

Heimatschutz

„Die alte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit ist von gestern“

von Michael Haid

Die herkömmliche Sicherheitsstruktur Deutschlands, mit der präzise Rechtsbeschreibungen und Frieden-/Kriegs-Kategorisierungen verbunden waren, wird gegenwärtig aufgelöst und weicht dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“. Im Folgenden wird die sich herausbildende neue Struktur skizziert. Ausgehend vom Weißbuch der Bundeswehr werden zunächst die strategischen Konzepte hinter der Neuordnung der Inneren Sicherheit und deren theoretische Implikationen vorgestellt, um anschließend die konkreten Veränderungen zu beschreiben, welche einen zivil-militärischen Bevölkerungsschutz hervorbringen und die Trennung zwischen Krieg und Frieden aufheben sollen.

„Vernetzte Sicherheit“

Die Bundesregierung postulierte in ihrem „Weißbuch“ vom 25.10.2006 die „vernetzte Sicherheit“ als neues Leitkonzept der Sicherheitspolitik.¹ Kennzeichen dieses Konzepts ist die räumliche wie funktionelle „*Entgrenzung*“² ihrer Akteure. Sicherheitsbedrohungen für Deutschland könnten demnach nicht nur „*militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle*“³ Gefahren sein, die innerhalb wie außerhalb Deutschlands auftraten und deshalb auch am Ort ihrer Entstehung - national wie global - präventiv bekämpft werden müssten.⁴ Da nicht-militärische Bedrohungen nicht allein durch die Bundeswehr zu bewältigen seien, sondern nur gemeinsam mit den innerstaatlichen Sicherheitsbehörden angegangen werden könnten, agieren diese auch in den Auslandseinsätzen zunehmend mit der Bundeswehr zusammen als Teil der militärischen Strategie.⁵ Umgekehrt soll die Bundeswehr polizeiliche Aufgaben im Innern übernehmen, da die zivilen Sicherheitsbehörden angesichts der neuartigen Bedrohungen überfordert sein könnten.⁶ Diese beiden synchron ablaufenden Vorgänge sind für die Bundeskanzlerin Angela Merkel nicht mehr voneinander zu trennende Praktiken beziehungsweise Bestandteile der „vernetzten Sicherheit“, wie sie schon in ihrer Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2005 ausführte: „Die

Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen zunehmend. Internationale Einsätze unter Beteiligung Deutschlands und Heimatschutz sowie Einsatz der Bundeswehr im Innern sind deshalb zwei Seiten ein und derselben Medaille.“⁷ Bei der Vorstellung des Leitantrages für das neue CDU-Grundsatzprogramm wiederholte sie diese Einschätzung: „*Die alte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit ist von gestern*“⁸

„*Vielfältige und unberechenbare Bedrohungen nichtstaatlicher Akteure fordern das staatliche Gewaltmonopol heraus. Ob völkerrechtlicher Angriff oder innerstaatliches Verbrechen, ob Kombattant oder Krimineller, ob Krieg oder Frieden: Die überkommenen Begriffe verlieren ihre Trennschärfe und damit ihre Relevanz. Der neue Terrorismus lässt die traditionelle Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen.*“⁹ So zumindest die Meinung des Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble, die zu einer Beliebigkeit der Einsatzmittel, der Adressaten und der Einsatzgrenzen auffordert.

Auf Grundlage dieser Sichtweise müsse, so die Bundesregierung im Weißbuch, ein „*umfassender Ansatz*“ etabliert werden, da „*nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses*“¹⁰ den identifizierten Bedrohungen zu begegnen sei. Von dieser Gefahrenanalyse ausgehend, leitete Roland Kaestner, Oberst an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, als Innenwirkung der „vernetzten Sicherheit“ die Etablierung eines Heimatschutzkonzeptes ab. „*Es wird deutlich (...) dass damit die Schnittstellen zwischen innerer und äußerer Sicherheit neu definiert werden müssen. Landesverteidigung im klassischen Sinne, Verteidigung der Grenzen und damit Sicherheit für seine Bewohner, verliert an Bedeutung, während Landesverteidigung in direkter bzw. indirekter Weise den Charakter von Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastruktur annehmen wird. Landesverteidigung wird somit Heimatschutz. Welche Rollen Militär, Polizei und andere Organisationen (THW, Verfassungsschutz, Zivilverteidigung) übernehmen sollen, wird zu bestimmen sein.*“¹¹

Als zentrale Neuerung der deutschen Sicherheitspolitik in der Außenwirkung postuliert das Weißbuch die globale Verfolgung und Durchsetzung deutscher Interessen mit den Mitteln der „vernetzten Sicherheit“.¹² Es handelt sich ausweislich um politische und wirtschaftliche Interessen, denen die „vernetzte Sicherheit“ dient und die militärisch geschützt werden sollen.¹³

Der neue Heimatschutz

Die Außen- wie die Innenwirkung der „vernetzten Sicherheit“ verändert auch in erheblichem Maße die (verfassungs-) rechtliche Kultur. Dieses Sicherheitsverständnis steht dem grundgesetzlichen Auftrag für den Einsatz der Streitkräfte absolut entgegen. Interessengeleitete Machtpolitik stellt eine klare Abkehr vom reinen Verteidigungsauftrag der Bundeswehr dar, wie er aus Artikel 87a Abs.1 S.1 des Grundgesetzes resultiert. Dementsprechend erklärte das Bundesverwaltungsgericht im sog. Pfaff-Urteil vom 21.06.2005 den Einsatz der Bundeswehr zu anderen Zwecken als zur Verteidigung vor einem militärischen Angriff für unzulässig. „*Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung ist mithin stets nur als Abwehr gegen einen militärischen Angriff (armed attack nach Art. 51 UN-Charta) erlaubt, jedoch nicht zur Verfolgung, Durchsetzung und Sicherung ökonomischer oder politischer Interessen.*“¹⁴ Die Bundeswehr zur Absicherung der genannten Interessen einzusetzen, verstößt somit eindeutig gegen die einschlägigen Vorgaben des Grundgesetzes und gegen die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts.

Bislang basierte die Organisation des Bevölkerungsschutzes in Deutschland in Friedenszeiten (herkömmlicher Begriff: „Katastrophenschutz“) auf einem mit der Kreisstruktur kongruenten zivilen System in dem der Hauptverwaltungsbeamte (Landrat oder Oberbürgermeister) die Verantwortung als „untere Katastrophenschutzbehörde“ trägt. Er übernimmt nach Erklärung des Katastrophenfalles die Einsatzleitung. Zur Erfüllung seiner Aufgabe bedient er sich der lokalen Kräfte. Der Bund stellt ggf. im Wege der Amtshilfe seine Einheiten – Technisches Hilfswerk, Bundespolizei, Bundeswehr – zur Verfügung.

Die Zuständigkeit für den Bevölkerungsschutz im Kriegsfall („Zivilschutz“) liegt seit der Herstellung der sog. Wehrhoheit im Jahr 1954 beim Bund. Der Bund hat 1968 eine Verklammerung mit dem Bevölkerungsschutz im Frieden hergestellt, indem er die zivilen Ländereinrichtungen in die Leistungen für den Zivilschutz eingebunden hat („Erweiterter Katastrophenschutz“).

schutz“). Die eigenen Zivilschutzeinheiten wurden angesichts der weltweiten Entspannung 1995 aufgelöst.

Zusammengefasst ist die Bewältigung eines Katastrophenfalls gemäß Artikel 70 des Grundgesetzes Aufgabe der Länder. Erst im Verteidigungsfall ist der Bund gemäß Artikel 73 Nr.1 GG für den Schutz der Zivilbevölkerung zuständig. Allerdings erweitert und ergänzt der Bund den Katastrophenschutz der Länder durch die Aufstellung der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW). Der Bund tritt darüber hinaus im Frieden nur ausnahmsweise auf Anforderung auf den Plan. Ansonsten bewältigen die Kommunen, unterstützt von den Ländern, sämtliche Gefahrenlagen allein. Hierzu hat der Bund sie mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten. Soweit die Theorie, nun zur Praxis.

Das neue System des Heimatschutzes stellt nun eine kategorische Neugestaltung der Sicherheitsstruktur, die fortan nicht zivilbehördlich, sondern zivil-militärisch gegliedert ist, laut eines Beschlusses der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 31.03.2004 soll er als Teil eines „Gesamtverteidigungskonzepts“⁴⁵ verstanden werden. Zunächst wird nun die „neue Strategie“ der Zusammenlegung von Zivil- und Katastrophenschutz zum neuen Begriff „Bevölkerungsschutz“, wie sie aus den Beschlüssen der Konferenz der Innenminister- und

Senatoren der Länder (IMK) und des „Dritten Gefahrenschutzberichts“ resultieren, präsentiert. Danach wird die Neuorganisation der sog. Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland dargestellt und ihre Integration in den Bevölkerungsschutz aufgezeigt. Insbesondere wird herausgearbeitet, dass der militärische Beitrag nicht als eine Hilfeleistung im Ausnahmefall einzuordnen ist, sondern im Gegenteil autonome Parallelstrukturen der Bundeswehr für die innere Sicherheit aufgebaut werden und demzufolge von einer qualitativ völlig neuartigen Sicherheitsstruktur gesprochen werden muss.

Die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“

Die Bundesregierung hat bereits im Sommer 2001 damit begonnen, konzeptionelle Überlegungen zur Neuformulierung der zivilen Sicherheitsvorsorge in Deutschland zu erarbeiten. Die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) im rheinland-pfälzischen Bad Neuenahr-Ahrweiler beauftragte den Politologen und heutigen Dozenten der AKNZ, Wolfram Geier, „Überlegungen für eine gemeinsame Rahmenkonzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes“ zu erarbeiten. Diese Studie wurde eine wesentliche Grundlage für die Beschlussfassung der „Neuen Strategie zum

Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ durch die Bundesregierung und die IMK am 05./06.06.2002.¹⁶

Dieses Dokument wird als „dynamisches Rahmenkonzept“ (S.19) verstanden und befindet sich seither konzeptionell in einer ständigen Weiterentwicklung, wird inhaltlich jedoch bereits durch die Innenministerien und anderer Behörden implementiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Grundlagen aufgeführt. Diese werden durch den „Dritten Gefahrenschutzbericht“ ergänzt. In der „neuen Strategie“ spiegelt sich die militärische Analyse, wie sie beispielsweise auch im „Weißbuch“ zu finden ist, wieder. Sie sei auf Grundlage dieser sicherheitspolitischen Wahrnehmung insbesondere aus folgenden Gründen geboten:

- (1) die internationale sicherheitspolitische Lage und die daraus ableitbaren Bedrohungsannahmen für Deutschland;
- (2) das neue, sich in den vergangenen Jahren deutlich steigernde außen- und sicherheitspolitische Engagement Deutschlands, das in der Konsequenz auch eine Neubewertung der Inneren Sicherheit mit den Schwerpunkten Zivile Verteidigung und Zivilschutz zur Folge haben müsse;
- (3) die wachsende Verletzlichkeit von Infrastrukturen in hochentwickelten, international vernetzten Hightech-Gesellschaften (insbesondere der „Gefahrenschutzbericht“ baut auf der These auf, dass die hiesige



Geht das Technische Hilfswerk mittelfristig durch die Vereinnahmung der Bundeswehr unter?

Gesellschaft einem ernst zu nehmenden Maß an Verletzlichkeit/ „Vulnerabilität“ ausgesetzt sei und das „Schwerstes“ unvermeidlich eintrete)¹⁷ und
(4) die Beschlusslagen auf europäischer Ebene.

Konzeptionell sei folglich der traditionelle Zivilschutzauftrag des Bundes aus Artikel 73 Nr.1 GG zu einem „umfassenderen Bevölkerungsschutzauftrag“ fortzuentwickeln. Diese Fortentwicklung umfasse sowohl den klassischen Zivilschutzfall (Schutzes der Bevölkerung vor kriegerischen Auseinandersetzungen) als auch den Schutz vor Schadensszenarien von nationaler Bedeutung (schwere Naturereignisse, technische Havarien und besonders schwere Unglücksfälle bis hin zu Anschlägen des internationalen Terrorismus). Konsequenterweise müsse die von einem heute nicht mehr vorhandenen Bedrohungsbild ausgehende Zweiteilung der Zuständigkeiten im Zivil- bzw. Katastrophenschutz aufgelöst werden.¹⁸

Der hierzu zentrale Satz im Strategiepapier spricht für sich: *„Die Weiterentwicklung des Zivilschutzes unter aktuellen Aspekten bietet die einmalige Chance [...], die bisherige, im internationalen Vergleich außergewöhnliche begriffliche Trennung in V-Fallorientierten Zivilschutz und friedenszeitlichen Katastrophenschutz aufzuheben“* (S.17). Was Geier als „Chance“ bezeichnet, ist die Abschaffung einer wohl kalkulierten Konsequenz aus der Vergangenheit, dem Militär keine Kompetenzen im Innern zuzugestehen.

Neben der Auflösung von Innen- und Außenkategorisierungen ist ein weiteres Ziel ganz auf der Linie der „vernetzten Sicherheit“: *„die Optimierung der Zusammenarbeit und Vernetzung von Behörden, Institutionen und Organisationen bei der Gefahrenvorsorge- und der Gefahrenabwehrplanung auf und zwischen allen Verwaltungsebenen“* (S.20).

Neben den alltäglichen Hilfeleistungen und den gewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen, welche die unteren Katastrophenschutzbehörden selbstständig bewältigen können, gäbe es im Kontext der veränderten Bedrohungslage *„außergewöhnliche Gefahren und Schadenslagen“*, die oben bereits angedeutet wurden. Als deren Auslöser kämen vorrangig folgende, von der Schutzkommission identifizierten Ereignisse in Betracht, deren Eintritt in der Zukunft zunehmend wahrscheinlicher werde:

- (1) Angriffe und Waffeneinsatz im Rahmen militärisch ausgetragener Konflikte;
- (2) Anschläge (Angriffe) und Sabotage durch Extremismus, Fundamentalismus sowie nationalen oder internationalen Terrorismus;

- (3) besonders schwere Auswirkungen organisierter Kriminalität;
- (4) schwere Unglücksfälle und Havarien;
- (5) Naturereignisse und
- (6) Epidemien.

Aus diesem bisher betrachteten Konzept leitet die Bundesregierung für sich eine *„zentrale Koordinierungskompetenz“*¹⁹ ab, und stellt als ihren Beitrag im „neuen Bevölkerungsschutz“ die folgende institutionell-organisatorische Struktur bereit: Einmal das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das eine *„Zentralstellenfunktion und Dienstleistungsrolle“* für alle Verwaltungsebenen besitze, und zweitens die seit 1950 existierende Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die als *„operative Einsatzorganisation“* des Bundes im Inland sowie im Ausland fungiert.

Besonders dem erst am 01.05.2004 gegründeten BBK wurden im Rahmen des „Bevölkerungsschutzes“ zentrale Aufgaben übertragen. Hierzu zählt in erster Linie die Wahrnehmung der sog. gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge durch die Neukonzeption des ergänzenden Katastrophenschutzes und durch die Verbesserung der zivil-militärisch-polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere beim Schutz kritischer Infrastrukturen.²⁰

Die Kritischen Infrastrukturen des Marktes

Kritische Infrastrukturen sind gemäß einer vorläufigen Übereinkunft der Regierungsressorts *„Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“*²¹ Die Gesamtheit der kritischen Infrastrukturen besteht aus acht Sektoren:

- (1) Energieversorgung (Elektrizität, Gas, Mineralöl),
- (2) Telekommunikation und Informationstechnik,
- (3) Versorgung (einschließlich Trinkwasser, Ernährung, Gesundheitswesen, Notfall- und Rettungswesen, Entsorgung),
- (4) Transport- und Verkehrswesen (einschließlich Post),
- (5) Gefahrenstoffe (einschließlich sensitive Industrien und Gefahrguttransporte),
- (6) Finanz-, Geld- und Versicherungswesen,
- (7) Behörden und öffentliche Verwaltung,
- (8) Sonstige wichtige Infrastrukturen (Großforschungseinrichtungen, herausragende oder symbolträchtige Bauwerke, Kulturgut, Medien).²²

Um es vorweg zu nehmen: mit dem Schutz kritischer Infrastrukturen steht nicht die Absicherung der Bevölkerung vor den Folgen von Katastrophen im Vordergrund, dies ist nur als sekundäres Ziel zu verstehen. Im Kern soll die Funktionsfähigkeit von Staat und Wirtschaft dauerhaft gewahrt und gesichert werden. Ein Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion stellt die primäre Motivation dieses Konzeptes heraus: *„Im Globalisierungszeitalter wird die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland entscheidend von der Sicherheit seiner Infrastruktur und Verkehrswege bestimmt.“*²³ Genauer gesagt, findet eine Zweiteilung von Aufgaben statt. Die Wirtschaft absorbiert die Gewinne, darunter auch in Bereichen, die in der Vergangenheit erst privatisiert wurden. Der Staat hingegen verpflichtet sich, den kostenintensiven Schutz dieser Wirtschaftssektoren zu übernehmen und für eventuell eintretende Unfälle (bspw. chemischer oder atomarer Natur) aufzukommen.

Die Fokussierung dieses Konzeptes auf die staatliche und ökonomische Funktionsfähigkeit interpretiert die zunehmenden sozialen Konflikte neu: sie werden als Gefahren klassifiziert. Der *„Gefahrenschutzbericht“* sieht auch eine Verarmung der Bevölkerung und damit verschärfte soziale Konflikte als Bedrohung an.²⁴ Prognostisch werden dort zukünftige Entwicklungen wie Flüchtlingsprobleme oder Wirtschaftseinbußen aufgezählt, denen mit präventiven Maßnahmen begegnet werden solle.

*„Diese [die kritischen Infrastrukturen] sind für die Versorgung der Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Ein Ausfall dieser Strukturen oder einzelner Teile davon könnte für den Einzelnen und die Gesellschaft als Ganze zu weit reichenden Folgeerscheinungen führen wie Rohstoffverknappung, Engpässe in der Energieversorgung, Flüchtlingsprobleme oder Wirtschaftseinbußen. In schweren Notlagen ist auch eine sich verbreitende rechtliche Bedenkenlosigkeit vorauszusehen – um nur Korruption und Eigentumsdelikte zu erwähnen, für deren gefährliche infrastrukturelle Folgen ebenfalls Vorsorge zu treffen sein würde. Dies muss durch geeignete präventive Maßnahmen verhindert werden.“*²⁵

Dieses Konzept mit der Betonung von rechtlichen (Schily-Schäuble-Agenda) wie materiell-personellen (Polizei, Soldaten) Sicherheitsmitteln des Staates ist nicht primär zum Schutz der Bevölkerung ausgerichtet und kann mit diesen Mitteln bei Eintritt einer Katastrophe die Folgen nur unzureichend bewältigen. Das gilt beispielsweise auch im Bereich der Lebensmittelversorgung in einer Katastrophenregion, wie selbst der *„Gefahrenschutzbericht“* kritisiert.²⁶ Das Versorgungssystem sei *„durch*

Besorgnis erregende Wesenszüge gekennzeichnet“, da auch beherrschbare Notfälle sekundär die Lebensmittelversorgung schwer beeinträchtigen könnten. Darauf seien weder die Privathaushalte, noch die Politik, noch die öffentliche Verwaltung eingerichtet. Eine wirksame Schutzpolitik der öffentlichen Verwaltung zur Vermeidung örtlicher, regionaler oder bundesweiter Hungersnöte sei entscheidend davon abhängig, dass privatwirtschaftliche Unternehmen kooperieren. Auf alternative marktunabhängige Verteilungsstrukturen sei die derzeitige Schutzpolitik organisatorisch und rechtlich wenig vorbereitet.

Doch gerade die Marktabhängigkeit bei der Bewältigung solcher Katastrophen könnte zur Verschärfung der Lage beitragen. So sei die generelle Landwirtschaftspolitik des Bundes auf die Lebensmittelversorgung im Katastrophenfall kaum vorbereitet, da die Agrarpolitik davon ausgehe, dass auch dafür „der Markt“ einspränge. Die Schutzkommission hält es für „sozial- und schutzpolitisch außerordentlich bedenklich“, hier auf „die eingespielten Mechanismen des Marktes“ zu vertrauen. Es würde sich sehr schnell ein Schwarzer Markt entwickeln. Dieser sei durch sehr schnell entstehende örtliche und regionale Monopolpositionen der Nahrungsmittel- und Trinkwasserverkäufer in seinen Verteilungseffekten extrem ungerecht. Die Entstehung von weiteren Folgeproblemen ist in dieser Konstellation absehbar.

Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Die Armee ist in diesem Konzept auch durch die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ) der Bundeswehr im Inland präsent.

ZMZ ist von militärischer Seite aus als „ein eigenständiger Aufgabenbereich innerhalb der Bundeswehr“ konzipiert. Er umfasst „alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen Dienststellen der Bundeswehr auf der einen Seite und zivilen Behörden sowie der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite regeln, unterstützen oder fördern.“ Diese militärische Aufgabe findet „sowohl innerhalb Deutschlands als auch bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland“²⁷ Anwendung.

Die ZMZ im Inland erfährt derzeit ebenfalls eine grundlegende Neugestaltung. Wolfram Kühn, Inspekteur der Streitkräftebasis, beschrieb den künftigen Charakter der ZMZ wie folgt: „Mit der Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit wird ein neues wesentliches Kapitel im Transformationsprozess aufgeschlagen. (...) Im Sinne der vernetzten Sicherheit handelt es sich um praktizierte Integration militärischer Fähigkeiten in gesellschaftliche Aufgaben.“²⁸

Während im Kalten Krieg unter ZMZ „die Unterstützung der Kampftruppe, die Sicherung des rückwärtigen Raumes und die Verfügbarmachung von zivilen Ressourcen für die militärische Verteidigung“²⁹ verstanden wurde, es sich also um eine subsidiäre Kom-

ponente zur Unterstützung der Bundeswehr im Kriegsfall handelte, so richtet sich die ZMZ heute nach der BMVg-Homepage „vor allem an neuen gesamtstaatlichen übergreifenden Sicherheitskonzepten aus.“³⁰

Das Strategiepapier „Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr“ vom 08.09.2004 definiert als wesentliche Aufgaben der Bundeswehr im Inland:

- (1) Unterstützung von Kräften und Einrichtungen des Bündnisses sowie von einzelnen Verbündeten und Partnern in Deutschland (eine Beschreibung für die Absicherung und Unterstützung der US-Stützpunkte in Deutschland zur ungestörten Führung der Kriege im Irak, Afghanistan und anderswo);
- (2) Mittlerfunktion zwischen deutschen zivilen und militärischen Stellen zu Kräften und Einrichtungen des Bündnisses sowie zu einzelnen Verbündeten und Partnern in Deutschland;
- (3) Amtshilfe;
- (4) Hilfeleistungen im Inland bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen;
- (5) Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur vor asymmetrischen und terroristischen Bedrohungen durch Unterstützung der für innere Sicherheit zuständigen zivilen Stellen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben;
- (6) Unterstützung der Nationalen Zivilen Verteidigung als Teil der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge in Deutschland.³¹

Die Schwerpunkte liegen also in Handlungen, die über die Bestimmungen des Artikel 35 GG (Amtshilfe) gerechtfertigt werden, wozu insbesondere die Absicherung der kritischen Infrastrukturen gehört.

Nach Vizeadmiral Bernd Heise, dem ehemaligen Inspekteur der Streitkräftebasis, wurde mit der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zwischen dem BMI und dem BMVg bereits im Mai 2001 begonnen. Diese Initiative sei „der Öffentlichkeit so gar nicht bekannt“³² gewesen, wie sich Heise später zitieren ließ. Nach der Annahme der „neuen Strategie“ durch die Innenminister im Juni 2002 begann mit einer Verwaltungsvereinbarung auch die Integration der Bundeswehr in die Innere Sicherheit.

Die Neuordnung der ZMZ (Zivil-Militärischen Zusammenarbeit) im Inland

- 4 Wehrbereichskommandos
- 15 Landeskommandos
- 1 Standortkommando (Berlin)
- 31 Bezirksverbindungskommandos
- 426 Kreisverbindungskommandos



Am 17.10.2002 unterzeichneten Heise als Vertreter des BMVg und der Präsident des Bundesverwaltungsamtes als Vertreter des BMI eine Vereinbarung zur gemeinsamen Ausbildung von militärischen und zivilen Kräften.³³ Darin wurde festgelegt, dass an der AKNZ gemeinsame Schulungen für militärisches und ziviles Führungspersonal stattfinden werden. Dabei sollen Dozenten der Bundeswehr und der AKNZ in Seminaren den Teilnehmern (für 2007 wurden die Lehrgangsplätze auf 800 verdoppelt) – Bundeswehrangehörige, Polizeibeamte und Führungskräfte aus Feuerwehren, Hilfsorganisationen, dem THW und aus Verwaltungen der Landes-, Bezirks- und Kreisebene – den Inhalt der zivil-militärischen Zusammenarbeit vermitteln. Ein besonderer Wert wurde dabei auf die Praxis gelegt: in gemeinsamen Übungen sollen die gewonnenen Kenntnisse umgesetzt werden.³⁴

Mit dieser Vereinbarung zur gemeinsamen Ausbildung und Übung wurde der praktische Grundstein für die Vermischung von zivilem Katastrophenschutz und (militärischem) Zivilschutz im Kriegsfall zum zivil-militärischen „Bevölkerungsschutz“ als Bestandteil der „vernetzten Sicherheit“ gelegt. Zur Realisierung dieses Vorhabens meldete die Führung der Bundeswehr bei der IMK an, ihre „Einsatzpotentiale“ für das Inland neben den vorrangigen Auslandseinsätzen „zu verbessern“.³⁵ Es soll „höchstmögliche Planungssicherheit durch einplanbare Ressourcen“³⁶ geschaffen werden. Wie weit die Umsetzung bereits fortgeschritten ist, wird im Folgenden skizziert.

Die neue territoriale Wehrstruktur

Die Organisation der Bundeswehr für ihre Verwendung im Inland wurde grundlegend verändert. Dieser Vorgang der Errichtung einer neuen territorialen Wehrstruktur vollzog sich weitestgehend im ersten Halbjahr 2007. Er zeichnet sich durch eine exakte Gegenüberstellung von militärischen Stellen zu jeder Zivilbehörde auf Kreis- Bezirks- und Landesebene in Deutschland aus.³⁷ Neu ist ebenfalls, dass dieses „neue und flächendeckende Territoriale Netzwerk der Bundeswehr“ fast ausschließlich aus Reservisten besteht.³⁸

In Zahlen und Fakten sieht diese „Wehrstruktur“ so aus: jedes Bundesland bekam ein Landeskommando am Sitz der jeweiligen Landesregierung, jeder der 31 Regierungsbezirke als „mittlere Katastrophenschutzbehörde“ ein Bezirksverbindungs-kommando (BVK) und jeder der 426 Landkreise als „untere Katastrophenschutzbehörde“ ein Kreisverbindungs-kommando (KVK) der Bundeswehr zur Seite gestellt.³⁹

Jedes dieser Verbindungskommandos umfasst zwölf Dienstposten mit insgesamt 5.500 Reservisten, das von einem „Beauftragten der Bundeswehr für Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ geleitet⁴⁰ und von einem „Beauftragten Sanitätsstabsoffizier für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit mit dem zivilen Gesundheitswesen“ unterstützt wird.⁴¹

Die Planung des Katastrophenschutzes könne somit bereits „in sehr frühen Phasen unter Berücksichtigung militärischer Expertise erfolgen“. Dementsprechend wird das Verbindungs-kommando auch nicht separat in einer militärischen Liegenschaft untergebracht, sondern in einem Büro der zugeordneten zivilen Behörde, um bereits im Normalbetrieb „in das „kommunale Netzwerk Katastrophenhilfe“ eingebunden“⁴² zu sein. Die Landesregierungen, Regierungspräsidien, Landkreise und kreisfreien Städte hätten jetzt erstmals „lückenlos und flächendeckend einen militärischen Ansprechpartner“, wie auf der Homepage des Reservistenverbandes nachzulesen ist.⁴³ Amtshilfeersuchen an die Bundeswehr werden durch diese Struktur einfacher und sicherlich zunehmen.

Bei Eintritt einer Gefahrenlage bildet das Verbindungs-kommando dann „eine schichtfähige 'Unterstützungszelle Bundeswehr' im Katastrophenschutzstab“⁴⁴ des Landkreises oder des Regierungsbezirkes. Des Weiteren werden den Verbindungs-kommandos als „aktive Pfeiler“ 32 „Regionale Planungs- und Unterstützungstrupps“ zugeordnet.⁴⁵ Zusätzlich sollen bis zum Jahr 2010 16 ZMZ-Stützpunkte in den Aufgabenbereichen Pionierwesen (5), Sanitätsdienst (9) und ABC-Abwehr (2) aufgebaut werden, für die knapp 5.000 weitere Reservisten eingesetzt werden.⁴⁶ „ZMZ-Stützpunkt“ sei eine ergänzende Bezeichnung für einen ausgewählten Standort der Bundeswehr im Inland, bei dem die genannten Fähigkeiten durch aktive Soldaten in Zusammenarbeit mit den Reservisten im Ausland wie im Inland erbracht werden können.⁴⁷

Die bisher installierten Strukturen der ZMZ fielen allerdings nicht aus heiterem Himmel. Der neue Ansatz der ZMZ wurde mit den für die Katastrophenabwehr verantwortlichen mittleren und unteren Katastrophenschutzbehörden seit Oktober 2004 in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, insbesondere durch die zwei zivil-militärischen Katastrophenschutzübungen „FLORIAN 04“ und „ARCHE 05“, „erfolgreich erprobt und umfassend ausgewertet“.⁴⁸ Zeitgleich fand auch ein Modellversuch in den Sanitätskommandos I und II statt, bei dem die Beratung der zivilen Gesundheitsbehörden

in den Regierungsbezirken und Landkreisen durch ortsansässige Reservisten (Ärzte) als „ZMZ-Beauftragte“ erfolgte.

Der erste Einsatz, der nicht ad-hoc geschah, sondern lange im Voraus geplant und mit einem großen Aufgebot begleitet wurde, quasi die Premiere dieses Modells, war die Fußballweltmeisterschaft im Sommer 2006. Der Befehlshaber des Streitkräfteunterstützungskommandos der Streitkräftebasis, welcher generell für alle Einsätze der Bundeswehr im Inland verantwortlich ist, Generalleutnant Kersten Lahl, meinte, die Erfahrungen bei der FIFA WM 2006 hätten „einerseits das Zusammenwirken innerhalb der Bundeswehr sehr positiv befördert und andererseits der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit auf allen Ebenen einen deutlichen Entwicklungsschub verliehen.“⁴⁹ Ein weiterer Verantwortlicher, Oberst Bernhard Frank, erklärte: „Die WM kann man auch mit Fug und Recht als Katalysator für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bezeichnen.“⁵⁰

Die Mobilisierung der Reserve

Oben wurde versucht, zu verdeutlichen, dass eine militärische Struktur zur Verwendung im Innern etabliert wurde, die parallel zu den Zivilbehörden existiert und mit dieser verflochten ist. Zum Abschluss soll die neue Funktion der Reservisten in diesem Kontext problematisiert werden.

Die Bundeswehr hat sich zahlenmäßig in den letzten fünfzehn Jahren halbiert. Durch ihren sog. „Rückzug aus der Fläche“, der Schließung von Kasernen und der Konzentration auf Standorte, die ausschließlich für Auslandseinsätze geeignet sind, gewannen die Reservisten eine ganz besondere Bedeutung für die Umsetzung der oben beschriebenen Strategien. Neben der Teilnahme an Auslandseinsätzen oder der Stellvertretung von Soldaten, die in solchen eingesetzt werden, kommt den Reservisten in ihrer „Mittlerfunktion (...) zwischen Bundeswehr und zivilem Teil der Gesellschaft“⁵¹ eine tragende Rolle in der ZMZ zu.

Dies soll auch einer besseren Verankerung der Bundeswehr in der Gesellschaft dienen, die etwa der Reutlinger CDU-Bundestagsabgeordnete Ernst-Reinhard Beck, Mitglied des Verteidigungsausschusses und Präsident des Verbandes der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V., für unbefriedigend hält: „Umfragen belegen, in welch hohem Maß die Bundeswehr aus dem unmittelbaren Erleben der Gesellschaft verschwindet. Die Risikowahrnehmung, das Sicherheitsbewusstsein und die Einsicht in die Notwendigkeit von Sicherheitsvorsorge nehmen ab. (...) In dem Maß, wie der Wehrpflichtigenanteil sinkt und die aktive Truppe sich aus der Fläche

zurückzieht, steigt die Bedeutung der Reservistinnen und Reservisten als Mittler für die Bundeswehr in der Gesellschaft.“⁵²

Beck sieht nur noch ein Problem bei der den Reservisten zugewiesenen Rolle: sie wollen nicht so recht. Die Deckung des Bedarfs für die neue Strategie sei schon jetzt problematisch. Dies läge vor allem an dem Freiwilligkeitsprinzip für eine Beorderung. Anders als im Kalten Krieg ist eine Einplanung zur Verwendung für Angelegenheiten der Bundeswehr nur mit Einverständnis des Betroffenen und meist auch seines Arbeitgebers möglich. Deshalb müsse dieses Freiwilligkeitsprinzip gegebenenfalls „hin-terfragt und modifiziert werden.“⁵³

Dieser Artikel ist ein Auszug aus der in Bälde erscheinenden Studie von Michael Haid zum neuen Heimatschutz.

Anmerkungen:

¹ Vgl. Trips, Corinna: Weißbuch - Vernetzte Sicherheit, in: Y. Magazin der Bundeswehr, 2/2007, S.32

² Rose, Jürgen: „Globale Verteidigung“. Von der Entgrenzung des militärischen Auftrags und der Freiheit des Gewissens, S.204-209, in: Sicherheit und Frieden, 4/2006, S. 204

³ Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 25.10.2006, S. 24

⁴ Vgl. Schäuble, Wolfgang: Gesamtstaatliche Sicherheit aus Sicht der Bundesregierung, Rede zum Abschluss der Veranstaltungsreihe „Gesamtstaatliche Sicherheit“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik und des „Berliner Forum Zukunft“ des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 08.12.2006

⁵ Vgl. Marischka, Christoph/ Obenland, Wolfgang: Friedliche Kriege? Auf dem Weg zum Weltpolizeistaat, isw-Spezial 19

⁶ Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Thesenpapier zur inneren und äußeren Sicherheit für die Klausurtagung des Fraktionsvorstandes am 09./10.02.2003, S.1f.

⁷ Merkel, Angela: Koordinaten der Außen- und Sicherheitspolitik. Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz, 12.02.2005

⁸ Nowak, Peter: Merkel: Trennung von innerer und äußerer Sicherheit ist „von gestern“, in: Telepolis, 02.07.2007

⁹ Schäuble, Wolfgang: Von der Schutzpflicht des Staates, Namensartikel in „Der Tagesspiegel“ vom 05.01.2007

¹⁰ Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), a.a.O., S.24

¹¹ Kaestner, Roland: Sicherheit im 21.Jahrhundert – Konsequenzen für Streitkräfte postindustrieller Gesellschaften, S. 147-164, in: Krause, Joachim/ Irlenkauser, Jan C. (Hrsg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2006, S.161

¹² Vgl. Ruck, Christian: Rede zur Debatte über das Bundeswehr-Weißbuch im Deutschen Bun-

destag, Berlin 26.10.2006

¹³ Kaestner, a.a.O., S.153

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht: Urteil des 2. Wehrdienstsenats vom 21.Juni 2005 – BverwG 2 WD 12.04, S.30, zitiert nach Rose, a.a.O., S.206

¹⁵ Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 31.03.2004: Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit, S. 2

¹⁶ Vgl. Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz im Auftrag des Bundesministers des Innern (Hrsg.): Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), Schriftenreihe: Wissenschafts-Forum, Band 4, 2003, S. 6. Alle in diesem Abschnitt in Klammern angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf dieses Dokument.

¹⁷ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Dritter Gefahrenschutzbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern. Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall, Zivilschutzforschung. Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Neue Folge Band 59, Bonn, März 2006, S. 14

¹⁸ Vgl. Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge. Die Rolle des BBK im Bevölkerungsschutz als Teil des Bundesblocks (BMI, BBK, THW), in: Bevölkerungsschutz, 4/2005, S. 3-8, S. 4 f.

¹⁹ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 1. Juni 2007 in Berlin, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; Ergebnisse der Arbeitsgruppe Rechtsfortbildung, S. 22

²⁰ Vgl. Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge. Die Rolle des BBK im Bevölkerungsschutz als Teil des Bundesblocks (BMI, BBK, THW), in: Bevölkerungsschutz, 4/2005, S. 3-8, S. 6

²¹ Zitiert nach Geier, Wolfram: Schutz kritischer Infrastrukturen. Eine neue Aufgabe des BBK, in: Bevölkerungsschutz, 3/2004, S. 9-12, S. 9

²² Vgl. Bericht der AG „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ der Konferenz der Innenminister- und Senatoren der Länder: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Änderungsbedarfs, Stand März 2006, S. 15

²³ Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 31.03.2004, a.a.O., S. 5

²⁴ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), a.a.O., S. 17

²⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), a.a.O., S. 10

²⁶ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), a.a.O., S. 74 ff. Die in diesem Abschnitt enthaltenen Zitate beziehen sich auf die vorstehende Quellenangabe.

²⁷ Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Zivil-Militärische Zusammenarbeit, Newsletter, 7/2006, S. 1

²⁸ Vgl. Kühn, Wolfram: Zivil-Militärische Zusammenarbeit. Ein neuer Meilenstein in der Transformation der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit, 2/2007, S. 36.

²⁹ Lahl, Kersten: Interview. Neuordnung der territorialen Führungsstrukturen, in: Bevölkerungsschutz, 1/2007, S. 31-34, S. 31

³⁰ <http://www.bundeswehr.de>, Stand: 09.02.07

³¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin, August 2004, S. 11

³² Heise, Bernd: zitiert nach Stein, Nikolaus: Zivil-Militärische Zusammenarbeit. Verwaltungsvereinbarung zwischen BMI und BMVg unterzeichnet, in: Bevölkerungsschutz, 4/2002, S. 12 -14, S. 14

³³ Vgl. Stein, a.a.O., S. 12

³⁴ Vgl. Lahl, Kersten: Interview. Neuordnung der territorialen Führungsstrukturen, in: Bevölkerungsschutz, 1/2007, S. 31-34, S. 34

³⁵ Gemeinsamer Bericht der Arbeitsgruppe „Unterstützung durch die Bundeswehr im Katastrophenschutz der Länder“: Grundsatzfragen des Zivil- und Katastrophenschutzes, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 178. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 24. Juni 2005 in Stuttgart, S. 34 f.

³⁶ Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland. Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Änderungsbedarfs: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 180. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 5. Mai 2006 in Garmisch-Partenkirchen, S. 30

³⁷ Vgl. Kühn, a.a.O., S. 36

³⁸ Lahl, a.a.O., S. 31-34, S. 32

³⁹ Vgl. Frank, Bernhard: Das neue „Territoriale Netzwerk“. Die Transformation der Territorialen Kommandobehörden, in: Homeland Security, 1/2007, S. 18-23, S.20f.

⁴⁰ Vgl. Faude, Manfred: Neuausrichtung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland, in: Europäische Sicherheit, 2/2007, S. 37-40, S. 38f.

⁴¹ Vgl. Most, Bruno: Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, in: Homeland Security, 1/2007, S. 29-33, S. 29

⁴² Presse- und Informationszentrum der Streitkräftebasis (Hrsg.): Basisinformationen zur Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen/ Amtshilfe, 1/2007, S. 10. Diese Angabe bezieht sich auch auf das vorangegangene Zitat.

⁴³ <http://www.reservistenverband.de>, Stand: 25.07.2007

⁴⁴ Lahl, a.a.O., S. 34

⁴⁵ Vgl. Frank, a.a.O., S. 22

⁴⁶ Vgl. Faude, a.a.O., S. 40

⁴⁷ Vgl. Most, a.a.O., S. 32

⁴⁸ Lahl, a.a.O., S. 32

⁴⁹ Lahl, a.a.O., S. 33

⁵⁰ Zitiert nach Müller, Albrecht: „Sich zu kennen ist die halbe Miete“. Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit bewährt sich, in: Bevölkerungsschutz, 3/2006, S. 9-12, S. 12

⁵¹ Presse- und Informationszentrum der Streitkräftebasis (Hrsg.): Basisinformationen zur Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen/ Amtshilfe, 1/2007, S. 6

⁵² Beck, Ernst-Reinhard: Sicherheitsvorsorge für Staat und Gesellschaft - Rolle und Bedeutung der Reserve, in: Europäische Sicherheit 6/2007, S. 10

⁵³ Beck, a.a.O., S. 10