abs. 1a–1g, 12g, 43k S. 1 EnWG.

³⁹⁷ § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG.

³⁹⁸ § 1 Abs. 5 SÜG.

³⁹⁹ §§ 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.

⁴⁰⁰ § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 iVm § 18 Abs. 2 ZSKG.

⁴⁰¹ Nr. 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 1, 33 Abs. 4 Nr. 8 RRGV.

⁴⁰² → B. II. 1. b).

⁴⁰³ Vgl. auch Schmidt BWV 2025, 13 (16): „mit Schnittstellen zu KRITIS“.

⁴⁰⁴ Kment NVwZ 2025, 1369 (1373).

⁴⁰⁵ So zuletzt auch BR-Drs. 558/1/25, 1.

⁴⁰⁶ Kment NVwZ 2025, 1369 (1374).

⁴⁰⁷ 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 GG⁴⁰⁸) sowie ergänzt um eine präventive Annexkompetenz⁴⁰⁹ keine Verdrängung der Länder aus ihren Residualkompetenzen für das allgemeine Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzrecht.⁴¹⁰ 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 Regulationsstruktur aufzeigen, die synchronisiert, wenn nicht gar miteinander verschmolzen werden könnte.⁴¹¹

Die fristgemäße Verabschiedung eines entsprechenden KRITIS-Dachgesetzes, das sich in Umsetzung der CER-Richtlinie⁴¹² der Gewährleistung der physischen Sicherheit von Kritischen Infrastrukturen annimmt, ist im Jahr 2024 am Diskontinuitätsgrundsatz gescheitert.⁴¹³ Mit der Verabschiedung des Regierungsentwurfs am 10.9.2025 wurde ein neuer Anlauf unternommen,⁴¹⁴ um den physischen Schutz Kritischer Infrastrukturen bundeseinheitlich und sektorenübergreifend in einem umfassenden KRITIS-Dachgesetz zu regeln.⁴¹⁵ Dieser schließt grundsätzlich auch verteidigungsrelevante Kritische Infrastrukturen ein (vgl. Art. 1 Abs. 5–7 CER-RL). Verteidigungsrelevante

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

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

⁴¹⁰ → D. II. 2. a) aa).

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

⁴¹² 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).

⁴¹³ 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.

⁴¹⁴ Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/KM4/reg-kritis-dachgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 20.11.2025.

⁴¹⁵ 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-E⁴¹⁶), 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 Resilienzplichten 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.⁴¹⁷ In einem untechnischen Sinne meint „Spionageabwehr“ das Aufspüren von Agenten und die Abwehr von Aktivitäten fremder Nachrichtendienste.⁴¹⁸ 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.⁴¹⁹ 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.⁴²⁰ So fehlt es bereits an

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

⁴¹⁷ Vgl. BMI, Verfassungsschutzbericht 2024, 299 ff.

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

⁴¹⁹ BfV, Spionage, Cyberangriffe & Co., 2025, 31.

⁴²⁰ 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.⁴²¹ Dahinter können sich insofern rechtlich wie sozial divergierende Phänomenbereiche verbergen. Diese drohen in der Folge, sich im Dickicht behördlicher und militärischer Zuständigkeiten zu verlieren.⁴²²

(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.⁴²³ 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.⁴²⁴ Vorsätzliches Handeln ist – anders als bei § 99 StGB – nicht nötig.⁴²⁵ Zu einer „fremden Macht“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG sind nicht nur (völkerrechtlich) anerkannte Staaten zu zählen,⁴²⁶ sondern darüber hinaus über- bzw. zwischenstaatliche Einrichtungen und Institutionen der Wirtschaft, sofern sie staatliche Macht repräsentieren bzw. ausüben.⁴²⁷ Erfasst sind daher auch inter- und supranationale Organisationen mit selbstständiger, von mehreren Staaten abgeleiteter Gewalt⁴²⁸ oder *de facto*-Regime wie Terrororganisationen größeren Ausmaßes (zB der „Islamische Staat“) oder andere aufständische Gruppen.⁴²⁹ Wenngleich die Bekämpfung fremder nachrichtendienstlicher Tätigkeiten häufig als Synonym für „Spiona-

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

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

⁴²³ 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).

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

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

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

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

⁴²⁸ Vgl. BayObLG NStZ 1992, 281 (2. Ls.).

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

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

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.⁴³² Hinzu kommt der Militärische Abschirmdienst (MAD), der grundsätzlich unter denselben Voraussetzungen wie der Verfassungsschutz für die Spionageabwehr zuständig ist.⁴³³ 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.⁴³⁴ Das Erfordernis der korrespondierenden Voraussetzungen auf Schutzgut- und Störerseite wird auch als „doppelte Klammer“⁴³⁵ 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.⁴³⁶

Allerdings obliegt es dem MAD, zu verhindern, dass die Bundeswehr von gewaltgeneigten Extremisten unterwandert und auf diese Weise in ihrer Abwehrbereitschaft geschwächt wird.⁴³⁷ Als Teil des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes⁴³⁸ sieht § 37 Abs. 3 SG seit dem Jahr 2017⁴³⁹ 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

⁴³⁰ Vgl. Lisken/Denninger PolR-HdB/Bergemann, 7. Aufl. 2021, H. Rn. 32, mwN.

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

⁴³² 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.

⁴³³ Statt vieler Siems DÖV 2012, 425 (428).

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

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

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

⁴³⁷ BT-Drs. 18/10009, 11.

⁴³⁸ → D. II. 1. a) bb) (1).

⁴³⁹ 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.⁴⁴⁰ 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“,⁴⁴¹ 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,⁴⁴² das einen wirksamen „Schutz der Einsatzbereitschaft, Schlagkraft und Sicherheit der Truppe gegen rechtswidrige Angriffe und Störungen Dritter“ beabsichtigt.⁴⁴³ Die Befugnisse nach dem UZwGBw basieren indes noch immer auf den Erfordernissen des „Kalten Krieges“ für Deutschland als ehemaligem Frontstaat.⁴⁴⁴ 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,⁴⁴⁵ indem insbesondere die Möglichkeiten zum Schutz militärischer Liegenschaften vor Sabotage und Ausspähung an neue hybride Bedrohungen angepasst werden. Hierzu sieht der Gesetzentwurf ins-

⁴⁴⁰ Siems GSZ 2021, 12 (14).

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

⁴⁴² 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).

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

⁴⁴⁴ BT-Drs. 20/9592, 60.

⁴⁴⁵ 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.⁴⁴⁶

Die Verfolgung etwaiger „Spionagedelikte“ ist hingegen Sache des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (vgl. § 142a Abs. 1 S. 1 iVm § 120 Abs. 1 Nr. 3 GVG).⁴⁴⁷ 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“⁴⁴⁸ 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.⁴⁴⁹ Mag die rechtstatsächliche Bedeutung der strafrechtlichen Spionageabwehr in der Vergangenheit auch überschaubar gewesen sein,⁴⁵⁰ hat die Arbeitsbelastung der Bundesanwaltschaft in diesem Bereich zuletzt deutlich zugenommen.⁴⁵¹

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 Befugnisschichten vom Grundgesetz, über einfache Bundesgesetze bis hinein in das Landesrecht. Bereits die zahlreichen Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze⁴⁵² enthalten eine Vielzahl bereichsspezifischer Einzelre-

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

⁴⁴⁷ Zu den Aufgaben der Spionageabteilung des GBA vgl. https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Unsere_Aufgaben/Spionage/spionage_node.html, abgerufen am 20.11.2025.

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

⁴⁴⁹ BVerfGE 57, 250 (268 f.).

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

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

⁴⁵² → B. II. 1. b).

gelungen und führen ein normatives Eigenleben, was in ihrer gebräuchlichen Bezeichnung als „einfaches Notstandsrecht“⁴⁵³ 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-, Zustimmungs- oder Verteidigungsfalls ausgelegt.⁴⁵⁴ 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 Manöverzwecke⁴⁵⁵ oder der Freistellung vom Arbeitsdienst für Subdiakone⁴⁵⁶ – ein Amt, das es seit 1972 in der römisch-katholischen Kirche nicht mehr gibt – dringend angezeigt.⁴⁵⁷ 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.⁴⁵⁸ 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.⁴⁵⁹ 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.

⁴⁵³ 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.

⁴⁵⁴ Zum Vorfeldbereich → B. II. 1. c).

⁴⁵⁵ § 71 Abs. 3 BLG.

⁴⁵⁶ § 5 Abs. 1 Nr. 7 ArbSG.

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

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

⁴⁵⁹ → D. II. 3. b) aa).

(1) Sicherstellung von Daten und Künstlicher Intelligenz

Wie groß der legistische 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 beschränkt⁴⁶⁰ und damit den Prozessen der Digitalisierung nicht gerecht wird.⁴⁶¹ 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 (DA⁴⁶²) 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.⁴⁶³ 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.⁴⁶⁴ 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 Massenanfall 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.⁴⁶⁵ Die COVID-19-Pandemie hat die Krisenanfälligkeit des deutschen Gesundheitssystems offengelegt. Sie hat ge-

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

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

⁴⁶² 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).

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

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

⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶ Die Verabschiedung eines Gesundheitssicherstellungsgesetzes stand in der Vergangenheit wiederholt auf der rechtspolitischen Agenda,⁴⁶⁷ scheiterte jedoch entweder an gesellschaftlichem Widerstand oder dem Ablauf der Legislaturperiode.⁴⁶⁸

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.⁴⁶⁹ 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.⁴⁷⁰ 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.⁴⁷¹

(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.⁴⁷² Gesetzliche Regelungen über die Rechtsstellung der Medien im Spannungs-, Zustimmung- und Verteidigungsfall, namentlich ihre Pflicht zur Bekanntgabe amtlicher Verlautbarungen,⁴⁷³ fallen in die Regelungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) und

⁴⁶⁶ Opolony ZRP 2025, 76 (76).

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

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

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

⁴⁷⁰ Überblicksweise Steffens/Gaichel-Petrovic BBK Bevölkerungsschutz 2021, 16 f.

⁴⁷¹ Steffens/Gaichel-Petrovic BBK Bevölkerungsschutz 2021, 16 (17).

⁴⁷² → D. II. 1. a) aa) (2).

⁴⁷³ Zur Bedeutung entsprechender Krisenkommunikation Freudenberg/Kuhlmey, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Renn, 2021, 257 ff.

finden sich demgemäß in den Landesmediengesetzen.⁴⁷⁴ 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.⁴⁷⁵ 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,⁴⁷⁶ erscheint es dringend geboten, die Medienordnung wehrhafter zu machen.⁴⁷⁷ Die Abwehr hybrider Bedrohungen ist – nicht zuletzt – ein „Kampf um die Wahrheit“.⁴⁷⁸ 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.⁴⁷⁹ 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 DDG⁴⁸⁰); dies gilt erst recht für Diensteanbieter, die außerhalb der Europäischen Union ansässig sind und daher nicht den Schranken des Herkunftslandprinzips unterliegen.⁴⁸¹ 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

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

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

⁴⁷⁶ → B.I. 2.

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

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

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

⁴⁸⁰ Digitale-Dienste-Gesetz v. 6.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

⁴⁸¹ 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.⁴⁸²

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“.⁴⁸³ In Zeiten verschärfter internationaler Spannungen, hybrider Bedrohungen und multipler Krisen wäre ein solcher gesetzgebender Kraftakt kaum zu bewältigen. Die zu Beginn der 1980er Jahre gescheiterte und seither nicht wieder aufgegriffene Kodifikation des öffentlichen Haftungsrechts in einem einheitlichen Staatshaftungsgesetzbuch⁴⁸⁴ 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“⁴⁸⁵ gelten, sind sie für andere ein Relikt vergangener Zeiten.⁴⁸⁶ Dies gilt nicht zuletzt im Kontext von Krieg, Krise und Konflikt. Hier agiert typischerweise nicht der ruhige und besonnene, sondern der „motorisierte Gesetzgeber“,⁴⁸⁷ 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“⁴⁸⁸ ein Innehalten ausschließt.

⁴⁸² 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).

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

⁴⁸⁴ BGBl. 1981 I 553. Für kompetenzwidrig erklärt durch BVerfGE 61, 149.

⁴⁸⁵ Depenheuer/Heintzen/Jestaedt/Axer FS Isensee/Breuer, 2007, 345 (345).

⁴⁸⁶ Kübler JZ 1969, 645 (648).

⁴⁸⁷ Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze, 4. Aufl. 2003, 386 (404 ff.).

⁴⁸⁸ 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 Vorratsgesetzgebung⁴⁸⁹ im Spannungs-, Zustimmung- 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.⁴⁹⁰ 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.⁴⁹¹ Über ein Vorverlagerungsgesetz könnten bislang für den Spannungs-, Bündnis-, Zustimmung- und Verteidigungsfall reservierte Maßnahmen schon zeitlich vorher aktiviert werden.⁴⁹² 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.⁴⁹³ 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,⁴⁹⁴ 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-

⁴⁸⁹ → B. II. 1. b).

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

⁴⁹¹ → B. II. 1. c).

⁴⁹² Bund/Länder offene-Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung/Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BLöAG ZV/ZMZ), 5.

⁴⁹³ 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.

⁴⁹⁴ → B. II. 2. b) aa).

mentarische Grundlage gestellt werden, die diese von normalen Gesetzgebungs- oder materiellen Regierungsentscheidungen abhebt.⁴⁹⁵ 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 wahrscheinlich.⁴⁹⁶ 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-, Zustimmungs- 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.⁴⁹⁷ Im Verhältnis zum parlamentarischen Freigabeverfahren

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

⁴⁹⁶ Ähnlich v. Rochow VerfBlog, 2025/11/19.

⁴⁹⁷ 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.⁴⁹⁸ 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 Anwendungsjunktim 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.⁴⁹⁹ Vorschläge zur Verabschiedung eines „eigenständigen Gesetzes zur Regelung Hybrider Bedrohungen“⁵⁰⁰ 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.⁵⁰¹ 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.⁵⁰²

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-

⁴⁹⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 BLG; § 1 Abs. 2 ESVG.

⁴⁹⁹ Walus GSZ 2025, 70 (74).

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

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

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

gen erfasst, Maßnahmen gebündelt und inter- wie intraministeriell koordiniert werden.⁵⁰³ 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,⁵⁰⁴ 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.⁵⁰⁵

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 getrennt⁵⁰⁶ – 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.⁵⁰⁷ „Verteidigung“ ist dabei nicht in einem bloß reaktiven Sinne zu verstehen: Vielmehr unterfallen auch Maßnahmen der militärspezifischen Gefahrenabwehr⁵⁰⁸ und Vorfeldtätigkeiten des MAD⁵⁰⁹ dem Kompetenztitel. Dies rechtfertigt es zwar nicht, das Militär als Mittel der allgemeinen Gefahrenabwehr einzusetzen;⁵¹⁰ denkbar ist jedoch der Rückgriff auf eine anderweitige Sachkompetenz (zB Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG: „Luftverkehr“) in Verbindung mit einer Annexkompetenz

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

⁵⁰⁴ → D. I.

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

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

⁵⁰⁷ 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.

⁵⁰⁸ BVerwGE 84, 247 (250).

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

⁵¹⁰ BVerfGE 115, 118 (141).

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

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.⁵¹² 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.⁵¹³ 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 –,⁵¹⁴ die in die Regelungszuständigkeit der Länder fallen (Art. 30, 70 Abs. 1 GG).⁵¹⁵ 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.⁵¹⁶ 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

⁵¹¹ 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).

⁵¹² 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“.

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

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

⁵¹⁵ 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.

⁵¹⁶ 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.⁵¹⁷

Im Bereich der „Gesamtverteidigung“ trifft eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes somit auf stark fragmentierte Verwaltungskompetenzen.⁵¹⁸ Ob die Dichotomie von verteidigungsbezogenem Zivilschutz (Bund) und friedensmäßigem Katastrophenschutz (Länder) im Interesse eines effektiven Bevölkerungsschutzes sinnvoll ist, lässt sich in Zweifel ziehen.⁵¹⁹ 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.⁵²⁰ 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.⁵²¹ 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“.⁵²²

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

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

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

⁵²⁰ Walus GSZ 2025, 70 (74).

⁵²¹ 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.

⁵²² Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- 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“⁵²³ widerstehen. Gesamtverteidigung ist nicht in erster Linie ein Kompetenz-, sondern ein Koordinationsproblem.⁵²⁴ 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.⁵²⁵ Dabei bedarf es namentlich eines gezielten Beübens hybrider Bedrohungslagen – zB im Rahmen der länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagementübungen (LÜ-KEX) –, 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.⁵²⁶ Gesamtverteidigung sollte die Vorteile dezentralen, ortsnahe 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“⁵²⁷ zum Ausdruck. Das darin zusammengefasste Bevölkerungsschutzrecht ist primär Koordinations- und Kooperationsrecht, was

⁵²³ Für das Katastrophenschutzrecht Becker ZG 37 (2022), 270 (272).

⁵²⁴ 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.).

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

⁵²⁶ 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.).

⁵²⁷ 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.⁵²⁸

(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.⁵²⁹ 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 „Verpolizeichung 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,⁵³⁰ 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“.⁵³¹

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

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

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

⁵³¹ 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.⁵³² Eine – eng begrenzte – Erweiterung des Streitkräfteeinsatzes im Inland könnte danach auch einer Umkehrung der Trennung von Polizei und Streitkräften durch eine Aufrüstung ersterer mit spezifisch militärischen Waffen den Boden entziehen und auf diese Weise das Trennungsgebot stärken.⁵³³

Die Erkenntnis, dass die Bundeswehr unter Umständen verfassungsrechtlich nicht tun darf, was die Polizei technisch nicht tun kann, mag kontraintuitiv und kritikwürdig erscheinen,⁵³⁴ belegt aber nur die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich normenklaren Regelung für den Einsatz der Streitkräfte im Inland.⁵³⁵ 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 Inlandseinsatz 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.⁵³⁶ 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.⁵³⁷

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

⁵³² 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.

⁵³³ Wie hier Frick, Der Einsatz von Streitkräften im Innern, 2024, 456 f.

⁵³⁴ Vgl. nur Gramm DVBl 2006, 653 (654).

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

⁵³⁶ Zuletzt Walter BayVBl. 2025, 617 (623).

⁵³⁷ 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 Drohnerdetektion und -abwehr oder beim Schutz maritimer Kritischer Infrastrukturen (Seekabel, Offshore-Windparks etc.)⁵³⁸ – 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 Übrigen⁵³⁹ 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.⁵⁴⁰ Schließlich sollten die zeitlichen Grenzen eines Streitkräfteeinsatzes im Inneren in Anlehnung an Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich fixiert werden. Eine mögliche Verfassungsänderung⁵⁴¹ könnte danach wie folgt aussehen (Neuerungen im Vergleich mit dem geltenden Verfassungsrecht durch Kursivsetzung hervorgehoben):

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

¹Zur 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. ²Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen an-

⁵³⁸ 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 – seewärts 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).

⁵³⁹ → B. II. 2. b) aa).

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

⁵⁴¹ 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. ³*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.⁵⁴² 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.⁵⁴³ 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,⁵⁴⁴ eingesetzt werden. Es gelten insofern dieselben Rechtsfolgen wie bei der Komplementärnorm des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.⁵⁴⁵ Die Regelungsdetails der Amtshilfe könnten schließlich einfachgesetzlicher Ausgestaltung überlassen bleiben, im Bereich der Drohnenabwehr etwa einer Regelung in den §§ 13–15 LuftSiG,⁵⁴⁶ im Bereich der zivil-militärischen Unterstützung der Polizei durch die Bundeswehr einer Rechtsgrundlage in den (Länder-)Polizeigesetzen.⁵⁴⁷

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.⁵⁴⁸ Nichts anderes folgt aus Art. 87a Abs. 1 und 2 GG: Selbst wenn man diesen Vorschriften

⁵⁴² 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.

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

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

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

⁵⁴⁶ 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.).

⁵⁴⁷ Ebert GSZ 2022, 68 (73).

⁵⁴⁸ 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 –, ⁵⁴⁹ setzte ein solcher „Verteidigungseinsatz jenseits des Verteidigungsfalls“ jedenfalls einen Angriff mit militärischer Dimension voraus. ⁵⁵⁰ Diese muss nach Maßgabe von *Scale and Effects* die Qualität eines das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 UN-Charta auslösenden bewaffneten Angriffs erreichen. ⁵⁵¹ Dies ist bei Drohnenüberflügen und zahlreichen anderen hybriden Bedrohungen, die sich gezielt unterhalb der Angriffsschwelle bewegen, ersichtlich nicht der Fall. ⁵⁵² Abgesehen davon enthält Art. 87a Abs. 2 GG – jedenfalls für Einsätze im Innern – einen Verfassungsvorbehalt, ⁵⁵³ der eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Einsatzermächtigung und explizite Handlungsbefugnis der Streitkräfte verlangt, aber nicht bereits selbst statuiert. ⁵⁵⁴

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-

⁵⁴⁹ 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.

⁵⁵⁰ Eingehend Orthmann, Landesverteidigung, 2023, 108 ff.

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

⁵⁵² AA Heinemann, https://www.lto.de/persistent/a_id/58299, abgerufen am 20.11.2025.

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

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

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

Dem trägt die Einsetzung eines Kabinettsausschusses „Nationaler Sicherheitsrat“ (NSR) Rechnung, den die Bundesregierung am 27.8.2025 beschlossen hat.⁵⁵⁷ 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).⁵⁵⁸ 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.⁵⁵⁹ 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 Forderung⁵⁶⁰ und kann sich auf Vorbilder im Ausland (Frankreich, Großbritannien, USA) stützen.⁵⁶¹ Sie wurde in der Vergangenheit jedoch stets unter Verweis auf die Eigenheiten des deutschen Regierungssystems (Resortprinzip, Existenz von Koalitionsregierungen, politische Kultur)

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

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

⁵⁵⁷ BT-Drs. 21/1460, 1.

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

⁵⁵⁹ Zu diesem Mruk, Rüstungsexporte in der Verantwortung, 2024, 30 ff.; Zähle Der Staat 44 (2005), 462 ff.

⁵⁶⁰ 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“.

⁵⁶¹ Zu unterschiedlichen Konzepten Meiertöns GSZ 2023, 19 (21 f.).

abgelehnt.⁵⁶² 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.⁵⁶³ 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.⁵⁶⁴ 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.⁵⁶⁵ 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 Technikrecht⁵⁶⁶ – 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

⁵⁶² Dazu Brummer, Die Innenpolitik der Außenpolitik, 2013, 263 f.

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

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

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

⁵⁶⁶ Vgl. §§ 11 f. KSG (Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen), §§ 4 f. 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.⁵⁶⁷ Weil Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG für die Einrichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraussetzt,⁵⁶⁸ die vorliegend allenfalls über eine wackelige Zusammenstellung verschiedener Kompetenztitel begründbar wäre („Mosaikkompetenz“),⁵⁶⁹ ist für die Einrichtung eines verselbstständigten NSR eine Änderung des Grundgesetzes naheliegender. 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.⁵⁷⁰ Verfassungssystematisch wäre die Neuregelung, die sich an Art. 45d GG einerseits und an Art. 114 Abs. 2 GG andererseits anlehnen könnte,⁵⁷¹ sinnvollerweise in den Vorschriften über die Bundesregierung (Art. 62–69 GG) zu verorten:

Art. 65b GG-E [Nationaler Sicherheitsrat]

- (1) *¹Ein Nationaler Sicherheitsrat, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, analysiert die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland. ²Er berät die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag in Fragen von sicherheitspolitischer Bedeutung. ³Der 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:

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

⁵⁶⁸ 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).

⁵⁶⁹ Vgl. insoweit schon Gärditz VerBlog, 2021/8/22.

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

⁵⁷¹ 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) ¹*Der Präsident und der Vizepräsident werden zu Beamten auf Zeit ernannt. [...].*
- (3) ¹*Die Mitglieder müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. ²Sie sollen daneben über eine vielseitige Berufserfahrung verfügen. ³Der Präsident oder der Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben.*
- (4) ¹*Die Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 65b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes). ²Die für die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen sind entsprechend anzuwenden. ³§ 48 Abs. 2, 4 und 5 des Deutschen Richtergesetzes findet Anwendung.*

§ 3 [Zentrale Kommission für die Nationale Sicherheit]

- (1) ¹*Unter der Bezeichnung „Zentrale Kommission für die Nationale Sicherheit“ (Kommission) wird bei dem Nationalen Sicherheitsrat eine Sachverständigenkommission eingerichtet. ²Die 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.*
- ³*Für jedes Mitglied der Kommission ist aus demselben Bereich ein stellvertretendes Mitglied zu bestellen. ⁴Soweit 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) *¹Die 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. ²Wiederberufung ist zulässig.*
- (3) *¹Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder sind in ihrer Tätigkeit unabhängig und nicht an Weisungen gebunden. ²Sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.*
- (4) *¹Die Kommission berichtet jährlich der Öffentlichkeit in allgemeiner Weise über ihre Arbeit. [...]*

§ 4 [Aufgaben der Kommission]

¹Die Kommission prüft und bewertet sicherheitsrelevante Fragen nach den Vorschriften dieses Gesetzes, gibt hierzu Empfehlungen und berät Bundesregierung und Bundestag in Fragen der Nationalen Sicherheit. ²Bei 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 Vergangenheit⁵⁷² – anlassbezogen, sondern in regelmäßigen Abständen (mindestens alle zwei Wochen) unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers zusammentritt, um sicherheitspolitische Regierungsentscheidungen zu koordinieren.⁵⁷³ Ob es darüber hinaus auch noch eines bei der Bundesregierung angesiedelten „Bund-Länder- sowie ressortübergreifenden Nationalen Krisenstabs“⁵⁷⁴ bedarf, erscheint hingegen

⁵⁷² Zähle Der Staat 44 (2005), 462 (470).

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

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

zweifelhaft.⁵⁷⁵ Sofern die Funktion eines solchen Krisenreaktionszentrums hauptsächlich darin gesehen wird, die schnelle Reaktions- und Aufwuchsfähigkeit im Krisenfall sicherzustellen und politische Entscheidungen vorzubereiten,⁵⁷⁶ kann diese Rolle von dem oben beschriebenen Sicherheitskabinett erfüllt werden. Eine Vervielfachung der Entscheidungsgremien 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 Sicherheitskabinett auf ein ständig aktualisiertes Gesamtlagebild „Nationale Sicherheit“ angewiesen.⁵⁷⁷ 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“.⁵⁷⁸ 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“.⁵⁷⁹

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.⁵⁸⁰ Eine Einrichtung nach dem Muster der themenbezogenen „Gemeinsamen Zentren“ (GTAZ, GETZ, GIZ, NCAZ⁵⁸¹) 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

⁵⁷⁵ Skeptisch auch Meiertöns *VerfBlog*, 2025/5/09.

⁵⁷⁶ So Jäkel/de Maiziére/Steinbrück/Voßkuhle, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, 67.

⁵⁷⁷ Dietrich/Gärditz *GSZ* 2023, 113 (117).

⁵⁷⁸ BT-Drs. 21/995, 5.

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

⁵⁸⁰ Meiertöns *VerfBlog*, 2025/5/09.

⁵⁸¹ → B. II. 2. b) bb).

eigenen Verwaltungsunterbau errichtet werden dürfen,⁵⁸² ließe sich ein Nationales Lage- und Analysezentrum für die Gesamtlagebewertung stattdessen als sogenanntes interministerielles Sekretariat im Bundeskanzleramt errichten.⁵⁸³ Die rechtliche Basis hierfür könnte die Geschäftsordnung des ständigen Sicherheitskabinetts⁵⁸⁴ liefern.⁵⁸⁵ 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.⁵⁸⁶

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.⁵⁸⁷ 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.⁵⁸⁸ Eine entsprechende Verfassungsänderung könnte nicht nur die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich des – in die ausschließliche Zu-

⁵⁸² → D. II. 2. b) aa).

⁵⁸³ 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.

⁵⁸⁴ → D. II. 2. b) aa).

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

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

⁵⁸⁷ 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, 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 ferner der Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 10.3.2020, BT-Drs. 19/17749.

⁵⁸⁸ Dazu näher bereits Becker, Gutachten 74. DJT, D40ff.

ständigkeit der Länder fallenden – friedensmäßigen Katastrophenschutz stärken, die bislang nur auf freiwilliger Basis möglich ist,⁵⁸⁹ 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.⁵⁹⁰

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.⁵⁹¹ 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“⁵⁹²) nur auf Bundesebene sinnvoll getroffen werden kann. Eine organisationsverfassungsrechtliche Stärkung des BSI als „nationale Cybersicherheitsbehörde“⁵⁹³ 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.⁵⁹⁴

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

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

⁵⁹¹ 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.

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

⁵⁹³ Buchberger GSZ 2019, 183 (183).

⁵⁹⁴ 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 NachrichtendiensteR-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.⁵⁹⁵ 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,⁵⁹⁶ eine bundesweite und tendenziell ressortübergreifende Tätigkeit der Zentralstelle sowie die Errichtung der Zentralstelle auf bundesgesetzlicher Grundlage.⁵⁹⁷

Die Befugnis zur Einrichtung von Zentralstellen wird in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG abschließend geregelt.⁵⁹⁸ „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“⁵⁹⁹ 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.⁶⁰⁰ Nur diese Sachbereiche könnten BBK und BSI danach als Aufgabe im ZSKG bzw. BSIG zugewiesen werden. Die Kompetenznormen erlauben al-

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

⁵⁹⁶ Vgl. Winkler, *Verwaltungsträger im Kompetenzverbund*, 2009, 47f.

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

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

⁵⁹⁹ 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, 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.).

⁶⁰⁰ Liskén/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“. ⁶⁰¹ 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. ⁶⁰² 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, ⁶⁰³ 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“*. ⁶⁰⁴ 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. ⁶⁰⁵ 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. ⁶⁰⁶ Indem Art. 73 Abs. 1 Nr. 9b GG-E als Folge dieses Kompromisses darauf

⁶⁰¹ Meinel NVwZ 2018, 852 (857), für den Bereich des Verfassungsschutzes.

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

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

⁶⁰⁴ 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.

⁶⁰⁵ Dafür bereits Amthor GSZ 2020, 251 (255).

⁶⁰⁶ 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 kompetenzgemäßer⁶⁰⁷ – Zuständigkeiten und Handlungsbefugnisse von Bundes- und Landesbehörden zu und ermögliche 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 BSI, 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 Gefahren⁶⁰⁸ – abzuwehren.

3. *Whole-of-Society-Ansatz*

a) Gesamtgesellschaftliche Verantwortung

Die im Juni 2024 veranlasste Fortschreibung der Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung⁶⁰⁹ macht deutlich, dass „Gesamtverteidigung“ nicht lediglich ein Zusammenwirken von militärischen und zivilen Akteuren und Organisationen meint, sondern Staat und Gesellschaft als Gesamtheit betrifft.⁶¹⁰ 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.⁶¹¹ 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“.⁶¹²

⁶⁰⁷ BVerfGE 141, 220 Rn. 88: „Unbedenklich“.

⁶⁰⁸ 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.

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

⁶¹⁰ Freudenberg ZRP 2025, 82 (83).

⁶¹¹ 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.).

⁶¹² 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.⁶¹³ 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.⁶¹⁴ 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.⁶¹⁵ 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.⁶¹⁶ 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,⁶¹⁷ lassen jedoch auch im aktuellen Modernisierungsprozess noch deutlichen Nachholbedarf erkennen. Dies betrifft unter anderem die Sicherstellung von Daten, Künstlicher Intelligenz und Gesundheitsleistungen.⁶¹⁸

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.⁶¹⁹ 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

⁶¹³ Zur Mitwirkungspflicht der Medien → D. II. 1. b) aa) (3).

⁶¹⁴ Freudenberg BWV 2024, 25 (25 f.).

⁶¹⁵ Walus GSZ 2025, 70 (74).

⁶¹⁶ → D. II. 1. a) bb) (2).

⁶¹⁷ Nr. 22.2.1 Abs. 1 S. 1 RRGV.

⁶¹⁸ → D. II. 1. b) aa).

⁶¹⁹ Nr. 22.2.4 Abs. 1 S. 1 RRGV.

durch Rechtsverordnung⁶²⁰ 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 Wirtschaftssicherungsverordnung 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,⁶²¹ blenden sie die ökonomische Rationalität und Flexibilität des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – auch in zeitlicher Hinsicht – aus. Kontingenzt und Dynamik von Krisen machen vielmehr eine „temporalisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung“⁶²² notwendig, nach der staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Freiheiten mal stärker und mal schwächer ausfallen können.⁶²³ 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

⁶²⁰ → B. II. 1. b).

⁶²¹ Nr. 22.2.1 Abs. 3 RRGV.

⁶²² Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Aufl. 2021, 101; Rixen RuP 56 (2020), 109 (112 f.).

⁶²³ Zum Gebot der Zeitrichtigkeit und Situationsgerechtigkeit staatlichen Krisenmanagements Barczak DVBl 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 Gesellschaft⁶²⁴ zu belegen.⁶²⁵ Ein lediglich auf Freiwilligkeit setzendes Wehrdienstmodell läuft insofern Gefahr, von den Realitäten schnell eingeholt zu werden.⁶²⁶ Die optionale Reaktivierung der Wehrpflicht⁶²⁷ 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.⁶²⁸

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,⁶²⁹ die allenfalls im Wege der Verfassungsänderung eingeführt werden könnte.⁶³⁰ 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-

⁶²⁴ → A.

⁶²⁵ 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.

⁶²⁶ Statt aller Richter DÖV 2022, 979 (986).

⁶²⁷ Vgl. insofern § 2a WPflG i d F 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.

⁶²⁸ Zu weiteren Reaktivierungsmöglichkeiten Weingärtner GSZ 2025, 101 (104 ff.).

⁶²⁹ Gefordert etwa von Bundespräsident Steinmeier, vgl. 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.

⁶³⁰ 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.⁶³¹ 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.⁶³² 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 1990⁶³³ aufgehobenen Gesetz über das Zivilschutzkorps vom 12.8.1965⁶³⁴ orientieren, das jedoch einer zeitgemäßen Neufassung bedarf. Mitglieder der Zivilschutzverbände sind Nichtkombattanten im Sinne des Völkerrechts und dürfen nicht in Kampfhandlungen verwickelt werden.⁶³⁵

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 effekuiert werden. Bei dieser handelt es sich um eine primäre Verantwortungsebene des Zivilschutzes (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 5 ZSKG).⁶³⁶ „Selbstschutz“ meint alle Maßnahmen der Bevölkerung im Rahmen des Zivilschutzes sowie alle Maßnahmen individueller oder gemeinschaftlicher Art zur Abwendung oder Reduzierung von Schäden.⁶³⁷ Das gesetzlich geregelte Konzept des Selbstschutzes geht vom *Worst Case* des Verteidigungsfalls aus, ist jedoch nach dem All-Gefahren-Ansatz auszugestal-

⁶³¹ Sachs/Hummel GG, 10. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 20.

⁶³² Vgl. aber den knappen Hinweis von Walus GSZ 2025, 70 (75).

⁶³³ BGBl. I 120.

⁶³⁴ BGBl. I 782.

⁶³⁵ v. Münch/Kunig/Kämmerer GG, 8. Aufl. 2025, Art. 12a Rn. 17.

⁶³⁶ Dazu Freudenberg/v. Lewinski Bevölkerungsschutz-HdB/Voßschmidt, 2024, § 31 Rn. 9ff.

⁶³⁷ Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Tiesler/Freudenberg, 2025, 149 (157).

ten.⁶³⁸ Insofern ist es richtig, wenn die Bevölkerung nach der KZV flächendeckend in den Bereichen „sicherer Aufenthalt in Gefahrenlagen“, „Verhalten bei CBRN-Ereignissen“,⁶³⁹ „Selbstversorgung“, „Erste Hilfe“ und „Brandbekämpfung“ befähigt werden soll.⁶⁴⁰ 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.⁶⁴¹

In diesem Kontext erschiene auch die strukturelle (Re-)Integration von privater Notfallbefähigung in die Schulbildung sinnvoll.⁶⁴² Langfristig lässt sich ein Bewusstsein in Bezug auf die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für Verteidigung – sozusagen ein „Mindset Gesamtverteidigung“⁶⁴³ – wohl nur in der Schule herstellen.⁶⁴⁴ Die Herausbildung einer Kultur der Selbstbehauptung hat dabei im strikten Einklang mit den landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Erziehungszielen, namentlich der Völkerversöhnung,⁶⁴⁵ der Friedensgesinnung,⁶⁴⁶ der Toleranz gegenüber Andersdenkenden⁶⁴⁷ und einer freiheitlichen demokratischen Grundhaltung,⁶⁴⁸ 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.⁶⁴⁹ Die Entwicklung einer Resilienz- und Selbstbehauptungskultur muss Widerspruch und Gegenwehr dulden und die Wertenscheidungen eines freiheitlichen Verfassungsstaates ernst nehmen. Dem Streben nach Gesamtverteidigung

⁶³⁸ → D. II. 1.

⁶³⁹ Gemeint ist der Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Gefahren.

⁶⁴⁰ BMI, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, 22.

⁶⁴¹ Nr. 22.1.4 RRGV. Zu entsprechenden Bildungsangeboten Freudenberg/Kuhlmeier, Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz/Heymel/Preis, 2021, 305 ff.

⁶⁴² Walus GSZ 2025, 70 (75).

⁶⁴³ Bartscher/Hansen/Rohschürmann, Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland?/Tiesler/Freudenberg, 2025, 149 (157).

⁶⁴⁴ Eine schulische Vorbereitung auf den Kriegs- und Krisenfall wurde zuletzt wiederholt durch den Bundesinnenminister angeregt, vgl. SZ v. 12.11.2025, 6.

⁶⁴⁵ Art. 131 Abs. 3 BayVerf.

⁶⁴⁶ Art. 7 Abs. 2 NRWVerf.

⁶⁴⁷ Art. 15 Abs. 4 MVVerf.

⁶⁴⁸ Art. 101 Abs. 1 SächsVerf.

⁶⁴⁹ 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.⁶⁵⁰ 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.

⁶⁵⁰ 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).