

Gesamtverteidigung: Annäherung an den Ernstfall

Zum Wiederaufleben der militärischen und der zivilen Verteidigung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme

Dr. Hans-Peter Bartels



Alle Rechte vorbehalten IMAGO / Arnulf Hettrich

Hinweis: Die Online-Version dieses Essays enthält keine Grafiken. Alle Grafiken sind in der [PDF-Version](#) verfügbar.

Wann Krieg beginnt

Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen: Das ist das Prinzip, das Abschreckung glaubwürdig macht. Für Deutschland bestimmt das Grundgesetz, was passiert, wenn die Abschreckung scheitert und der Ernstfall eintritt: „Die Feststellung, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates.“ ([Art. 115a, Abs. 1 GG](#))

Das ist der Kern des Verfassungsprinzips Parlamentsarmee: Auch im schlimmsten Fall werden bundesdeutsche Streitkräfte nur auf Beschluss der Legislative eingesetzt – es sei denn, die Umstände erzwingen unverzügliches Handeln. Dann erkennt das Grundgesetz in Artikel 115a die Geltung der normativen Kraft des Faktischen ausdrücklich an: „Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außer Stande, sofort die Feststellung nach Art. 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat.“

„Wann Krieg beginnt“, schreibt Christa Wolf in ihrem Roman *Kassandra* (1983), „das kann man wissen, aber wann beginnt der Vorkrieg?“ Ist er bereits da, wenn Datenkabel und Pipelines durchtrennt werden, wenn es die Cyberattacken, Drohnenüberflüge, Embargos, Desinformation und Propaganda gibt, die Deutschland heute erlebt? Der ehemalige BND-Vizepräsident Arndt Freytag von Loringhoven schreibt in dem 2024 erschienenen Buch *Putins Angriff auf Deutschland*, der Angriff habe begonnen. Und der amtierende BND-Präsident Bruno Kahl geht davon aus, dass Russland aktiv und wirksam versucht, Wahlen in der westlichen Welt zu beeinflussen.

Eine große Kraftanstrengung

Ob auf den hybriden Vorkrieg, in dem sich Deutschland demnach befindet, ein Krieg folgen muss, bleibt offen – die Geschichte kennt keine Teleologie. Es hängt auch vom Westen selbst, von Amerika, Europa und nicht zuletzt von Deutschland ab, ob sie die Entschlossenheit und die Stärke aufbringen, Russland (und andere aggressive Autokratien) abzuschrecken und einzudämmen.

Drei Tage nach Beginn des russischen Eroberungskrieges gegen die Ukraine hatte Bundeskanzler Olaf Scholz eine „große nationale Kraftanstrengung“ für die Bundeswehr angekündigt. „Wir müssen deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes investieren, um auf diese Weise unsere Freiheit und unsere Demokratie zu schützen“, sagte Scholz am 27. Februar 2022. „Das Ziel ist eine leistungsfähige, hochmoderne, fortschrittliche Bundeswehr, die uns zuverlässig schützt.“

Das hätte bedeuten können: Vertrauen in die eigene Kraft. Doch schon ein gutes

Jahr später war dieser Vorrang unter Dutzenden von strategischen Und-das-noch-Prioritäten verschwunden. Sehr deutlich wird das an der 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie. Zum ersten Mal in der deutschen Nachkriegsgeschichte legte eine Bundesregierung eine solches Papier vor. Doch es war, entsprechend der deutschen und insbesondere der rot-grünen politischen Kultur, extrem „ganzheitlich“ angelegt und reichte von Biodiversität, feministischer Außen- und Entwicklungspolitik, Klimaschutz und Pandemievorsorge über Lieferketten, Rohstoffversorgung und freie Handelswege bis hin zu den engeren sicherheitspolitischen Themen von Bündnissolidarität, militärischer Verteidigungsfähigkeit und Zivilschutz. Allerdings fanden auf den 74 Seiten der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ Begriffe wie Heer, Luftwaffe, Marine oder Reserve kein einziges Mal Erwähnung. Das illustriert die demonstrative Militärferne der Regierungsstrategen.

Vorrang für Verteidigung

Viele andere Politikfelder können und müssen zur Sicherheit Deutschlands beitragen, aber die militärische Verteidigungsfähigkeit bleibt zentral – oder besser: Sie muss wieder als zentral wahrgenommen werden. Wäre militärische Stärke nicht so wichtig, hätte der Westen in der Vergangenheit nicht so viel Wert auf Rüstungskontrolle, Rüstungsbegrenzung und Abrüstung legen müssen. Die andere Seite kalkuliert mit militärischer Einschüchterung, Drohungen und Überlegenheitsgesten. Deswegen muss im Ernstfall das bewegliche Gefecht der verbundenen Waffen mit dem Gerät, das da ist, Vorrang haben vor Klimaneutralität oder Diversität der Streitkräfte. Nicht alles ist gleich wichtig und dringlich, sobald es darum geht, hier und jetzt Freiheit und Leben zu verteidigen.

Sehr viel näher an der existenziellen Gefahr, der Deutschland heute entgegentreten muss, bewegen sich die [Rahmenrichtlinien der Bundesregierung für die Gesamtverteidigung](#) (RRGV, 2024). Diese unterscheiden zwei Teilbereiche: die militärische Verteidigung und die zivile Verteidigung.

Kriegstüchtig werden: Perspektiven der militärischen Verteidigung

In den Jahrzehnten nach Ende des Kalten Kriegs wollte das neue, größere Deutschland eine „Zivilmacht“ sein. Es verzehrte seine Friedensdividende für die deutsche Einheit, die europäische Einigung und den Ausbau des Sozialstaats. Militärisches wurde zur politischen Restgröße, nicht zuletzt im Bundeshaushalt.

Die Kontingent-Armee

Schließlich waren die ständig weiter geschrumpften deutschen Streitkräfte allein auf Beiträge zum internationalen Krisen- und Konfliktmanagement optimiert: auf dem Balkan, in Afghanistan, Mali, Niger, Irak, vor den Küsten des Libanon, Somalias und Libyens. Erforderlich dafür waren überschaubar große, rotierende, aus zahlreichen truppenstellenden Einheiten zusammengewürfelte Kontingente für multinationale Missionen „out of area“, außerhalb des Bündnisgebiets.

Anders als in der kollektiven Verteidigung ging es nicht mehr um den simultanen Einsatz aller Kräfte, also nicht um den Einsatz der Bundeswehr als Ganzes. Auch erste Aufgaben zur Verstärkung der Bündnisverteidigung in Europa folgten zunächst noch dem Kontingentsystem. Doch das ist die Welt von gestern.

Mit der vollständigen Ausrichtung auf die kollektive Verteidigung als neue, alte Hauptaufgabe muss die Bundeswehr umstrukturiert und auch deutlich vergrößert werden. Beides steckt – freundlich ausgedrückt – noch in den Anfängen. Seit 2014, seit Putins erster Ukraine-Aggression, wurde viel Zeit mit Verschlimmbesserungen verschwendet. Selbst die Litauen-Brigade des Heeres benötigt noch zusätzliches Personal aus fast allen Organisationsbereichen der Bundeswehr.

Generalinspekteur Carsten Breuer spricht zurecht davon, dass die Ära des „war of choice“ abgelöst sei durch die Herausforderung des „war of necessity“. Strukturell verharret die Bundeswehr jedoch weiter im Kontingentarmee-Denken. Nichts – außer vielleicht das Kommando Spezialkräfte – ist momentan „kaltstartfähig“.

In einer Armee, deren Führungspersonal vorwiegend durch Auslandseinsätze geprägt wurde – wo die tödlichsten Gefahren Hinterhalte und improvisierte Minen waren oder aussahen wie der Gemüsehändler auf dem Marktplatz von Kundus, der unter seinem Gewand einen Sprengstoffgürtel verbarg – muss Krieg nun neu gelernt werden. Manche sagen sogar, die Bundeswehr müsse dringend „Afghanistan verlernen“. Denn Russland ist kein asymmetrischer Gegner wie die Taliban, der IS oder Piraten. Heute gilt es, einem symmetrischen Gegner Einhalt zu gebieten und gegen eine Armee mit Panzern, Geschützen und Raketen, mit Satelliten, Bombern und Atomwaffen zu bestehen.

Die Rückkehr zur kollektiven Verteidigung

Als größtes und mit Abstand wirtschaftlich stärkstes Land in Europa muss Deutschland einen fairen Anteil an der Verteidigung Europas und der freien Welt übernehmen. Was die Bundeswehr benötigt, um als stärkste konventionelle Streitmacht des Kontinents ihren substanziellen Beitrag zu glaubwürdiger

konventioneller Abschreckung zu leisten, ist vielfach beschrieben worden und Gegenstand der aktuellen öffentlichen Debatte.

[Die alte westdeutsche Bundeswehr](#) hatte im Kalten Krieg vor 1990 eine aktive Soll-Stärke von 495.000 Soldaten, die mobilgemacht mit den Reservisten der ersten Welle auf 1,3 Millionen aufgewachsen wäre. Für die Bündnisverteidigung, die gleichzeitig Landesverteidigung gewesen wäre, standen 36 Brigaden des Heeres in zwölf Divisionen bereit. Die Bonner Verteidigungsausgaben beliefen sich auf 3,5 Prozent des BIP und wurden aus dem regulären Bundeshaushalt finanziert – an dem sie ein Fünftel ausmachten.

Heute erreicht die gesamtdeutsche Bundeswehr eine [Ist-Stärke von knapp 182.000](#) aktiven Soldatinnen und Soldaten. Das [offizielle Soll liegt bei 203.000](#), der tatsächliche Personalbedarf zur Erfüllung der NATO-Zusagen nach Schätzung des Autors bei mindestens 250.000.

Derweil kalkuliert der Generalinspekteur mit einer Mobilmachungsstärke von 460.000 Soldatinnen und Soldaten, davon 260.000 Reservisten, die es in diesem Umfang nicht gibt und für die auch keine militärischen Verbandsstrukturen, Kasernen und Ausrüstung vorhanden sind. Heute gelten 40.000 bis 60.000 mobilisierbare Reservisten als realistisch. Ohne eine schnelle Wiedereinführung der Wehrpflicht in Form eines Auswahlwehrdienstes werden künftig weder der aktive Personalkörper noch die Reserve aufwachsen können.

Gegenwärtig ist der reguläre Verteidigungshaushalt bei 52 Milliarden Euro eingefroren. Das entspricht 1,25 Prozent des BIP und gut einem Zehntel des Bundeshaushalts. Mit den Zuflüssen aus dem einmaligen 100-Milliarden-Euro-Sondervermögen und den den Hilfen für die Ukraine erfüllte Deutschland 2024 gerade eben die NATO-Selbstverpflichtung von zwei Prozent der Wirtschaftsleistung. Materiell fehlt es jedoch nach wie vor an allem. Zusätzlich zu den Einschnitten durch die Bundeswehrreform von 2011 (Gutenberg/de Maizière) wirken sich auch die notwendigen Abgaben an die Ukraine auf die materielle Einsatzbereitschaft aus.

Was fehlt und was bestellt wurde

Insbesondere Truppenteile des Heeres sind weit von ihrer Vollausstattung entfernt. Sie leben von der Substanz, verwalten den Mangel, bilden hohle Strukturen. Überall fehlen Ersatzteile, Munition, Drohnen und Drohnenabwehrsysteme sowie zeitgemäße Führungs- und Kommunikationsmittel. Heute verfügt das Heer, einschließlich des deutschen Anteils an der deutsch-französischen Brigade, über 7,5 Brigaden mit je etwa 5000 Soldaten. Um den Kräfteforderungen für die

Regionalpläne der NATO zu entsprechen, wären fünf bis sieben weitere deutsche Brigaden sowie Divisions- und Korpstruppen erforderlich. Der erste neue Großverband wird die Litauen-Brigade sein. 2025 soll zudem eine, 2027 eine zweite der bestehenden drei deutschen Divisionen der NATO als voll einsatzbereit gemeldet werden. Dafür fehlt es allerdings noch in großem Umfang an Material und Personal.

Die Marine bereitet sich auf den Zulauf umfangreicher Bestellungen vor: U-Jagd-Fregatten der Klasse 126 sowie U-Boote aus dem Gemeinschaftsprogramm mit Norwegen sind bereits unter Vertrag. Aufträge für BMD-fähige Aegis-Luftabwehrfregatten der Klasse 127 und die Modernisierung älterer U-Boote der Klasse 212A müssten bald dazukommen. Neben der Führung der neun NATO-Marinen in der Ostsee – dem „Mare Nostrum“ des Bündnisses – bildet die Sicherung der Seewege zwischen Europa und Nordamerika wie in der Zeit des Kalten Krieges einen Schwerpunkt des deutschen maritimen Engagements. Hinzu kommt die prinzipielle Aktionsfähigkeit im Indo-Pazifik-Raum, die in Manövern gemeinsam mit anderen Ländern bereits geübt wurde.

Die Luftwaffe erhält ab 2026 Ersatz für ihre Tornado-Jagdbomber als Träger der nuklearen Teilhabe: ein Geschwader amerikanischer Kampffjets des Typs F-35. Hier hat die Bundesregierung unmittelbar nach Beginn des Ukrainekrieges eine schnelle Richtungsentscheidung für maximale Modernität getroffen. Bis dahin hatte sie aus Rücksicht auf das geplante französisch-deutsche FCAS-Programm (Future Combat Air System) nur ältere US-Flugzeugtypen in Betracht gezogen.

Ähnlich rasch entschied sich die deutsche Regierung für den Kauf des israelisch-amerikanischen Raketenabwehrsystems Arrow-3 zum Schutz gegen etwaige Moskauer Nuklearschläge. Es soll mit einer ersten Feueinheit sensationell schnell ab Ende 2025 einsatzbereit sein. Darüber hinaus wird die bodengebundene Luftverteidigung durch die Aufstockung der derzeit noch neun Patriot-Staffeln auf 17 sowie der Aufstellung von zwölf Iris-T-SL-Staffeln (alle teilbar auf je zwei Halbsysteme, insgesamt 58) enorm verstärkt. Limitierender Faktor ist hier weniger das Personal – die modernsten Systeme benötigen weniger Soldaten – als vielmehr die Lieferfähigkeit der Industrie. Dies gilt auch für die in Wiederaufstellung befindliche Heeresflugabwehr.

Abschreckung mithilfe der USA

Nach einer deutsch-amerikanischen Vereinbarung, die am Rande des NATO-Jubiläumsgipfels 2024 in Washington getroffen wurde, werden die USA im Jahr 2026 eine ihrer neuen fünf Multi-Domain-Task-Forces (MDTF) mit konventionell bewaffneten Tomahawk-Cruise-Missiles, Raketen und Hyperschall-Flugkörpern

nach Deutschland verlegen. In einem [Papier des Wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses](#) heißt es, die MDTF sollten laut US-Armee dazu dienen, im Konfliktfall feindliche A2/AD-Netzwerke auszuschalten, um Bewegungsfreiheit zu erlangen. Das Akronym A2/AD (Anti-Access/Area Denial) bezeichnet die militärische Fähigkeit, die Bewegungsfreiheit und den Zugang des Gegners zum Operationsgebiet einzuschränken.

Insbesondere die russische Luftabwehr und möglicherweise militärische Einrichtungen in der russischen Exklave Kaliningrad wären im Ernstfall die ersten Ziele. Ob die neue Trump-Administration die Stationierung der MDTF in Europa noch einmal in Frage stellt, muss sich zeigen. Mittelfristig haben sich europäische NATO-Staaten darauf verständigt, entsprechende Fähigkeiten zum „Deep Precision Strike“ selbst zu entwickeln. Aber das dauert noch Jahre.

Die Verlegung dieser Mittelstreckenwaffen folgt einer grundsätzlich anderen Logik als die Stationierung amerikanischer Pershing-II-Raketen und Cruise Missiles mit Atomsprengköpfen in den 1980er Jahren. Diese dienten der nuklearen Gegendrohung gegen die russischen SS20-Atomraketen. Die konventionell bewaffnete MDTF dagegen hebt die Schwelle für den Einsatz von Nuklearwaffen an. Sie soll den Gegner von konventionellen Angriffen abschrecken.

Aber auch zur Aufrechterhaltung der nuklearen Abschreckung gegenüber Russland bleiben die USA für Deutschland vollständig unverzichtbar. Es liegt allerdings auch im amerikanischen Eigeninteresse, den wesentlichen nuklearen Antagonisten – Russland mit seinen 6000 Atomsprengköpfen – jederzeit auszubalancieren. Gelingt dies nicht, wäre die Position der nuklearen Supermacht USA (mit 5500 Atomsprengköpfen) schwer beschädigt. Washington kann sich nicht allein auf China fokussieren.

Insofern ist mit der Fortdauer einer Stationierung amerikanischer Atomwaffen in Deutschland, Italien, Belgien, den Niederlanden und der Türkei zu rechnen. Zudem würde Polen gern in den Kreis dieser Partner der nuklearen Teilhabe eintreten. Die britischen und französischen Atomwaffen bleiben im Wesentlichen Teil der jeweiligen nationalen nuklearen Abschreckung. Ihre U-Boot-gestützten Atomwaffen sind ohnehin strategische „Weapons of Last Resort“. Und Frankreich, das zusätzlich über taktische Atomwaffen verfügt, hat sich bisher – allen Europarede[n] von Präsident Emmanuel Macron zum Trotz – nicht dazu durchringen können, sein Arsenal in die NATO-Nuklearplanung einzubringen.

Der Verteidigungsfall

Käme es zum Krieg, würde dieser Deutschland sofort unmittelbar betreffen: als

Aufmarschraum für eigene und verbündete Streitkräfte („Drehscheibe Deutschland“) und als Ziel russischer Waffenwirkung. Anders als im Kalten Krieg ist für Deutschland die Bündnisverteidigung aber nicht mehr gleichbedeutend mit Landesverteidigung. Denn militärisch wäre die NATO zunächst an ihrer Ostflanke gefordert. Gleichzeitig würde aber die Landesverteidigung oder der Heimatschutz in Deutschland erfordern, parallel zu den Operationen im Osten militärische und zivile Objekte im Inland gegen Sabotage und Cyberattacken zu schützen, feindliche Flugzeuge, Raketen, Drohnen und Marschflugkörper abzuwehren und Kommandounternehmungen der Gegenseite aufzufangen. Es gäbe Tote und Verletzte, Gefallene und Verwundete. Vermutlich kämen auch Kriegsgefangene, Überläufer und Flüchtlinge nach Deutschland.

In den [Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung](#) (Ziffer 7.1) heißt es: „Alle Maßnahmen der Gesamtverteidigung sind im Frieden, soweit notwendig und möglich, vorzubereiten.“ Anschließend folgen im Text Formulierungen wie „ist anzustreben“, „ist zu schaffen“ oder „ist vorzuhalten“, was andeutet, dass die Umsetzung noch am Anfang steht. Ein militärischer „Operationsplan Deutschland“ stellt die Planungsgrundlage für das Notwendige dar. Er ist als geheim eingestuft.

Bezüglich der Verwendung der Bundeswehr im Kriegsfall heißt es unter Ziffer 12.1 RRGV: „Es ist vorgesehen, Anteile der Streitkräfte und Fähigkeiten im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung der NATO zu unterstellen. Wesentliche Teile verbleiben jedoch in nationaler Zuständigkeit.“ Letztere würden dem Operativen Führungskommando der Bundeswehr zugeordnet, dessen Kommandeur als Nationaler Territorialer Befehlshaber fungiert. Die Gliederung seines Kommandos orientiert sich an NATO-Standards und weist mit seiner Bezeichnung als „Joint Force Command (JFC)“ eine gewisse Parallele zur operativen NATO-Kommandobehörde für den zentraleuropäischen Kriegsschauplatz, dem Allied Joint Force Command (JFC) Brunssum, auf.

Ob das nationale JFC zudem eine Reserveposition für den Fall darstellen soll, dass NATO- und US-Führungsstrukturen in Europa aus politischen Gründen nicht aktiviert werden können, wird offiziell nicht beantwortet. Jedenfalls gab es bisher keine eigene deutsche Struktur für die Führung deutscher oder verbündeter Operationen auf dieser Ebene. Für die Phase vor und zwischen dem Spannungsfall und dem Verteidigungs- beziehungsweise Bündnisfall erscheint eine nationale Führungsfähigkeit für alle in Deutschland wirkenden Kräfte jedenfalls sinnvoll. Die EU verfügt bislang über keine vergleichbare Struktur, obwohl immer wieder ein „echtes europäisches Hauptquartier“ gefordert wird – so etwa von Bundeskanzler Scholz in seiner Europarede vom 29. August 2022 an der Karls-Universität in Prag.

Ressourcen für den Ernstfall

Im Spannungs- und im Verteidigungsfall werden die Pflichtdienste nach dem Wehrpflichtgesetz wieder aktiviert. Dann gilt die Wehrpflicht automatisch. Die Anwendung bestimmter weiterer Rechtsvorschriften zur Verteidigung und zum Schutz der Zivilbevölkerung bedarf ausdrücklich der parlamentarischen Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a GG), des Spannungsfalls oder eines Beschlusses, mit dem der Bundestag der Anwendung ausdrücklich zugestimmt hat (Art. 80a, Abs. 1 GG). Auch die Feststellung des Bündnisfalls durch den Nordatlantikrat „mit Zustimmung der Bundesregierung“ löst die Anwendbarkeit der Gesetze für den äußeren Notstand aus (Art. 80a, Abs. 3 GG).

Ziffer 25.2.2 RRGV listet die zivilen Unterstützungsleistungen für die militärische Verteidigung auf. Einleitend heißt es: „Die zivile Verteidigung hat im äußeren Notstand die Bundeswehr und verbündete Streitkräfte nach Maßgabe der NATO-Forderungen zu unterstützen.“ Der Katalog reicht von der Sicherstellung der Ernährung, der Trinkwasserversorgung, Unterbringung, Leistungen der gewerblichen Wirtschaft, Energie, Treibstoff und Verkehrsmitteln (See, Luft, Land) über die polizeiliche Sicherstellung militärischer Mobilität („Militärstraßengrundnetz“ versus „Hauptzivilstraßengrundnetz“) bis hin zu Post- und Telekommunikationsverbindungen, Wetterinformationen, sanitätsdienstlicher Unterstützung und der Nutzung von Notlandeplätzen auf Autobahnen.

Über das zivil-militärische Zusammenwirken im äußeren Notstand heißt es in Ziffer 31.4 RRGV: „Die erforderlichen Strukturen, Verfahren und Prozesse sind zu planen, zu üben und mit den erforderlichen Ressourcen zu hinterlegen.“ All dies gab es schon einmal vor 1990 – nicht perfekt, aber regelmäßig geübt. Jetzt muss es unter veränderten Bedingungen neu aufleben.

Für die im Bereich der militärischen Verteidigung aufzubringenden Ressourcen, einschließlich Vorsorge- und Sicherstellungsverträgen etwa mit Bahn- und anderen zivilen Logistikdienstleistern, sind gewiss mehr als zwei Prozent der deutschen Wirtschaftsleistung erforderlich. Im Jahr 2024 hätten 2,5 Prozent gut 107 Milliarden Euro entsprochen. Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts waren auf 477 Milliarden Euro veranschlagt.

Weiterleben: Perspektiven der zivilen Verteidigung

„Grundlage des Zivilschutzes in der Bundesrepublik soll die Hilfsbereitschaft der Menschen sein.“ So steht es im ersten und bisher einzigen [„Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland“](#), das Bundeskanzler Willy Brandt 1972 dem Deutschen Bundestag zuleitete. Die Sprache dieses Regierungsdokuments ist lebensnah. Als „zweckmäßiges Verhalten bei akuter

Gefahr“ listet das Weißbuch neben Erster Hilfe, Selbstbefreiung, Rettung eingeschlossener oder verschütteter Personen und Brandbekämpfung als letzten Punkt auf: „Maßnahmen zum Weiterleben bis zum Wiedereinsetzen einer geregelten Versorgung.“

Um Missverständnissen vorzubeugen, schreibt die Regierung, „[...] töricht wäre es, auf Entspannung zu hoffen und dabei die militärische Abschirmung der eigenen Existenz zu vernachlässigen.“ Die Ausgewogenheit zwischen ziviler und militärischer Verteidigung erhöhe die Glaubwürdigkeit der Gesamtverteidigung. Um dem Argument vorzubeugen, im Armageddon eines totalen Atomkrieges werde ohnehin niemand überleben, heißt es in dem Dokument: „Die zivile Verteidigung hat sich vor allem auf den Fall eines begrenzten Konflikts einzurichten.“ Das dürfte durchaus der Ambition der heutigen Planer entsprechen.

Versorgung der Bevölkerung

Wie die militärischen Weißbücher aus der Zeit des Kalten Krieges ist auch das Weißbuch zur zivilen Verteidigung von 1972 extrem faktenreich. Es erfasst Rechtsgeschichte und Organisationsstrukturen, Haushaltsmittel und Helferzahlen. So waren 56.000 Elektrosirenen an das Warnnetz angeschlossen. Man zählte 14 Millionen Rinder (heute: 10,5 Millionen) und 20 Millionen Schweine (heute: 21 Millionen). Fiele die Wasserversorgung aus, wären je 6000 Einwohner aus einem Notbrunnen zu versorgen – allerdings gäbe es zu wenige Notbrunnen. So konkret informierte die Regierung.

An einzelnen Stellen werden auch die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung von 2024 recht präzise: „Der Selbstversorgungsgrad bei Lebensmitteln liegt im Bundesgebiet knapp unter 90 Prozent.“ Einen hohen Einfuhrbedarf gebe es jedoch bei Obst, Gemüse, pflanzlichen Ölen und Fetten sowie Eiweißfuttermitteln. Es existiert eine „Bundesreserve Getreide“ (Weizen, Roggen) und eine „Zivile Notfallreserve“ aus „gebrauchsfertigen Grundnahrungsmitteln (Reis, Hülsenfrüchte, Kondensmilch)“, damit „die Bevölkerung, insbesondere in Ballungsgebieten, bei unzureichender Verpflegungslage über einen gewissen Zeitraum mit einer warmen Mahlzeit am Tag versorgt werden kann.“ Warum man davon nichts hört? „Die Lagerstandorte unterliegen aus Gründen der passiven Sicherheit der Geheimhaltung.“

Zwar hat die militärische Verteidigung nicht prinzipiell Vorrang vor der zivilen, aber zu deren gesetzlichen Aufgaben gehört – neben der Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen sowie dem Schutz und der Versorgung der Bevölkerung – ausdrücklich auch die Unterstützung der Streitkräfte bei der „Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsfähigkeit und Operationsfreiheit“ (Ziff. 14.2.4

RRGV).

Mangelware Bunker

In Anwendung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze lauten die thematischen Schwerpunkte 2024 wie 1972: Ernährung, Wirtschaft, Wasser, Verkehr, Post und Telekommunikation, Arbeitsleistungen und Finanzwesen. Neu ist der Bereich Cyber. Dazu wird in den RRGV nichts ausgeführt, aber die Bedeutung von Internet- und Handyverbindungen für das Funktionieren nahezu aller Teilbereiche der modernen Gesellschaft ist kaum zu überschätzen. Resilienz kann hier entweder Härtung und Redundanz der Systeme erfordern oder Entnetzung und analoge Rückfallstrukturen, etwa beim Management des Eisenbahnnetzes.

Was den klassischen Zivilschutz angeht, thematisieren die RRGV – anders als das Weißbuch von 1972 – gar nicht erst den Mangel an Schutzbauten, sondern begnügen sich mit dem Hinweis auf den Bestand: „Einen Grundschutz vor Kriegswaffeneinwirkungen bietet die flächendeckend vorhandene solide Bausubstanz.“ (Ziff. 20.2.3.2 RRGV) Hier wird sehr lakonisch ein Mangel zum Konzept erhoben. Für die Bundeswehr gilt Ähnliches: Bunker gibt es fast nicht mehr. Nur das NATO-Kommando in Brunssum, das im Ernstfall für die militärische Führung im Dritten Weltkrieg zuständig wäre, kann in verbunkerte Ausweichquartiere verlegt werden. Noch nicht einmal für die Bundesregierung existiert ein Bunker.

Wer sind die Zivilhelfer?

Wenn es um die Kapazitäten der Nothilfe in Deutschland geht, ist das öffentliche Bild überproportional geprägt vom Engagement vieler Bundeswehrsoldaten – sei es bei Hochwasser, Waldbränden oder Corona. Gern wird als erstes das Militär um Amtshilfe (nach Art. 35 GG) gebeten, wenn die zuständigen Kräfte vor Ort nicht ausreichen. Dabei ist die Truppe längst nicht mehr so groß, wie viele glauben; es kommen auch nicht 19-jährige Wehrdienstleistende, um Sandsäcke zu füllen, sondern 37-jährige Zeit- oder Berufssoldaten. Maximal lassen sich 180.000 aktive Soldaten (und einige 10.000 Reservisten) für zivile Katastrophenlagen mobilisieren.

Demgegenüber stehen 330.000 Polizeibeamte der Länder und des Bundes, 87.000 ehrenamtliche Helfer des Technischen Hilfswerks, 1,4 Millionen Angehörige der freiwilligen und Berufsfeuerwehren sowie 430.000 Ärztinnen und Ärzte in Deutschland (selbst Pathologen und Zahnmediziner können vermutlich einen Verband anlegen). Das Deutsche Rote Kreuz, Johanniter, Malteser, der Arbeiter-Samariter-Bund und die DLRG würden theoretisch zusammen über eine halbe Million freiwillige Helfer zum Einsatz bringen. Diese fünf Organisationen sind die

„anerkannten Hilfsorganisationen“, die im Katastrophenfall und im Zivilschutz neben THW und Berufs- und Freiwillige Feuerwehr eingesetzt werden können. Das ist erstaunlich viel planbares ziviles Hilfspotenzial.

Daneben gibt es Tausende weitere Organisationen, die sich im Ernstfall um Hilfe kümmern würden, sollten die Kräfte der Behörden, des klassischen Zivilschutzes und gegebenenfalls auch der Unternehmen nicht ausreichen. Kaum irgendwo auf der Welt ist die Verbands- und Vereinslandschaft bis hin zu Parteien und Gewerkschaften so vielfältig wie in Deutschland.

Beispiel Ukraine

In Charkiw hat der Schriftsteller und Musiker Serhij Zhadan (Friedenspreisträger des deutschen Buchhandels 2022) gemeinsam mit anderen Künstlern und weiteren Freiwilligen ein privates Hilfenetzwerk aufgebaut, das unter den Bedingungen des russischen Eroberungskrieges Erstaunliches leistet. Es evakuiert Einwohner aus frontnahen Bereichen, bringt Lebensmittel für ältere Menschen, beschafft Ausstattung für die Territorialverteidigung und ruft zu Spenden auf.

Am 28. März 2022 notierte Zhadan in seinem Blog-Tagebuch *Himmel über Charkiw*: „Wir haben eine Waschmaschine ins Krankenhaus gebracht – ehrlich gesagt haben wir sie aus einer zerstörten Wohnung geholt. Ich rief die Ärztin an und sagte: Kommen Sie heraus und nehmen Sie sie in Empfang. Wie erkenne ich Sie? – fragte sie. Ich werde eine Waschmaschine dabei haben, antwortete ich.“ Solche Hilfsbereitschaft gibt es auch in Deutschland in besonderen Fällen, etwa durch Privatleute, die im Ahrtal noch wochenlang an der Beseitigung der Flutschäden mitgearbeitet haben.

Eine Art Probelauf zum Krisenthema Unterbringung war für manche Hilfsorganisationen die Flüchtlingskrise ab 2015. Damals hat allein das DRK zeitweilig – teils sehr notdürftig – 500.000 Menschen untergebracht. Aufgrund dieser Erfahrungen werden nun „Mobile Betreuungs-Module“ für jeweils 5000 Menschen angeschafft, insgesamt zehn Stück. Damit lassen sich Schwerpunkte bilden. Bei großen Bevölkerungsbewegungen in Deutschland müsste es aber – wie im und nach dem letzten Krieg – wieder zu Einquartierungen kommen.

Wer ist zuständig?

Gemeinsam fordern die fünf anerkannten Hilfsorganisationen in ihrem Positionspapier *Ein starker Bevölkerungsschutz für ein krisenfestes Deutschland* eine Vereinheitlichung der Gesetzeslagen von Ländern und Bund für länderübergreifende Einsätze, mehr Haushaltsmittel für Material, Ausbildung und

Übung sowie Freistellungs- und Ausgleichsansprüche für die Ehrenamtlichen.

Zuständig für die Zivilschutzkoordination auf Bundesebene ist unterhalb des Bundesinnenministeriums das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Die Zahl der Mitarbeiter wird derzeit auf 700 verdoppelt. Das Amt wirkt vor allem durch die Wiedereinführung eines Warnsystems, etwa über Sirenen und Cell-Broadcast, durch die Anschaffung und Verteilung zusätzlichen Geräts für die Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen sowie durch Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit.

Für bestimmte Bereiche der kritischen Infrastruktur (KRITIS) sind andere Behörden, wie etwa das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, zuständig. Manche Ernstfallressourcen, die riesig erscheinen – beispielsweise die weltweit führende deutsche Logistikbranche – dürften selbst KRITIS-relevant sein, etwa weil ein großer Teil der LKW-Fahrer im Ernstfall möglicherweise in ihre Heimatländer außerhalb Deutschlands zurückkehren würde. Hier wird an Krisenplänen gearbeitet.

Vorbild Schweden

Maßstäbe mit Ratschlägen zum Selbstschutz setzt Schweden mit einer an alle Haushalte verteilten Broschüre, die im Netz auch auf Englisch verfügbar ist und den Titel „[In Case of Crisis or War](#)“ trägt. Selbstbewusst gibt die schwedische Regierung zunächst den Sinn des Selbstschutzes vor: „If Sweden is attacked, we will never surrender. Any suggestion to the contrary is false.“ Auf 32 Seiten folgen dann praktische Hinweise, was in jeder denkbaren Situation zu tun ist.

Selbst im Fall eines Atomschlags, so die Broschüre, wäre Nichtstun schlechter als Schutzsuchen: „Take cover as you would during an air raid. [...] Radiation levels will lower drastically after a couple of days.“ Wenn die Sirene ertönt, gilt: „Go indoors, close all windows and doors and, if possible, switch off the ventilation. Listen to Swedish public broadcaster Sveriges Radio, Channel P4 for more information.“ Solche Hilfestellungen mögen an die amerikanischen „Duck-and-Cover“-Kampagnen aus der Blütezeit des nuklearen Wettrüstens erinnern. Aber der Ukraine-Krieg zeigt, dass auch konventionelle Bomben tödlich sein können.

Keine Angst vor dem Verteidigungsthema

[Ende 2024 beauftragte die liberale Friedrich-Naumann-Stiftung](#) das Forsa-Institut mit einer Erhebung zu der Frage, was unter „ziviler Verteidigung“ zu verstehen sei. Fast die Hälfte antwortete: „weiß nicht“. Als sie aber konkret nach ihrer persönlichen Bereitschaft gefragt wurden, selbst an Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung mitzuwirken, erklärten sich bemerkenswerte 71 Prozent zur Mitwirkung bereit. Je

jünger die Menschen waren, desto größer war ihre Bereitschaft. Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gab es nicht.

Bereits 1969 hatte das Emnid-Institut gefragt: „Wären Sie bereit, als ehrenamtlicher Helfer im Zivilschutz mitzuwirken, wenn Sie darum gebeten werden, oder würden Sie das ablehnen?“ Damals sagten 20 Prozent Ja und 67 Prozent Nein. Natürlich bedeutet „ehrenamtlicher Helfer“ mehr als „an Maßnahmen mitwirken“, aber die hohe Nein-Quote vor 55 Jahren kann auch damit zusammenhängen, dass der Zivilschutz im Zeitalter der atomaren Overkill-Potenziele von vielen als sinnlos angesehen wurde. Die Umfrage ist übrigens im Weißbuch 1972 abgedruckt.

Auf die Frage, ob sie „mehr Investitionen in den Zivil- und Bevölkerungsschutz“ für wichtig oder sehr wichtig halten, antworteten 2024 sogar 89 Prozent der Befragten mit Ja. Für den Bereich der äußeren Verteidigung befürworteten 85 Prozent mehr Investitionen. Alle Umfragen zur sicherheitspolitischen Lage zeigen seit Beginn des russischen Eroberungskrieges gegen die Ukraine 2022 ein ausgeprägtes und stabiles Bewusstsein der Dringlichkeit in der Bevölkerung Deutschlands.

Das bedeutet: Mehr tun zu wollen, um die militärische und die zivile Verteidigung zu stärken, ist im heutigen Deutschland keine politisch heikle Position. Im Gegenteil, es ist populär. Eine Regierung, die für die neuen Notwendigkeiten argumentiert und wirbt, könnte großen Erfolg haben.

BIBLIOGRAFISCHE ANGABEN

Bartels, Dr. Hans-Peter. "Gesamtverteidigung: Annäherung an den Ernstfall."
German Council on Foreign Relations. February 2025.

LIZENZ

CC BY-NC-SA 4.0

PROGRAMM

→ Zentrum für Sicherheit und Verteidigung

THEMEN & REGIONEN

→ Europa

→ Sicherheit



Dr. Hans-Peter Bartels

Ehemaliger Interims-Leiter, Zentrum für Sicherheit und Verteidigung

Verwandter Inhalt



Für ein militärisch starkes Deutschland

Die Bundeswehr von morgen
braucht von allem mehr

Dr. Hans-Peter Bartels

Memo

14. Jan. 2025



Nur eine starke europäische Armee hält Putin auf Distanz

Dr. Hans-Peter Bartels

Externe Publikationen

09. Jan. 2025