

Verteidigungs-, Spannungs- Zustimmung und Bündnisfall.

Kaum ein Tag vergeht zurzeit, ohne dass die Medien über Fälle der sogenannten hybriden Kriegsführung berichten. Nicht erst seit dem Angriff Russlands in der Ukraine, seitdem jedoch verstärkt, beobachten westliche Nachrichtendienste vermehrt Angriffe, die der hybriden Kriegsführung zuzuordnen sind.

Der Begriff der hybriden Kriegsführung ist relativ neu. Er bezeichnet eine Kombination aus konventionellen Angriffen mit Waffengewalt einerseits und wirtschaftlichem Druck und Cyberangriffen sowie Falschmeldungen und Propaganda insbesondere in sozialen Medien. Letzteres dient der Beeinflussung der öffentlichen Meinung bis hin zur Wahlbeeinflussung, um freiheitliche orientierten Demokratien und offenen Gesellschaften zu destabilisieren. Mit Cyberangriffen werden Behörden, insbesondere mit Sicherheitsaufgaben und Krankenhäuser lahmgelegt. Angriffe auf die Verkehrsinfrastruktur, insbesondere Bahnanlagen und Flughäfen) und die Energie- und Wasserversorgung sollen Chaos und vor allem Angst schaffen. Mit Drohnen werden militärische Anlagen, die Rüstungsindustrie und sicherheitsrelevante Bereiche ausspioniert.



Abbildung 1 Drohnen über militärischen Anlagen und kritischer Infrastruktur sind Teil der sog. Hybriden Kriegsführung (Bild: Alex auf Pixabay)

Der Luftraum wird vorsätzlich durch Flüge mit ausgeschaltetem Transponder verletzt. Charakteristisch für hybride Angriffe ist, die Verschleierungstaktik. Die Identität des Angreifers bleibt oft unklar, was Abwehrmaßnahmen erheblich erschwert.

Erfolgreiche Angriffe auf die kritische Infrastruktur können massive Schäden hervorrufen und bis zum Katastrophenfall führen¹. Unabhängig von dieser Frage, können solche hybriden Angriffe je nach Intensität zum Spannungsfall, Zustimmungsfall oder sogar zum Verteidigungs- und/oder Bündnisfall führen. Kommt es dazu, verändert sich die aus Friedenszeiten gewohnte Rechtslage ganz erheblich. Die berührt auch die nichtmilitärische zivile Verteidigung und Gefahrenabwehr. Zuständigkeiten und Befugnisse ändern sich und kaum bekannte sogenannte „Vorratsgesetze“, die erheblichen Einfluss auch auf den Alltag der Bevölkerung haben können (z.B. die Unzulässigkeit privater Autofahrten) können in Kraft treten. Ziel aller Maßnahmen ist es das Funktionieren des Staates durch effektive Gefahrenabwehrmaßnahmen nach außen und innen zu sichern und so letztlich die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu bewahren.

Jeder Verantwortliche in der Gefahrenabwehr sollte daher heute die Grundlagen kennen, die das Grundgesetz bei Angriffen von außen vorsieht. Die Notstandsgesetze basieren nach dem die Bundesrepublik 1953 durch Beschluss des Art. 87a GG die Wiederbewaffnung beschlossen hatte im Wesentlichen auf der am 30.05.1968 eingeführten Notstandsverfassung. Deren Begriffe und Wirkungen werden nachfolgend erläutert:

1. Der Verteidigungsfall

1.1 Definition und Voraussetzungen

Wie in anderen Staaten der EU sieht auch das GG für die Bundesrepublik Deutschland ein Notstandsrecht für den Verteidigungsfall und dessen Vorstufen vor, mit dem das weitere Funktionieren staatlicher Einrichtungen und kritischer Infrastruktur gewährleistet werden soll.

Der Verteidigungsfall liegt nach Art. 115 a Abs. 1 GG vor, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Die

¹ Vgl. Fischer, Rechtsfragen im Katastrophenschutz, Kap. 2.2.6.2

Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Art. 115a Abs. 4 GG bestimmt, dass, wenn die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, diese Feststellung, als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet gilt, in dem der Angriff mit Waffengewalt begonnen hat.



Abbildung 2 Die Feststellung des Verteidigungsfalls obliegt grundsätzlich dem Parlament also dem Bundestag (Bild: KarlheinzPape auf Pixabay)

Was unter Waffengewalt zu verstehen ist, ergibt sich nicht aus dem Grundgesetz. Nicht erforderlich ist ein sog. „Kriegserklärung“, sondern eine Aggression eines fremden Staates.

Eine völkerrechtliche Definition des Begriffs der (staatlichen) Aggression findet sich in der Entschließung der UN-Generalversammlung Nr. 3314 (XXIX) vom 14.12.1974, wobei diese nicht abschließend ist (Art. 4 der Entschließung).

In Art. 1 der Entschließung heißt es:

Aggression bedeutet Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates oder auf eine andere mit der Charta der Vereinten Nationen nicht vereinbare Art und Weise, wie sie In dieser Definition aufgeführt ist.

Art. 3 der vorgenannten Entschließung der UN beschreibt dann Angriffshandlungen, die die Anwendung von Waffengewalt bedeuten:

- a) Die Invasion oder der Angriff durch die Streitkräfte eines Staates auf das Gebiet eines anderen Staates, oder jene auch noch so vorübergehende militärische Besetzung als Folge einer solchen Invasion oder eines solchen Angriffs, oder jede gewaltsame Einverleibung des Hoheitsgebietes eines anderen Staates oder eines Teils davon;
- b) die Beschießung oder Bombardierung des Hoheitsgebietes eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates oder der Einsatz von Waffen jeder Art durch einen Staat gegen das Hoheitsgebiet eines anderen Staates;
- c) die Blockade der Häfen oder Küsten eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates;
- d) der Angriff der Streitkräfte eines Staates auf die Land-, See- oder Luftstreitkräfte oder auf die See- und Luftflotte eines anderen Staates;
- e) der Einsatz von Streitkräften eines Staates, die sich mit Zustimmung eines anderen Staates auf dessen Hoheitsgebiet befinden, unter Verstoß gegen die in dem entsprechenden Abkommen vorgesehenen Bedingungen oder jede Verlängerung ihrer Anwesenheit in diesem Gebiet über den Ablauf des Abkommens hinaus;
- f) die Tatsache, dass ein Staat, der sein Hoheitsgebiet einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, zulässt, dass dieses Hoheitsgebiet von dem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen;
- g) das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder in seinem Namen, wenn diese mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat ausführen, die auf Grund ihrer Schwere den oben aufgeführten Handlungen gleichkommen, oder die wesentliche Beteiligung daran.

Verfassungsrechtlich problematisch sind sogenannte hybride Angriffe. Diese können unter allerdings massive Auswirkungen haben, die denen eines konventionellen Angriffs gleichkommen.

So können Cyber-Angriffe ebenso wie Angriffe mittels anderer moderner Technologien, durch welche nicht nur die Funktionsweise der zivilen und militärischen Informationseinrichtungen und Computernetzwerke eines Staates gezielt gestört werden sollen, durchaus als bewaffnete Angriffe angesehen werden, wenn sie in ihren Auswirkungen den Angriffen mit „herkömmlichen“ Waffen vergleichbar sind (Dürig/Herzog/Scholz/Epping, 107. EL März 2025, GG Art. 115a Rn. 44, mit Hinweis

auf Dittmar 2005, S. 153 f.; Döge, AVR 48 (2010), 486 (492); Grote, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 115 a Rn. 17; Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber, Art. 115 a Rn. 4; Schmitt, NZWehrr 99, 177, 194; Spranger, in: BK, Art. 115 a (Zweitbearbeitung) Rn. 45 f.; Stein/Marauhn, ZaöRV 60 (2000), 1 (8)).

Gleiches gilt für die gezielte Störung von kritischen Infrastrukturen durch Sabotageakte und Drohneneinsätze, soweit diese gleichfalls in ihren Auswirkungen mit konventionellen Waffen vergleichbar sind.

Liegt ein solche Vergleichbarkeit vor, ist die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Art. 115 a Abs. 1 GG möglich.

Nach Art. 115i Abs. 2 GG kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündender Beschluss den Verteidigungsfall für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, dass der Bundestag hierüber beschließt. Der Verteidigungsfall ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

1.2 Rechtswirkungen bei Feststellung des Verteidigungsfalls

Die Rechtswirkungen der Feststellung des Verteidigungsfalls sind umfangreich, verändern Zuständigkeiten und Befugnisse und schränken parlamentarische Rechte ebenso ein, wie Rechte der Bürger.

- **Art. 115a Abs. 5 GG Erklärungsrecht des Bundespräsidenten:**
Der Bundespräsident kann völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben.
- **Art. 115 b GG Übergang der Befehls- und Kommandogewalt**
Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.
- **Art. 115c Abs. 1 GG Erweiterung der Bundesgesetzgebungskompetenz**
Der Bund hat für den Verteidigungsfall das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören (vgl. dazu oben 4.1.5.1). Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Damit kann der Bund, gleich ob durch den Bundestag oder aber durch den Gemeinsamen Ausschuss (s.u.), der die Aufgaben von Bundestag und Bundesrat zugleich wahrnimmt, auch Gesetze im Bereich des zivilen Katastrophenschutzes, des Rettungsdienstes oder der Feuerwehr erlassen. So wäre z.B. ein Bundesgesetz

denkbar, dass jedem ehrenamtlichen Angehörigen von Feuerwehr oder Katastrophenschutz für die Dauer des Verteidigungsfalls zwingend zum Dienst verpflichtet und den Austritt für unzulässig erklärt.

■ **Art 115c Abs. 2 GG Enteignungen und Freiheitsentziehung**

Abweichend von Art. 14 Abs. 3 GG werden Enteignungen vereinfacht, indem die Entschädigung nur vorläufig geregelt werden muss und abweichend von Art. 104 GG kann der Bund durch Gesetz regeln, dass die Höchstfrist bei Freiheitsentziehungen (z.B. im Polizeigewahrsam) bevor ein Richter zwingend entscheiden muss auf 4 Tage festgesetzt wird.

■ **Art. 115c Abs.3 GG Finanzverfassung**

erlaubt ein Abweichen von der Finanzverfassung des GG

■ **Art. 115d GG Vereinfachtes Bundesgesetzgebungsverfahren**

Die Gesetzgebung des Bundes wird bei von der Bundesregierung als dringlich bezeichneten Gesetzes stark vereinfacht und beschleunigt.

■ **Art. 115e GG Notkompetenzen des Gemeinsamen Ausschusses**

Nach Art. 53a GG besteht der Gemeinsame Ausschuss zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestage entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Gemeinsame Ausschuss kann mit einer Mehrheit von 2/3 der dort abgegebenen Stimmen feststellen, dass dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dass dieser nicht beschlussfähig ist. Nach einer solchen Feststellung nimmt der Gemeinsame Ausschuss als „Notparlament“ die Stellung von Bundestag und Bundesrat ein und nimmt deren Rechte einheitlich wahr. Allerdings darf der Gemeinsame Ausschuss keine verfassungsändernden Gesetze beschließen. Auch Entscheidungen nach den Art. 23 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 1 GG mit dem der Bund Hoheitsrechte auf die EU bzw. zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann, sowie die Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG sind ausgeschlossen. Ausgeschlossen ist nach Art. 115g auch eine Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht durch den gemeinsamen Ausschuss, es sei denn, dass dies auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtes erforderlich ist.

Der Bundestag kann nach Art. 115i Abs. 1 GG jederzeit mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben. Der Bundesrat kann verlangen, dass der Bundestag hierüber beschließt. Sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung sind aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es beschließen.

Unabhängig davon treten nach Art. 115k Abs. 2 GG Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuss beschlossen hat, spätestens sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalls außer Kraft.

■ **Art. 115 f GG Erweiterte Befugnisse der Bundesregierung**

Die Bundesregierung kann im Verteidigungsfall, soweit es die Verhältnisse erfordern, die Bundespolizei im gesamten Bundesgebiet einsetzen und außer der Bundesverwaltung auch den Landesregierungen und, wenn sie es für dringlich erachtet, den Landesbehörden Weisungen erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen. Solche Weisungen können, ebenso, wie oben ausgeführt Notstandsgesetze, auch den zivilen Katastrophenschutz betreffen oder den Einsatz der Feuerwehren.

■ **Art. 115h Wahlperioden um Amtszeiten im Verteidigungsfall**

Während des Verteidigungsfalls finden im Bund und den Ländern keine Wahlen statt. Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen. Während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden, sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfall ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten sowie bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes die Wahrnehmung seiner Befugnisse durch den Präsidenten des Bundesrates enden neun Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfall ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Allerdings kann ein neuer Bundeskanzler auch durch den Gemeinsamen Ausschuss gewählt werden.) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuss erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuss einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuss kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

■ **Art. 115i Erweiterte Zuständigkeit der Länder bei Verhinderung des Bundes**

Für den Fall, dass im Verteidigungsfall die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, die notwendigen Gefahrenabwehrmaßnahmen zu ergreifen, werden durch Art. 115i GG die Landesregierungen ermächtigt, Maßnahmen nach Art. 115f GG zu ergreifen, wenn die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes erfordert.

■ **Art. 12a Abs. 3 GG**

Im Verteidigungsfall können auch Wehrpflichtige, die nicht zum Dienst in der Bundeswehr oder Bundespolizei oder einem Zivilschutzverband oder zum Ersatzdienst verpflichtet sind, nach Art. 12 Abs. 3 GG durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Arbeitsverhältnisse verpflichtet werden. Wehrpflichtige sind nach Art. 12 Abs. 1 alle Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an. Eine Altersbegrenzung sieht Art. 12 a Abs. 1 GG darüber hinaus nicht vor. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3, Abs. 4 WPflG bestimmt, dass die Wehrpflicht mit Ablauf des Jahres, in dem der Wehrpflichtige das 45. Lebensjahr -bei Offizieren und Unteroffizieren das 60. Lebensjahr vollendet,

endet.

Die Wehrpflicht besteht historisch gewachsen nur bei Männern. Es gibt insbesondere nach der Öffnung der militärischen Laufbahn für Frauen bei der Bundeswehr ernsthaft Zweifel daran, ob diese Einschränkung im Hinblick auf das übrige Verfassungsrecht und auch das Europarecht noch zulässig ist ((Dürig/Herzog/Scholz/Mehde, 107. EL März 2025, GG Art. 12a Rn. 45 ff).

■ **Art. 12a Abs. 4 GG**

Während die Vorschriften in Art. 12a Abs. 1 bis 3 GG sich auf wehrpflichtige Männer beziehen, betrifft die Dienstpflicht nach Art. 12 Abs. 4 GG nur Frauen zwischen dem 18 und 55 Lebensjahr. Voraussetzung für die Dienstpflicht ist, dass im Verteidigungsfall der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden kann. Weitere Voraussetzung ist dann ein Gesetz, dass die Dienstpflicht anordnet und im Verteidigungsfall durch den Bundestag oder den Gemeinsamen Ausschuss (s.o.) erlassen wird. Art. 12a Abs. 4 GG stellt darüber hinaus klar, dass Frauen auf keinem Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden können.

■ **Art. 12a Abs. 6 GG**

Die Regelung des Art. 12a Abs. 6 GG verpflichtet nicht zu einer Tätigkeit, sondern verbietet im Verteidigungsfall bei einer entsprechenden Mangelsituation in den in Abs. 3 genannten Bereichen zur Aufgabe der bislang ausgeübten Tätigkeit. Auch hier ist ein Gesetz erforderlich, das die Freiheit der Berufswahl insoweit einschränkt.

■ **Art. 87a Abs. 3 GG**

Auch im Verteidigungsfall bleibt die polizeiliche und die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr grundsätzlich Aufgabe der Bundesländer. Da hier insbesondere beim Objektschutz jedoch sehr schnell eine personelle und materielle Überforderung eintreten kann, gibt Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG der Bundeswehr die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Erfasst von der verfassungsrechtlichen Befugnis sind nach Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG zum einen zivile Objekte insbesondere der Verkehrsinfrastruktur, die zwar nicht vorwiegend militärischen Zwecken dienen, auf die die Streitkräfte aber zur Wahrnehmung des Verteidigungsauftrags angewiesen sind, zum anderen Aufgaben der Verkehrsregelung, um den Bewegungsspielraum der Streitkräfte im Spannungsfall sicherzustellen (Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, 107. EL März 2025, GG Art. 80a Rn. 39). Außerdem kann nach Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG der Bundeswehr im Verteidigungsfall und im Spannungsfall der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen. Sie kann dann auch militärische Maßnahmen zur Abwehr von Angriffen ergreifen (z.B. Luftverteidigung und Drohnenabwehr), die der Polizei nicht zu Verfügung steht.



Abbildung 3 Im Verteidigungs- oder Spannungsfall kann die Bundeswehr auch zum Schutz ziviler Objekte im Inland eingesetzt werden (Bildrechte: Bundeswehr, Fotografin Laura Steindorf)

■ **Entsperrte Gesetze**

Mit der Feststellung des Verteidigungsfalls werden bereits vorhandene Vorratsgesetze entsperrt und anwendbar oder anders anwendbar. Dies sind unter anderem:

Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz ASG) Entsperrung nach Maßgabe der § 2 Nr. 1 und Nr. 2 i. V. m. § 3 S. 2 ASG (i. V. m. Art. 12a Abs. 5 S. 1 und Art. 12, Abs. 6 S. 2 GG)

• ***Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz, VerkSiG)***

Entsperrung nach Maßgabe der §§ 1 i. V. m. § 2 Abs. 3, 14 Abs. 5 VerkSiG

■ • ***Verordnung zur Sicherstellung des Straßenverkehrs (StrVerkSiV)***

Entsperrung nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 StrVerkSiV

Die Verordnung schränkt den privaten Verkehr ein² und gibt militärischen, aber auch nichtmilitärischen Verbänden (Zivilschutz, Feuerwehr) Vorrangrechte³.

² § 3 StrVerkSiV: Fahrten mit Personenkraftwagen und Krafträdern bedürfen der Erlaubnis, soweit § 4 nichts anderes bestimmt.

§ 4 StrVerkSiV: (1) Einer Erlaubnis nach § 3 bedürfen nicht Fahrten zu gewerblichen, beruflichen, schulischen oder sonstigen der Ausbildung dienenden Zwecken innerhalb des Landkreises, des Stadtkreises oder der kreisfreien Stadt, in denen das Fahrzeug zugelassen ist, sowie in den unmittelbar angrenzenden Landkreisen und Stadtkreisen oder kreisfreien Städten, soweit die Benutzung regelmäßig verkehrender öffentlicher Verkehrsmittel nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Länder Bremen und Hamburg gelten als kreisfreie Städte im Sinne des Satzes 1.

(2) Einer Erlaubnis nach § 3 bedürfen ferner nicht

1. Fahrten im Dienste oder Auftrag der Bundeswehr, der Streitkräfte der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantik-Vertrages, der auf Grund dieses Vertrages errichteten internationalen militärischen Hauptquartiere und Organisationen,

2. Fahrten im Dienste oder Auftrag des Bundes, der Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts,

3. Fahrten im Dienste oder Auftrag des Zivilschutzes und des Rettungsdienstes, Fahrten der Helfer und sonstigen Kräfte des Zivilschutzes und des Rettungsdienstes vom Wohnort oder Arbeitsort zum Bereitstellungs- oder Einsatzort und zurück,

4. Fahrten im Dienste oder Auftrag der Schulträger zum oder vom Unterricht,

5. Fahrten zur Krankenförderung oder der Ärzte im Einsatz,

6. Fahrten der Schwerbehinderten, die auf die Benutzung eines Kraftfahrzeuges angewiesen sind,

7. Fahrten der Mitglieder parlamentarischer Körperschaften des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände in Ausübung ihres Mandats,

8. Fahrten der Diplomaten (rote Diplomatenausweise), der Fahrer der fremden Missionen (blaue oder gelbe Ausweise), der Bediensteten internationaler Organisationen (dunkelrote Sonderausweise), der Berufskonsularbeamten (weiße Ausweise) sowie der Mitglieder der Militärmissionen für dienstliche Zwecke,

9. Fahrten zur Erfüllung einer auf Gesetz, Rechtsverordnung oder behördlicher Verfügung beruhenden Verpflichtung sowie Fahrten zur Rückführung des hierzu benutzten Fahrzeuges,

10. Fahrten vom Aufenthaltsort zum deutschen Wohnort des Halters oder des Fahrers, die bis zum Ende des dritten Tages nach dem Tag des Beginns der Anwendung dieser Verordnung (§ 11) durchgeführt werden.

(3) Die höhere Verwaltungsbehörde kann zur Sicherstellung des lebenswichtigen Verkehrs anordnen, daß abweichend von Absatz 1 bestimmte in ihrem Bezirk beginnende Fahrten mit Personenkraftwagen und Krafträdern der Erlaubnis nach § 3 bedürfen, wenn dies auf Grund der Verkehrslage dringend geboten ist. In dringenden Fällen kann auch die untere Straßenverkehrsbehörde dies vorübergehend für Fahrten anordnen, die in ihrem Bezirk angetreten werden.

³ § 1 S. 1 und 2 StrVerkSiV: Der Verkehr geschlossener militärischer Verbände und geschlossener nichtmilitärischer Kraftfahrzeugverbände hat Vorrang vor dem sonstigen Straßenverkehr. Die Verkehrsteilnehmer haben diesen Verbänden bei Annäherung freie Bahn zu schaffen. Der Vorrang nach § 38 Abs. 1 der Straßenverkehrs-Ordnung mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn gilt auch gegenüber diesen Verbänden.



Abbildung 4 für Marschkolonnen der Bundeswehr gelten über die Regelungen des geschlossenen Verbandes hinaus nach der StrVerkSiV Sonder- und Vorrangrechte (Bild: Bundeswehr; Fotografin Julia Dahlmann).

- **Verordnung zur Sicherstellung des Binnenschiffsverkehrs (BinSchSiV)**
Entsperrung nach § 11 Abs. 2 BinSchSiV
- **Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs**
Entsperrung nach § 15 Abs. 2
- **• Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherungsgesetz WiSiG)**
Entsperrung nach Maßgabe des § 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 WiSiG.
- **Verordnung über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft (Wirtschaftssicherungsverordnung WiSiV)**
Entsperrung nach § 14 Abs. 2 WiSiV
- **Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung EitLastV)**
Entsperrung nach § 11 Abs, 2 EitLastV
- **Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen (Post- und Telekommunikationssicherungsgesetz – PTSG)**
Entsperrung nach § 1 Abs. 2 PTSG
- **Verwaltungsverfahrensgesetz VwVfG**
Entsperrung nach § 95 VwVfG
- **Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherungsgesetz)**

■ • **Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)**

Entsperrung nach Maßgabe der §§ 10 Abs. 1, 23 Abs. 2 ZSKG

2 Der Spannungsfall

Vom Verteidigungsfall ist der Spannungsfall zu unterscheiden.

Der Spannungsfall gem. Art. 80 a Abs. 1 1. Alt. GG ist, anders als der Begriff des Verteidigungsfalls nicht durch das Grundgesetz näher bestimmt. Er ist eine Vorstufe des Verteidigungsfalles und ist vom Bundestag festzustellen. Dazu ist eine Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Die Feststellung des Spannungsfalles setzt eine Spannungslage voraus. Dies ist eine erhöhte zwischenstaatliche Konfliktsituation, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem bewaffneten Angriff von außen auf das Bundesgebiet führen wird (Jarass/Pieroth, Art. 80 a GG Rdnr. 1). Allerdings ist eine alleinige Reduktion der Spannungslage als eine Vorstufe des Verteidigungsfalls nicht gerechtfertigt. Denn Art. 80a GG spricht selbst verweist auf „in diesem Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ getroffene Bestimmungen, ohne indes dadurch thematisch nur den Verteidigungsfall i. S. d. Art. 115a GG in Bezug zu nehmen (Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, 107. EL März 2025, GG Art. 80a Rn. 15). Da der Begriff der Verteidigung i. S. d. Art. 87a GG nicht mit dem des Verteidigungsfalls gleichzusetzen ist und der Verteidigungsbegriff des Art. 87a GG alle existentiellen Gefährdungslagen des Staates umfasst, kann der Spannungsfall, auch wenn der Verteidigungsfall nicht unmittelbar droht, bei solchen Gefährdungslagen angenommen werden (Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer a.a.O.). Hierunter fallen insbesondere Angriffe gleich welcher Art auf die Kritische Infrastruktur (s.o. 2.2.6.2).

Dabei ist festzustellen, dass die Definitionen der Staatsrechtslehre, für den Deutschen Bundestag keine rechtliche Bindungswirkung besitzt, und dieser bei der Feststellung des Spannungsfalls einen erheblichen politischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der durch das Bundesverfassungsgericht nur auf rechtliche Fehleinschätzungen zu prüfen ist (vgl. Kurzinformation, Wissenschaftliche Dienste der Deutschen Bundestages WD 2 - 3000 - 058/24).

2.1 Rechtswirkungen bei Feststellung des Spannungsfalls

Ist der Spannungsfall festgestellt, werden die im Grundgesetz Ermächtigungen (vgl. Art. 12a Abs.3, Abs.5, 87a Abs. 3 GG) und die hierfür vorgesehenen Vorratsgesetze und die entsprechenden Verordnungen für den Verteidigungs- oder Spannungsfall entsperrt (s.o. 1.2). Die Art. 115a bis 115l GG sind nicht anwendbar.

3 Der Zustimmungsfall

Auch ohne die Feststellung des Spannungsfalls kann der Bundestag nach Art. 81a Abs. 1 2. Alt. GG der Anwendung der Rechtsvorschriften für den Spannungsfall zustimmen (Zustimmungsfall). Die Schwelle zum Spannungsfall braucht dann noch nicht erreicht zu sein (Jarass/Pieroth a.a.O). Anders als im Spannungsfall werden beim Zustimmungsfall nur einzelne Bestimmungen des Notstandsrechts entsprechend der Zustimmung des Parlaments anwendbar. Der Bundestag kann einzelne Notstandsregelungen, mit der einfachen Mehrheit der im Bundestag abgegebenen Stimmen für anwendbar erklären, es sei denn, diese sehen selbst eine 2/3 Mehrheit vor (z.B. Art. 12a Abs. 5 und 6 GG). Sollen hingegen alle Notstandsregeln gelten, muss der Spannungsfall mit 2/3 Mehrheit erklärt werden. Für den Zustimmungsfall gelten ansonsten die Voraussetzungen des Spannungsfalls (s.o. 2.2).

3.1 Rechtswirkungen bei Feststellung des Zustimmungsfalls

Die durch den Bundestag nach § 80a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG bestimmten Notstandsgesetzes werden anwendbar.

4 Der Bündnisfall

Neben dem Spannungsfall ist Art. 80a Abs. 3 GG eine vollkommen eigenständige Variante der Entsperrung von Notstandsvorschriften. Daher finden die in Art. 80a Abs. 1 genannten Voraussetzungen im Bündnisfall keine Anwendung⁴.

Erste Voraussetzung für die Entsperrung der Notstandsgesetze- und Verordnungen, ist der Bündnisfall.

Der Bündnisfall gem. Artikel 5 des NATO-Vertrages tritt ein, wenn der NATO-Rat die Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs im Sinne des Artikel 6 des NATO-Vertrages annimmt.

⁴ Huber/Voßkuhle/Brenner, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80a Rn. 36



Abbildung 5 Tatsächlich ausgerufen wurde der Bündnisfall in der NATO-Historie bisher nur ein einziges Mal: nach den Terroranschlägen von Al-Kaida auf die USA am 11. September 2001. (Bild: Wikipedia)

ARTIKEL 5 NATO-Vertrag

Die Parteien vereinbaren, dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

ARTIKEL 6

Im Sinne des Artikels 5 gilt als bewaffneter Angriff auf eine oder mehrere der Parteien jeder bewaffnete Angriff auf das Gebiet eines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, auf die algerischen Departements Frankreichs, auf das Gebiet der Türkei oder auf die der Gebietshoheit einer der Parteien unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses; auf die Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge einer der Parteien, wenn sie sich in oder über diesen Gebieten oder irgendeinem anderen europäischen Gebiet, in dem eine der Parteien bei Inkrafttreten des Vertrags eine Besatzung unterhält oder wenn sie sich im Mittelmeer oder im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden.

Allein die Tatsache, dass der Bündnisfall eingetroffen ist, führt nicht zu einer Entsperrung der deutschen Notstandsgesetze. Vielmehr setzt die Entsperrung von Rechtsvorschriften nach Art. 80a Abs. 3 GG voraus, dass zwar nicht der Bundestag, wohl aber die Bundesregierung auf der Grundlage eines Beschlusses der NATO zustimmen muss. Allein durch die Feststellung des Bündnisfalls durch die NATO oder gegen den Willen der Bundesrepublik Deutschland kommen die Notstandsgesetze nicht zur Anwendung. Stimmt die Bundesregierung hingegen zu, erfolgt die Entsperrung mit im Spannungsfall (s.o. 2.2)

4.1. Rechtswirkungen bei Feststellung des Bündnisfalls

Die Rechtsvorschriften für den Spannungsfall sind nach Art. 80a Abs. 3 GG auch bei Feststellung des Bündnisfalles anwendbar.

Gleich ob der Verteidigungs-, der Spannungs-, oder der Bündnisfall festgestellt werden wird, wird dies unabhängig von den Wirkungen eines Angriffs oder der Bedrohungslage massive Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben und auch auf die Gefahrenabwehr durch die Feuerwehr haben. Daher bleibt zu hoffen, dass die Bundesrepublik nicht in eine entsprechende Lage kommt, die die Anwendung dieser Notstandsgesetzgebung erforderlich macht.

Ralf Fischer