

**Arbeitspapier**

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen.
Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie,
SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE SICHERHEITSPOLITIK | AP NR. 02, NOVEMBER 2021

Heimatschutz und Verteidigung

Militärische Dimension einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe

Florian Schöne

Inhalt

Einführung	3
Gesamtgesellschaftliche Dimension	4
Amtshilfe	6
Heimatschutz in der Konzeption	6
Reserve im Heimatschutz	8
Struktur in der Bundeswehr	9
Weitere Anpassungen	10
Zusammenfassung	11

„Heimatschutz“ ist als Aufgabe der Bundeswehr lange vernachlässigt worden. Die Amtshilfe sowohl in der anhaltenden Corona-Pandemie als auch im Hochwassereinsatz 2021 droht diese Aufgabe in einen falschen Kontext zu rücken, denn die Unterstützung ziviler Behörden ist keinesfalls im Fokus des Heimatschutzes. Dieser wird mit Blick auf die Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung aufgestellt, welche heute unter wesentlich veränderten Rahmenbedingungen stattfinden muss. Für die Bundeswehr bedeutet dies, dass Personalumfang, Führungs- und Infrastruktur, Material und Ausbildung angepasst werden müssen. Um dies zielgerichtet zu erreichen, stellt sich die Frage: Wie könnten Konflikte aussehen und welche Schlüsse sind daraus zu ziehen? Und welche Rolle spielt die Zusammenarbeit von Bundeswehr und zivilen Kräften dabei? Denn die evidenten Mängel in der momentanen Krisenbewältigung zeigen immensen Nachholbedarf in der zivilen Vorsorge, was bspw. die diesjährige Flutkatastrophe verdeutlicht hat.

Einführung

„Heimatschutz“¹ bildet laut Weißbuch 2016 zusammen mit der „nationalen Krisen- und Risikovorsorge“ und der „subsidiären Hilfeleistung“ eine Aufgabe der Bundeswehr. Die Konzeption der Bundeswehr (KdB) stellt sie gleichrangig neben die Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) und das Internationale Krisenmanagement (IKM).² Die Covid-19-Pandemie hat die Notwendigkeit von Veränderungen im nationalen Vorsorgesystem erneut unterstrichen und gleichzeitig aufgrund des politischen Interesses ein Fenster für Anpassungen geschaffen.

Heimatschutz soll aus konzeptioneller Sicht die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der Bundeswehr im Frieden im Inland gewährleisten. Die Initiative „Dein Jahr für Deutschland“, die den Begriff „Heimatschutz“ im Namen trägt, zielt auf die Stärkung der Reservestrukturen, weil dieser Bereich fast ausschließlich von diesen Kräften getragen wird. „Heimatschutz“ ist aber auch Teil der Abschreckung und muss verzugslos in die Nationale Territoriale Verteidigung (Inland/Verteidigungsfall) übergehen können. Daher müssen Struktur, Ausbildung und Ausrüstung so angelegt sein, dass sie ihre Wirkung im gesamten Intensitätsspektrum (Frieden-Krise-Krieg) erzielen können.

Vorstellungen über Konflikte werden öffentlich kaum diskutiert. Ein großangelegter, direkter Angriff mit konventionellen Kräften auf das Gebiet der Bundesrepublik ist derzeit möglicherweise unwahrscheinlich, großangelegte Luftlandeoperationen sind vielleicht eher vernachlässigbar. Sabotagen bspw. an kritischer Infrastruktur oder von Brücken sowie Überfälle kleinerer klandestiner Einheiten auf eigene Kräfte und Verbündete („hybride Kriegsführung“) erscheinen dagegen ggf. eher möglich. Folgerungen für eine konstante Weiterentwicklung des Komplexes Heimatschutz-und-nationale-territoriale Verteidigung sollten aus einer ressortübergreifenden Bedrohungsanalyse abgeleitet werden. Diese könnte im Sinne eines auf Szenarien basierten Konfliktbildes erarbeitet und aufgebaut werden, welches die Perzeption in die Gesellschaft und den parlamentarischen Raum transportieren könnte.

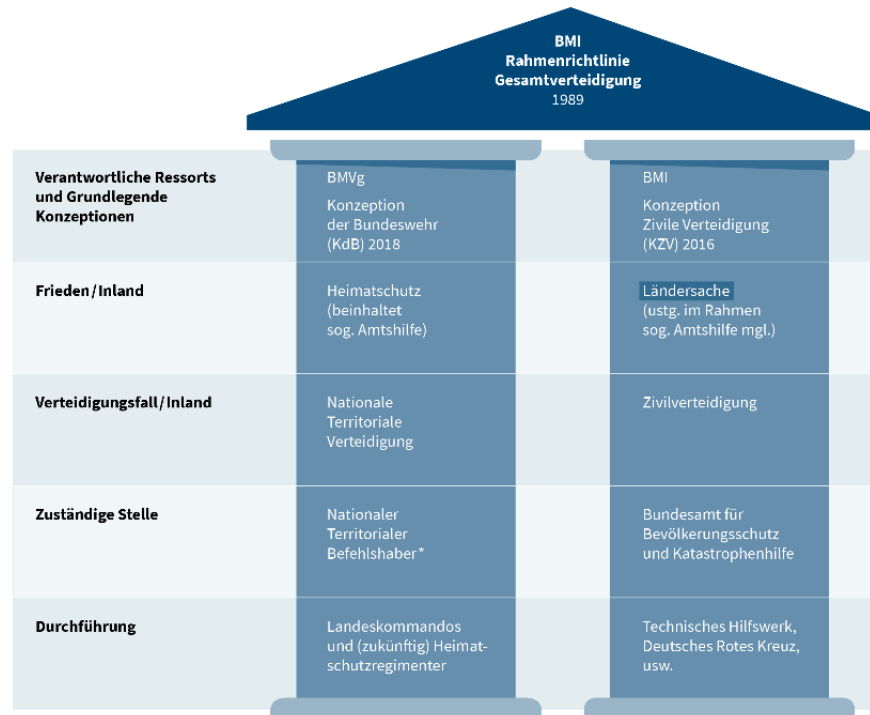
¹ Die Bundesregierung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, 2016, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>> (eingesehen am 9.2.2021).

² Bundesministerium der Verteidigung, *Konzeption der Bundeswehr*, 2018, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/26544/9ceddf6df2f48ca87aa0e3ce2826348d/20180731-konzeption-der-bundeswehr-data.pdf>> (eingesehen am 9.2.2021).

Gesamtgesellschaftliche Dimension

Es erscheint auf den ersten Blick eingängig, dass der Schutz der Bürgerinnen und Bürger eines Landes eine umfassende ressortgemeinsame Aufgabe darstellt. Aufgrund der Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik betrifft dies im Frieden (Katastrophenschutz) ins-

Zwei Säulen der Sicherheitsvorsorge



* zukünftig im Territorialen Führungskommando

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

besondere die Länder und Gemeinden. Grundsätzlich ist der Bund für den Bevölkerungsschutz im Verteidigungsfall, den sog. Zivilschutz, zuständig. Bisher bilden die Konzeption der Bundeswehr (KdB) und die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)³ organisatorisch getrennt die konzeptionellen Säulen der militärischen und zivilen Sicherheitsvorsorge. Das Dachdokument, welches beide verbindet, die „Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung“⁴, stammt noch aus dem Jahr 1989, spiegelt eine längst vergangene Zeit und muss daher dringend überarbeitet werden.

Um den Auftrag der Landesverteidigung umfassend wahrnehmen zu können, ist die Bundeswehr auf einen funktionierenden Zivilschutz angewiesen. Dieser manifestiert sich u.a. in funktionsfähiger Verwaltung und in einem vorbereiteten Katastrophenschutz. Diese Organisationen, wie das Technische Hilfswerk, die Feuerwehren, der Arbeitersamariterbund, das Rote Kreuz usw. sollten in Zukunft für den Katastrophen-, Krisen- und Konfliktfall national einheitlich ausgebildet werden. Der Umfang an Fähigkeiten bspw. durch die

³ Bundesministerium des Inneren, *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)*, 2016, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bevoelkerungsschutz/konzeption-zivile-verteidigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1> (eingesehen am 10.3.2020).

⁴ Bundesministerium des Inneren, *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung - Gesamtverteidigungsrichtlinien - vom 10. Januar 1989*, 1989, <https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsDigitalisierteMedien/Broschueren/Gesamtverteidigungsrichtlinien.pdf?__blob=publicationFile> (eingesehen am 10.3.2020).

Ausstattung mit schweren Räummachines, Dekontaminierungsanlagen, usw. sollte ausgebaut werden, um im Notfall nicht auf Ressourcen der Streitkräfte zurückgreifen zu müssen. Gebraucht wird ebenfalls eine zentrale Führungsstruktur mit stets aktuellem Lagezentrum, welche bei länderübergreifenden Katastrophenlagen die bundesweite Alarmierung und Einsatzführung ermöglicht sowie eine zentrale Übungsplanung gewährleisten kann. Übungen sollten die Eskalation von der lokalen bis auf die Bundesebene einheitlich abbilden- und Kräfte im gemeinsamen Einsatz ausbilden.

Ein weiterer Punkt betrifft die staatliche Bevorratung, bspw. von Medikamenten, Wasser und Lebensmitteln. Das macht die Eigenvorsorge jeder Bürgerin und jedes Bürgers nicht obsolet. Katastrophen wie das Hochwasser im Jahr 2021 zeigen aber, dass private Vorsorge Grenzen hat. Nicht nur wenn die eigene Vorbereitung weggespült wird, kann eine staatliche Reserve notwendig sein.

Die Flut hat die katastrophalen Zustände im Bereich der Alarmierung/Warnung erneut vor Augen geführt. Dabei ist nicht nur das Fehlen der Möglichkeit, an alle Mobiltelefone einer bestimmten Region eine Warnung zu übertragen („Cell Broadcast“)⁵, die nun bis 2022 nachgerüstet werden soll⁶, zu bemerken. Solche Systeme sowie Sirenen, deren Ausbau ebenfalls und richtigerweise vorangebracht werden soll, nützen nichts, wenn sie, wie im Falle in Nordrhein-Westfalen geschehen, aus Angst vor Fehlverhalten nicht genutzt⁷ werden oder wenn die Bevölkerung tatsächlich nicht weiß, was im Falle einer Alarmierung konkret zu tun ist. Regelmäßige Sensibilisierungen und Schulungen sind daher unerlässlich. Die Resilienz jeder Staatsbürgerin und jedes Staatsbürgers muss Teil der gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsvorsorge sein. Sie sind sie der erste Angriffspunkt feindlicher Einflussnahme.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen weiterhin erkennen, dass es im eigenen Interesse liegt, sich für die Sicherheit des eigenen Landes zu interessieren und zu engagieren. Dies könnte im Rahmen einer nationalen Sicherheitswoche, wie sie im Positionspapier der Verteidigungsministerin für den Bundestag vorgeschlagen wurde⁸, voran gebracht werden. Sie sollte an Schulen und Universitäten als für alle Bürgerinnen und Bürger zugängliche Veranstaltung erfolgen. Zweckmäßig wären ebenfalls an alle Haushalte zugestellte Informationsflyer mit den wichtigsten Hinweisen.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist die für den Zivilschutz zuständige Behörde des Bundes. Sie wird derzeit einer Reform unterzogen, welche die genannten Punkte zum Teil bereits adressiert.⁹ Die Änderungen konzentrieren sich aber auf Anpassungen innerhalb des momentanen gesetzlichen Rahmens.¹⁰ Die Verantwortung für

⁵ Harald Welte, *Notfallwarnung im Mobilfunknetz + Cell Broadcast*, 22.7.2021, <<https://laforge.gnumonks.org/blog/20210719-smscb/>> (eingesehen am 23.7.2021).

⁶ Ivana Sokola/AFP, »Katastrophenschutz: Warnsystem Cell Broadcast soll ab Mitte 2022 einsatzbereit sein«, in: *Die Zeit* (online), 23.7.2021, <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-07/katastrophenschutz-warnsystem-deutschland-cell-broadcast-sirenen-hochwasser>> (eingesehen am 23.7.2021).

⁷ Annika Leister, »Flutkatastrophe: Kreis in NRW löste Sirenen bewusst nicht aus – "Angst vor Panik"«, in: *t-online* (online), 21.7.2021, <https://www.t-online.de/nachrichten/panorama/katastrophen/id_90485130/flutkatastrophe-kreis-in-nrw-loeste-sirenen-bewusst-nicht-aus-angst-vor-panik-.html> (eingesehen am 23.7.2021).

⁸ Bundesministerium der Verteidigung, *Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft*, 9.2.2021, <https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2021/02/20210209_AKK_GI_Bundeswehr_der_Zukunft.pdf> (eingesehen am 10.2.2021).

⁹ Manuel Bewarder/Jan Dams, »Katastrophenschutz: Seehofers ehrgeiziger Umbauplan«, in: *WELT* (online), 14.3.2021, <<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus228202235/Katastrophenschutz-Seehofers-ehrgeiziger-Umbauplan.html>> (eingesehen am 15.3.2021).

¹⁰ Helene Bubrowski/Mona Jaeger, »So will sich Deutschland besser auf Katastrophen vorbereiten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 17.3.2021,

den Katastrophenschutz liegt wie oben ausgeführt aber bei den Bundesländern. Dies schwächt die Reaktionsfähigkeit in länderübergreifenden Fällen. Die Corona-Pandemie zeigt den Aufwand an Koordinierungsleistung auf Ebene der Ministerpräsidenten bzw. Ministerpräsidentinnen, und unterstreicht die Bedeutung bundesweit einheitlicher Gefahrenabwehr. Führung, Ausbildung und Ausstattung aus einer Hand sollten das Ziel sein, weil sie schnelle Reaktion und friktionsarme Zusammenarbeit zwischen den Hilfskräften und ggf. mit der Bundeswehr gewährleisten kann.

Amtshilfe durch die Bundeswehr

Die Bundeswehr liefert subsidiäre Unterstützung, vor allem in Form der Amtshilfe. Die noch anhaltende Corona-Krise und der Hochwassereinsatz unterstreichen dabei ihre Wichtigkeit als Dienstleister, insbesondere im Hinblick auf Personal, aber auch in der Bereitstellung von bspw. Transportkapazitäten, schwerem Gerät und Hubschraubern. Jede Soldatin und jeder Soldat in einer zivilen Behörde außerhalb der Bundeswehr ist grundsätzlich Ausdruck davon, dass die Behörde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben umfänglich zu erfüllen. Bei aller Gleichrangigkeit der Aufgaben ist die Personaldecke der Bundeswehr aber nicht dick genug, um auf Dauer auch Gleichzeitigkeit zwischen Einsatz, Verteidigung und Amtshilfe zu gewährleisten.¹¹ Die zivile Seite muss daher Maßnahmen ergreifen, um Personal für diese Aufgaben zu generieren. Eine zivile Reserve-Struktur könnte dies ermöglichen.

Zivile Vorsorge trägt zur Operationsfähigkeit und zur Operationsfreiheit der Bundeswehr, insbesondere im Verteidigungsfall bei. Dies hat nicht zuletzt einen psychologischen Faktor für die fern von der Familie eingesetzten Soldaten. Es erscheint vorteilhaft für die Moral der Truppe, wenn diese ihre Angehörigen im Notfall in sicheren Händen wissen, vor allem wenn die Umstände es nicht erlauben, dass sie zu ihren Familien zurückkehren.

Je größer die Krise ist, umso mehr kommt es daher auf zivile Kräfte an. Die Bundeswehr wird sich in den Fällen der Landes- und Bündnisverteidigung auf sich selbst konzentrieren müssen. Dann z.B. schließen voraussichtlich die militärischen Krankenhäuser und damit deren Rettungsdienste oder fallen zumindest für die zivile Versorgung weitestgehend aus. Amtshilfe kann dann sehr wahrscheinlich nicht mehr gewährleistet werden. Teile der Bundespolizei und der Landespolizei werden die Bundeswehr etwa in der Regelung des Verkehrs für etwaige Militärkonvois unterstützen müssen und daher nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Entwicklungen im Heimatschutz und der Nationalen Territorialen Verteidigung betreffen demnach immer zwei Seiten. Die zivile Seite muss daher parallel zu den Streitkräften immer mitgedacht und gegebenenfalls ebenfalls weiter gestärkt werden.

Heimatschutz in der Konzeption

Der „Heimatschutz umfasst die Aufgaben, die im Rahmen der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge zum Schutz Deutschlands und seiner sich auf deutschem Hoheitsgebiet befindenden Bürgerinnen und Bürger, außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls,

<<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesamt-fuer-bevoelkerungsschutz-soll-reformiert-werden-17249542.html>> (eingesehen am 18.3.2021).

¹¹ Cindy Boden, *Bundeswehrverband geht offen Corona-Politik an - Vorsitzender mit Warnung - „Ein Wahnsinn“*, 9.2.2021, <<https://www.merkur.de/politik/bundeswehr-verband-coronavirus-politik-hilfe-soldaten-wuestner-versagen-staat-wahnsinn-90195777.html>> (eingesehen am 11.3.2021).

durch die Bundeswehr wahrzunehmen sind.“¹² (KdB 2018) „Heimatschutz“ besteht aus vier Beiträgen:

- nationale territoriale Aufgaben, wie z.B. Bewachung und Schutz auch von ausländischen Streitkräften bspw. im sog. Host Nation Support (HNS),
- subsidiäre Unterstützungsleistungen, bspw. in der Amtshilfe etwa in der Kontaktnachverfolgung oder im Brückenbau nach Hochwasser,
- auf Dauer angelegte Kooperationen, wie bspw. die Beiträge zum gesamtstaatlichem Lagebild im Cyber- und Informationsraum sowie die des Zentralen Sanitätsdienstes der Bundeswehr durch Krankenhäuser und Rettungsdienst, und
- Dauereinsatzaufgaben, wie bspw. die Luft- und Seeraumüberwachung.

Grundsätzlich stehen für die Aufträge im Rahmen des Heimatschutzes alle Kräfte der Bundeswehr zur Verfügung. Das zeigt, dass es grundsätzlich eine streitkräftegemeinsame Aufgabe ist. Sie bedingt weiterhin die Fähigkeit, im Bedarfsfall durch den Einsatz von Reservendienstleistenden aufzuwachsen zu können, um die aktive Truppe zu entlasten. Die Reserve ist die wesentliche Ressource im Heimatschutz.¹³

Obwohl „Heimatschutz“ eine Friedensaufgabe ist – im Verteidigungsfall ändert sich die Bezeichnung zu „Nationale Territoriale Verteidigung“ – kann er neben der Bündnisverteidigung existieren. Nur weil bspw. die Nato-Eingreiftruppe aktiviert (VJTF) wird und es zu Kampfhandlungen kommt, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass in Deutschland der Spannungs- oder Verteidigungsfall ausgerufen wird.¹⁴ Gleichzeitig könnte sich das Aufkommen verbündeter Streitkräfte, die sich ebenfalls auf dem Marsch an die Ostflanke der Nato befinden, erhöhen und die Bundeswehr erheblich belasten. Diese müssen bspw. am Hafen aufgenommen sowie während dem Marsch durch Deutschland begleitet und geschützt/bewacht werden. Die Bundeswehr muss in einem solchen Szenario, anfangen auf zivile Strukturen zurückzugreifen, während ihre Truppe für die Unterstützung ziviler Anliegen kaum mehr zur Verfügung steht, obwohl formal Frieden herrscht.

Die grundlegenden Tätigkeiten/Verpflichtungen des Heimatschutzes bleiben daher im geschilderten Szenario ebenfalls erhalten. Die Anzahl der zu übernehmenden Aufgaben steigt während das zur Verfügung stehende Personal weniger wird. Spätestens jetzt werden die Soldatinnen und Soldaten der Teilstreitkräfte nicht mehr oder nur noch in geringem Umfang zur Unterstützung in Heimatschutzaufgaben zur Verfügung stehen. Dieser Übergang muss geplant und vorbereitet sein und die verantwortlichen Stellen müssen dann über das Personal- und Materialreservoir verfügen, um ihre Aufgaben fraktionslos weiter erfüllen zu können.

Diese „Aufwuchsfähigkeit“ stellt erhöhte Ansprüche an die Bevorratung von Material, welches im Bedarfsfall sofort verfügbar sein muss. Die Soldatinnen und Soldaten müssen untergebracht und versorgt werden. Weiterhin müssen Untersuchungskapazitäten vorgehalten werden, um die Verwendungsfähigkeit (wehrrechtliche Verfügbarkeit) der Eingezogenen festzustellen. Die entsprechenden Strukturen, wie die Kreiswehrrersatzämter, wurden aber im Rahmen der letzten Bundeswehrreform 2012¹⁵ weitestgehend aufgegeben, die entsprechenden Aufgaben sind nunmehr durch die Karrierecenter der Bundeswehr wahrzunehmen, welche strukturell nicht auf eine hohe Anzahl gleichzeitig aufzunehmender Reservendienstleistender ausgelegt sind.

¹² Bundesministerium der Verteidigung [wie Fn. 2].

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Reservistenverband, *Ausgemustert: Das Ende der Kreiswehrrersatzämter* - Reservistenverband, 11.3.2021, <<https://www.reservistenverband.de/magazin-die-reserve/ausgemustert-das-ende-der-kreiswehrrersatzaemter/>> (eingesehen am 11.3.2021).

Reserve im Heimatschutz

Die Pandemie hat gezeigt, wie schwierig die Einberufung von ein paar hundert Reserve-dienstleistenden unter Friedensvoraussetzungen ist. Dieser Umstand illustriert die Herausforderung, vor der die Bundeswehr steht. Sie muss grundsätzlich zum Aufwuchs fähig sein, bleibt aber über alle Eskalationsstufen bis zum Erreichen des Spannungs- und hier-nach des Verteidigungsfalles, an die Friedensregeln gebunden. Die Einführung eines „Bereitschaftsfalls“, wie er in der Strategie der Reserve¹⁶ beschrieben ist, könnte dieses Problem lösen. Bisher gibt es dazu aber im Frieden keine rechtliche Verankerung.¹⁷ Das Wehrpflichtgesetz sieht für einen durch die Bundesregierung angesetzten Bereitschaftsdienst das Vorliegen des Spannungs-/ Verteidigungsfalles vor.¹⁸ Eine entsprechende Gesetzesinitiative zur Einführung sollte daher von der neuen Regierung eingebracht werden. Die Reserve unterscheidet sich grundlegend in drei Kategorien: die territoriale Reserve, die Truppenreserve und die Allgemeine Reserve.¹⁹ Letztere bildet das größte Reservoir und stellt die längerfristige Aufwuchsfähigkeit sicher. Dieses Personal ist nicht vorgeplant, d.h. es besetzt keine Dienstposten in der Struktur der Bundeswehr („nicht-beordert“). Das bedeutet auch, dass es nicht über eine kontinuierliche militärische Aus- und Weiterbildung verfügt. Die Truppenreserve ist in allen militärischen Bereichen vorhanden. Sie stellt Ergänzungstruppenteile, die aktiven Verbänden im Aufbau gleichen; stellt Feldersatz, d.h. sie füllt entstandene Lücken in der Personalbesetzung der aktiven Truppe; und sie besetzt einzelne Dienstposten, auf denen als Vertretung geübt wird, bspw. als Bataillonskommandeur. Die Territoriale Reserve ist derzeit ausschließlich Teil der Streitkräftebasis. Aus ihr kommen derzeit noch das Personal der Heimatschutzkräfte, der Feldersatz für Truppenteile der Streitkräftebasis, sowie die Soldaten der Verbindungsorganisation zur Hilfeleistung im Inneren. Bisher ist der Verbleib dieser Kräfte nach der geplanten Auflösung der Streitkräftebasis noch nicht entschieden. Es wäre zweckmäßig, dem Heer die Verantwortung für die Verwaltung der Territorialen Reserve zu übertragen. Deren Einsatz wird aber voraussichtlich durch das geplante Territoriale Führungskommando erfolgen. Der Bedarf an Reservisten steigt aufgrund der dargestellten sicherheitspolitischen Umstände. Die Personalgewinnungsinitiative „Dein Jahr für Deutschland“ setzt daher auf einen Mix aus freiwilligem Wehrdienst und Grundbeorderung. Beides steht unter der Überschrift der Heimatnähe, soweit sich dies gewährleisten lässt. Die ersten sieben Monate erfolgt die Ausbildung der Soldatinnen und Soldaten, die dann aktiv in der Laufbahn der Mannschaften mit allen Rechten und Pflichten sind. Die Ausbildung zielt bisher nicht auf den Aufbau eines spezialisierten Führerkorps für den Heimatschutz. Dies ist problematisch, weil dieser Bereich wahrscheinlich nicht in größerem Umfang von der Grundbeorderung ausscheidender Soldatinnen und Soldaten auf Zeit (Offiziere und Feldwebel) profitieren wird. Diese könnten stärker an den Bereich gebunden sein, aus dem sie ursprünglich kommen. Die Folge wäre, dass Führungspersonal langfristig fehlen würde. Die Erweiterung des Heimatschutzes um die Ausbildung von Reserveoffizieren und -feldwebeln erscheint daher zweckmäßig.

¹⁶ Bundesministerium der Verteidigung, *Strategie der Reserve*, 2019, <<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/171572/21b668f541ce76edf0d80fbf28d2c857/download-sdr-deutsch-data.pdf>> (eingesehen am 9.3.2021).

¹⁷ Thomas Wiegold, *Rückkehr zur Reserve: ‚Grundbeorderung‘ für alle ausscheidenden Soldaten – Augen geradeaus!*, 9.8.2019, <<https://augengeradeaus.net/2019/08/rueckkehr-zur-reserve-grundbeorderung-fuer-alle-ausscheidenden-soldaten/comment-page-1/>> (eingesehen am 9.3.2021).

¹⁸ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, *Wehrpflichtgesetz (WPfG)*, 9.3.2021, <https://www.gesetze-im-internet.de/wehrpflg/inhalts_bersicht.html> (eingesehen am 10.3.2021).

¹⁹ Bundesministerium der Verteidigung [wie Fn. 16].

Nach ihrer spezialisierten Ausbildung sollen die Freiwilligen im Heimatschutz die übrige Zeit in Wehrübungen ableisten. Sie haben sechs Jahre Zeit um weitere fünf Monate Dienst zu leisten.²⁰ Eine Durchsetzung dieser Pflicht ist außerhalb des Spannungs-/Verteidigungsfalls – möglicherweise auch wegen des fehlenden rechtlichen Rahmens - nicht vorgesehen.²¹ Das unterstreicht den Aspekt der Freiwilligkeit, erschwert aber die Planbarkeit, da nicht gewährleistet werden kann, dass das Personal im Bedarfsfall, etwa wie er oben geschildert wurde, für den Heimatschutz verfügbar ist. Dies spricht ebenfalls für die Einführung des beschriebenen Bereitschaftsfalls.

Es ist nicht ausschließlich die Freiwilligkeit der Reservedienstleistenden, die entscheidend ist, sondern ebenfalls die des Arbeitgebers. Dieser muss seine Angestellten für den Dienst freistellen. Es geht also auch darum, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber davon zu überzeugen, dass es ihnen nützt, wenn sie für die Dauer von Tagen bis zu Wochen auf ihre Arbeitskräfte verzichten. Die Reservedienstleistenden müssen im Zeitraum der Wehrübung nicht bezahlt werden und die Beiträge zu Kranken- und Rentenversicherung entfallen oder können erstattet werden. Die Kosten für eine Vertretung können übernommen werden. Der Arbeitgeber kann für sein Engagement sogar mit einem Preis ausgezeichnet werden. Ein Gewinn liegt aber insbesondere im Weiterbildungscharakter der Wehrübung. Sie ermöglichen den direkten professionellen Austausch von Bundeswehr und Zivilgesellschaft. Zum einen kann Wissen aus den Unternehmen in die Arbeitsabläufe der Bundeswehr fließen, zum anderen können die Reservedienstleistende aus- und weitergebildet werden. Hieraus ergibt sich ein vertiefter Austausch, der beiden Seiten nützt und die Verbindung in die Zivilgesellschaft verbessert. Zur Steigerung der Attraktivität sollten alle Ausbildungen der Bundeswehr, die privatwirtschaftlichen Nutzen entwickeln könnten, aber durch die entsprechenden Verbände zertifiziert werden.

Struktur in der Bundeswehr

Verantwortlich für den Heimatschutz ist derzeit der Inspekteur der Streitkräftebasis (SKB). Allerdings verantwortet er nicht alle Teilaspekte dieses Komplexes. So fallen bspw. Aufgaben der Dauereinsatzaufgaben (DEA) in die Verantwortung der Inspektoren der Teilstreitkräfte. Er ist gleichzeitig der Nationale Territoriale Befehlshaber²² und ist - vereinfacht gesagt - zuständig für die Operationsführung im Inland. Für „Einsätze“ im Inland unterstehen ihm die dafür vorgesehen Kräfte, welche grundsätzlich vom Kommando Territoriale Aufgaben (KdoTA) geführt werden. In der Pandemie führt bzw. beauftragt der Inspekteur SKB bspw. das Hilfskontingent Corona mit 25.000 Bundeswehrangehörigen.²³ Hauptakteur im Heimatschutz ist somit bisher die SKB. Sie wurde unter dem Aspekt der Zusammenfassung querschnittlicher Kräfte in Heer, Luftwaffe und Marine gegründet. In ihr vereinen sich derzeit noch die Fähigkeiten, die wesentlich für den Betrieb im Inland

²⁰ Bundeswehr, *Q&A. Dein Jar für Deutschland. Freiwilliger Wehrdienst im Heimatschutz*, <<https://www.bundeswehrkarriere.de/blueprint/servlet/blob/666772/c9abf851ef0a293038fab6abd9e2ef5b/q-a-fwd-im-heimatschutz-aug20-data.pdf>> (eingesehen am 11.3.2021).

²¹ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Ulla Jelpke, Dr. Petra Sitte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/22079 –. Drucksache 19/22674*, 17.9.2020, <<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922674.pdf>> (eingesehen am 9.2.2021).

²² Bundeswehr, *Organisation Streitkräftebasis. Weiterentwicklung*, 2021, <<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation>> (eingesehen am 12.3.2021).

²³ Ralf Wilke, *Streitkräftebasis an der Seite der Menschen*, 12.3.2021, <<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/aktuelles/streitkraeftebasis-an-der-seite-der-menschen-5040834>> (eingesehen am 12.3.2021).

und für die Versorgung der Truppen im Ausland sind, so z.B. die Zivil-Militärische-Zusammenarbeit (ZMZ), große Teile der Logistik und die Feldjäger (Militärpolizei). Diese Fähigkeiten sollen absehbar vor allem in die Verantwortung des Heeres übertragen werden.

ZMZ ist das Herzstück des Heimatschutzes, weil hier die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der zivilen und der militärischen Seite gelegt wird. Bei einem Einsatz im Rahmen des IKM erstellen diese Kräfte das zivile Lagebild, beraten die Führung und halten Verbindung zu den zivilen Akteuren und der Bevölkerung. Die Bundeswehr unterhält für die internationale Ausbildung mit Fokus auf Nato- und EU-Missionen ein Kompetenzzentrum in Nienburg, das Multinational CIMIC (civil military cooperation) Command.²⁴ Dieses stellt auch Personal für die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz²⁵ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) und sichert damit eine Schnittstelle für gegenseitiges Verständnis.

Die SKB verfügt mit dem Kommando Territoriale Aufgaben und den unterstellten Landes-, sowie nachgeordneten Bezirksverbindungs- und Kreisverbindungskommandos derzeit über ein breites Netzwerk für die Zusammenarbeit mit den Behörden, welches auf den unteren Ebenen vor allem durch Reservedienstleistende und damit durch Freiwilligkeit getragen wird. Dass dieses System grundsätzlich funktioniert, ist in der Corona-Hilfe ersichtlich. Eine generelle Funktionsfähigkeit bedeutet nicht, dass diese effizient strukturiert und ausreichend ausgestattet ist. Das Eckpunktepapier des Verteidigungsministeriums²⁶ zeigt, dass dies erkannt wurde. Mit der avisierten Aufstellung des Territorialen Führungskommandos werden Schnittstellen zwischen Führungsebenen reduziert, da im Prinzip die Stäbe des Kommando SKB und Kommando TA zusammengefügt werden sollen. Dies folgt der Maxime durch weniger Stäbe „mehr Truppe [zu] wagen“.²⁷

Die neue Organisation des Heimatschutzes ist derzeit noch nicht abschließend entschieden. Das Territoriale Führungskommando wird den Unterbau der Landeskommmandos wohl behalten. Damit gehören dann auch die früheren Regionalen Unterstützungskompanien, jetzt „Heimatschutzkompanien“ genannt, und die in Aufstellung befindlichen Regimenter, die diese führen sollen, zu dem neuen Kommando. Für die Stellen, die die Soldatinnen und Soldaten im Heimatschutz ausbilden wird dies aber nicht gelten. Es ist wahrscheinlich, dass die zukünftigen Heimatschützenden ihr Training in Ausbildungsstätten des Heeres erhalten werden, weil die Verbände, die dies derzeit durchführen, ebenfalls dem Heer unterstellt werden sollen.

Weitere Anpassungen

Im Bereich des zur Verfügung stehenden Personals und Materials für den Heimatschutz gibt es Lücken, die sukzessive geschlossen werden sollen. Im Rahmen der „Refokussierung“ auf LV/BV gilt es, diesen Bereich in ein Gesamtkonzept einzubetten.

²⁴ Bundeswehr, *Multinational CIMIC Command Nienburg*, 28.4.2021,

<<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/streitkraeftebasis/organisation/kommando-territoriale-aufgaben-der-bundeswehr/multinational-cimic-command-nienburg>> (eingesehen am 28.4.2021).

²⁵ BBK, *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* - AKNZ, 28.4.2021,

<https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/AKNZ/aknz_node.html> (eingesehen am 28.4.2021).

²⁶ Bundesministerium der Verteidigung, *Eckpunkte für die Zukunft der Bundeswehr*, 18.5.2021,

<<https://www.bmvg.de/resource/blob/5083294/2841bc319369f8c88ffebbb6b052fdde/eckpunktepapier-data.pdf>> (eingesehen am 23.5.2021).

²⁷ Sören Petersen, *Mehr Truppe wagen: Was bedeutet das für die Reserve?* - Reservistenverband, 19.5.2021,

<<https://www.reservistenverband.de/magazin-die-reserve/mehr-truppe-wagen-was-bedeutet-das-fuer-die-reserve/>> (eingesehen am 8.11.2021).

Die Heimatschutzkompanien sind derzeit so angelegt, dass sie im Notfall vor Ort unterstützen können. Die regionale Verankerung bildet dabei eine besondere Stärke, weil die Soldatinnen und Soldaten in vertrautem Gebiet eingesetzt werden können. Dies ist schon aus Gründen der Attraktivität geboten, da die Reservendienstleistenden so relativ nah am Arbeits- und Wohnort ihren freiwilligen Dienst leisten können.

Die besondere Expertise dieser Einheiten liegt in der Wahrnehmung von Wach- und Sicherungsaufgaben. Sie können so die Truppe entlasten, indem sie beispielsweise Kasernen bewachen oder Kfz- und Personenkontrollen durchführen. Im Rahmen der ZMZ können sie ähnliche Aufgaben, etwa in der Bewachung kritischer Infrastruktur leisten oder als Unterstützungskräfte in der Amtshilfe eingesetzt werden; auch hier ist die regionale Integration vorteilhaft.

Die Heimatschutzkompanien sind auf die Unterstützung von aktiven Truppenteilen angewiesen. Dies bindet Infrastruktur, Kräfte und Material. Ziel sollte es daher sein, diese Abhängigkeit auf ein Minimum zu reduzieren.

Grundsätzlich sollte eine „Zweiklassengesellschaft“ verhindert werden. Das gilt für die infrastrukturelle Unterbringung von Personal, aber insbesondere für die Ausrüstung. Eine Versorgung mit „altem“ Material, bspw. mit dem Gewehr G36, nachdem die aktive Truppe eine neue Waffe erhalten hat, darf nur eine Übergangslösung sein. Ein solches Vorgehen könnte der Attraktivität abträglich sein. Besonders schwerwiegend sind aber die weitere Bewirtschaftung und der Erhalt des erforderlichen zusätzlichen Materials. Dies könnte langfristig teurer sein als die Ausrüstung mit dem gleichen Gerät der aktiven Truppe, weil verschiedene Teile gelagert, gewartet und instandgesetzt werden müssen.

Zusammenfassung

„Heimatschutz“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie ruht auf zwei konzeptionellen Säulen, der KdB und KZV, die derzeit zumindest nicht durch ein öffentlich zugängliches übergeordnetes Dokument der Bundesregierung verbunden sind. Das Dachdokument, die „Rahmenrichtlinie Gesamtverteidigung“ aus 1989 erscheint aus der Zeit gefallen. Das System kann nur effizient funktionieren, wenn sich die zivile und die militärische Säule gleichzeitig und mit Blick auf einander weiterentwickeln. Dazu braucht es intensivierte Kooperation.

Die Gefahrenwahrnehmung erscheint in der deutschen Zivilgesellschaft gering ausgeprägt. Dementsprechend schlecht sind Vorsorge und Wissen über das Verhalten im Notfall ausgeprägt. Für eine stärkere Sensibilisierung wäre es zweckmäßig, die angeregte Sicherheitswoche im Bundestag zu einer nationalen Sicherheitswoche an Schulen und Universitäten auszuweiten.

Der Umbau des BBK sollte konsequent weitergeführt werden. Einer Zentralisierung des Systems sollte Vorschub geleistet und die Verantwortung auf die Ebene des Bundes gehoben werden. Ein bundesweit einheitliches Ausbildungs- und Führungssystem im Katastrophen- und Zivilschutz ist zwingend notwendig, um die bundeslandübergreifende Zusammenarbeit friktionsarm zu gewährleisten.

Der zivile Katastrophenschutz ist umfassend mit schwerem Material auszurüsten, um die Operationsfreiheit des Militärs im Konfliktfall zu sichern. Grundsätzlich ist das Militär Aushelfer im Notfall, und darf keine Planungsgrundlage sein. Nicht alle notwendigen Fähigkeiten werden doppelt abgebildet werden können. In besonders kostenintensiven Fähigkeiten, etwa im Betrieb von Luftfahrzeugen, erscheint militärische Hilfe als notwendiges Übel.

Die Bundeswehr ist eine leistungsfähige Unterstützerin und verbessert ihre Fähigkeiten im Bereich des Heimatschutzes insbesondere durch den neuen freiwilligen Wehrdienst.

Dabei agiert sie immer in einem Spannungsfeld verschiedener Aufgaben, die sie gleichrangig erfüllen soll. Heimatschutz und Territoriale Verteidigung unterscheiden sich vornehmlich durch den Rechtsrahmen und müssen daher Hand in Hand gedacht und entwickelt werden. Dies gilt auch für die dazu notwendigen Führungsstrukturen. Diese sollten weiterhin unterhalb der Ebene der Landeskommandos zuvorderst von Reservedienstleistenden getragen werden.

Die Einführung eines Bereitschaftsfalls unterhalb des Spannungs-/ Verteidigungsfalls ist vor dem Hintergrund der Bedrohungslage sinnvoll. Es gilt hier allerdings, die Implikationen für Verbündete und Gegner politisch zu diskutieren. Innerstaatlich würde ein solcher bspw. im länderübergreifenden Katastrophenfall den direkten Zugriff auf die Reserve erleichtern.

Die Anpassung der Führungsstruktur mit Einführung des Territorialen Führungskommandos und von Heimatschutzregimentern ist sicherheitspolitisch geboten. Wichtig erscheint bei einem möglichen Aufwachsen der Strukturen, infrastrukturelle Veränderungen frühstmöglich anzuschieben. Die Abstützung auf aktive Truppenteile bspw. bei Unterkünften könnte sich mittelfristig als nachteilig erweisen. Gleiches gilt für die Ausrüstung. Die Reservekompanien im Heimatschutz sollten umfänglich und mit dem gleichen Material der aktiven Truppe ausgerüstet werden.

Für die Zusammenarbeit in der Reserve mit der Wirtschaft gilt es, insbesondere die zivile Anerkennung von Ausbildungen für Reservedienstleistende zu forcieren. Reservedienstleistende sollten thematisch möglichst nah an ihre zivile Tätigkeit angelehnt verwendet werden. So könnte der Nutzen für die Arbeitgeber unterstrichen und die Bereitstellung zur Freistellung erhöht werden.

Ein schlüssiges und vermittelbares Konfliktbild, welches die Gefahren und mögliche Antworten verbindet, ist auch für die Weiterentwicklung auch des Heimatschutzes von Bedeutung. Szenariobasierte Ansätze machen solche Überlegungen greifbar. Diese würden es erleichtern, bestimmte Notwendigkeiten für Struktur, Ausrüstung und Ausbildung zu erkennen, Schlüsse abzuleiten und diese nachvollziehbar in den parlamentarischen Raum und in die Gesellschaft zu transportieren.

Major i.G. Dr. Florian Schöne
ist Gastwissenschaftler in der
Forschungsgruppe Sicher-
heitspolitik

© Stiftung Wissenschaft
und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die
Auffassung des Autors bzw.
der Autorin wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

doi: 10.18449/2021AP02