



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 2/2018

# Gesamtverteidigung 2.0

## Wie sollte Landes- und Bündnisverteidigung gesamtstaatlich umgesetzt werden?

von *Philipp Lange*

**Seitdem Russland die Grenzen seines Nachbarn Ukraine verletzt und durch die sogenannte hybride Kriegsführung aggressiv geostrategische Interessen verfolgt, ist die europäische Friedensordnung fortwährend in Frage gestellt. Für Europa und Deutschland haben Landes- und Bündnisverteidigung wieder Konjunktur. Ein direkter militärischer Konflikt mit Russland ist zwar nicht wahrscheinlich, aber auch nicht unmöglich. Deutschland ist in der Mitte Europas unmittelbar betroffen und sollte seine Grundvorstellungen zur Gesamtverteidigung ressortgemeinsam formulieren und an die neuen Bedrohungen angepasst grundlegend überarbeiten.**

### Wozu Gesamtverteidigung?

Russland simulierte in seiner jüngsten Militärübung *Zapad 2017* ein Szenario, dass vermutlich die Einnahme des Baltikums und die Abwehr eines Gegenangriffs der NATO-Staaten darstellte. Deutschland bildete darin zwar einen Nebenkriegsschauplatz, aber bot als logistische Drehscheibe der NATO mit seinen See- und Flughäfen, militärischen Lagern und Kasernen, Kraftwerken und der IT-Infrastruktur zivile und militärische Ziele, deren Ausfall durch russische Angriffe eine effektive Reaktion der NATO deutlich hemmen würde. Klar ist, dass ein Szenario dieser Art nur in einer Situation vorstellbar ist, bei der vitalste Interessen des russischen Machtzirkels um Putin gefährdet wären, sodass dieser einen Krieg in Kauf nähme. NATO-Planer gehen daher allerdings eher davon aus, dass Maßnahmen gegen das westliche Militärbündnis zunächst nicht direkt konfrontativ sondern verschleiert mit zivilen, militärischen und anderen staatlichen Mitteln erfolgen würden. Die Destabilisierung von Gesellschaften durch Cyber- und Informationskriege und das Auftauchen „grüner Männchen“ als getarnte Invasion wären denkbare Mittel, um einer direkten Auseinandersetzung so lang wie möglich aus dem Weg zu gehen, so wie es schon auf der Krim geschehen ist. Längst nicht nur in Fachkreisen ist dieses Vorgehen als „hybride Kriegsführung“ benannt worden. Aufgrund dieser facettenreichen Bedrohungen stellt sich die Frage, welche vorbeugenden Maßnahmen zu ergreifen sind, um zum einen zur Abschreckung beizutragen, aber auch um im Ernstfall tragfähig zu sein. Deutschland leistet zur Abschreckung bereits einen militärischen Beitrag zu Kampfverbänden und Manövern an der Ostflanke der NATO. Auch die Trendwenden des Verteidigungsministeriums, welche die Ausrüstung und den Zustand der Bundeswehr verbessern sollen, sind eingeleitet. Aber reicht das?

Im atlantischen Bündnis ist man sich einig, dass die Wirkung der Abschreckung nicht allein auf der Truppenstärke an den Grenzen der Allianz beruht, sondern auf der Überzeugung, dass hinter jedem potentiell angegriffenen Mitgliedsland das mächtigste Militärbündnis der Welt steht. Es handelt sich um ein Bündnis, dessen Kraftentfaltung vor allem auf der Mobilisierung seiner gesamten militärischen, technischen und wirtschaftlichen Ressourcen beruht. Die geographische Lage Deutschlands in der Mitte Europas führt dazu, dass die Bundesrepublik die zentrale strategische Drehscheibe für eine umfassende Bündnisverteidigung

oder bereits für Vorstufen dazu wäre. Damit wird Deutschland aber auch in besonderem Maße zur Zielscheibe für einen Gegner. Eine Unterschätzung der Fähigkeiten des Bündnisses durch Russland, oder aber die nicht glaubwürdige und nicht demonstrierte Fähigkeit der NATO zur Mobilisierung und zur Projektion militärischer Stärke über die Drehscheibe Deutschland könnte die Wirkung der Abschreckung negativ beeinträchtigen. Um dem vorzubeugen bedarf es abgestimmter und präventiver, ziviler wie militärischer Verteidigungsanstrengungen gleichermaßen. Streitkräfte allein sind nur begrenzt handlungs- und durchhaltefähig. Hier ist der Gesamtstaat gefragt, der sich durch eine umfassende staatliche Sicherheitsvorsorge auch wieder für Szenarien wappnen muss, die man jahrelang für Relikte des Kalten Krieges hielt. Verantwortliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik erfordert, im Versagen der Abschreckung zumindest eine Möglichkeit zu sehen und sich konzeptionell darauf vorzubereiten. Dies schließt eine große Bandbreite möglicher Maßnahmen von der intensivierten Versorgung der Streitkräfte mit Treibstoff über den Schutz von Stromnetzen unter Bedingungen eines massiven Cyberangriffs bis hin zum Schutz der Bevölkerung vor Luftangriffen.

Zu Recht schlussfolgert die Bundesregierung im Weißbuch 2016 dazu: „Erfolgreiche Prävention gegen hybride Gefährdungen erfordert staatliche und gesamtgesellschaftliche Resilienz – und damit umfassende Verteidigungsfähigkeit.“ Dies bedeutet aber, dass eine solche Verteidigung nicht allein durch Streitkräfte geleistet werden kann, sondern eine gesamtstaatliche Präventionsleistung erfordert. Das Thema ist also nicht allein das Beseitigen materieller Defizite der Truppe, sondern das effiziente Einsetzen gesamtstaatlicher Potentiale.

### **Gesamtverteidigung auf dem Prüfstand**

Über die Argumentationen des Weißbuchs hinaus besteht großer Gestaltungsraum in der tatsächlichen konzeptionellen Ausgestaltung angemessener Maßnahmen für die Verteidigung, die sich aus der bestehenden Rechtsordnung und den Vorgaben des Weißbuchs ableiten lassen. Die planerischen Vorgaben für die zivile und militärische Verteidigung Deutschlands wurden zuletzt 1989 durch die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RGV) mit einem übergeordneten Dachdokument abgerundet, in dem Verantwortlichkeiten und Aufgaben für die Gesamtverteidigung Deutschlands festgelegt sind. Diese sind somit trotz aller sicherheitspolitischen Veränderungen und der Forderungen der gemeinsamen Beschlüsse der NATO-Mitglieder seit 2014 auf einem Bearbeitungsstand vor der Deutschen Einheit.

Der Rahmen für die Weiterentwicklung der Gesamtverteidigung unterliegt zwar zwei wesentlichen Konstanten, aber auch zwei gravierenden Veränderungen. Zu den Konstanten gehört die Einsicht, dass die Verteidigung nicht rein militärisch durch die Bundeswehr erfolgen kann, was heißt, dass sie ressortgemeinsam mit allen Bundesministerien und Ländern durchdacht werden muss. Die zweite Konstante ist, dass die Verteidigung im Bündnis erfolgt unter anderem mit alliierten Kräften auf deutschem Boden, die sich zum Beispiel auf dem Durchmarsch befinden in der gemeinsamen Verteidigung von Deutschland aus eingesetzt werden könnten.

Doch hinzu kommen – mal abgesehen von der Wiedervereinigung – zwei wesentliche Veränderungen, die eine Überarbeitung erforderlich machen. Zum einen wäre Deutschland in einem betreffenden Konflikt nicht mehr Frontstaat. Die NATO und die EU haben sich nach den Beitrittsgesuchen osteuropäischer Staaten bis zu den Grenzen Russlands, Weißrusslands und der Ukraine erweitert. Ein Existenzkampf, wie ihn Deutschland bis 1989 zu befürchten hatte, würde sich, sollte er heutzutage eintreten, für einzelne Mitglieder des Bündnisses an dessen Rändern wie in Polen, Rumänien und im Baltikum ergeben. Deutschland wäre eher in seiner Eigenschaft als Transit- und Aufnahmeland für Kräfte der Alliierten gefragt, die schnell zu den Bündnisgrenzen verlegen müssen. Die Bundesrepublik wäre ein Nebenkriegsschauplatz, der keine Besetzung fremder Truppen fürchten muss, aber dennoch zum Ziel von Angriffen insbesondere aus der Luft und von See werden könnte.

Der zweite wesentliche Faktor der Veränderung ist das Kriegsbild. Gesamtstaatliche Mobilisierungsmaßnahmen, wie die Einberufung von Reservisten und die Sperrung von Verkehrswegen für den Zivilbereich, sind in den meisten europäischen Rechtsstaaten an die Feststellung einer äußeren Krise oder der Landesverteidigung gebunden, welche umfangreiche politische Konsultationen und vielerorts auch die Entscheidung des Parlaments voraussetzt. Ein „hybrid“ agierender Gegner könnte sich dies zunutze machen, indem er offene Kampfhandlungen solange hinauszögert oder deren Einsatz leugnet und zugleich niedrigschwelligere Mittel einsetzt, bis es für den Angegriffenen zu spät ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Angriffsvorbereitungen sind daher deutlich schwerer zu identifizieren als zu der Zeit, als man noch über Jahrzehnte Panzerformationen des Warschauer Paktes an der innerdeutschen Grenze zählen konnte.

### **Das Grundgesetz: Mehr Grenzen als Möglichkeiten?**

Unter diesen Bedingungen hängt die Ausgestaltung der Gesamtverteidigung in Deutschland weitestgehend davon ab, inwieweit das Grundgesetz Maßnahmen für die skizzierten Veränderungen zulässt und wie die politisch Verantwortlichen diese interpretieren. Die im Diskurs vermischten Begriffe der Verteidigung, Landes- und Bündnisverteidigung und der des Verteidigungsfalls erzeugen allerdings oft divers interpretierte Vorstellungen über Grenzen des Machbaren.

Der Bund ist für die militärische und zivile Verteidigung zur Abwehr vor äußeren Gefahrenlagen als wesentliche Staatsaufgabe verantwortlich (Artikel 73 Nr. 1 Grundgesetz). Zur Zivilverteidigung gehören die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt, der Zivilschutz und die Unterstützung der Verteidigungsfähigkeit der Streitkräfte. Militärisch gilt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“ – Damit macht Artikel 87a Absatz 1 des Grundgesetzes Verteidigung nicht nur nach Artikel 73 zu einer Zuständigkeit, sondern zu einer unmittelbaren Aufgabe für den Bund. Dies beinhaltet nicht nur die Aufstellung von Streitkräften, sondern auch, diese materiell und personell in die Lage zu versetzen, ihrem Auftrag der Verteidigung bestmöglich gerecht werden zu können. Die Begriffe der Verteidigung und des Verteidigungsfalls sind jedoch weder definitorisch und spätestens seit der NATO-Osterweiterung auch nicht zwingend praktisch identisch. Denn der im Grundgesetz unter Artikel 115 a Absatz 1 definierte Verteidigungsfall bedarf eines eingetretenen oder unmittelbar drohenden Angriffs auf deutsches Territorium.

Um die staatliche Integrität Deutschlands im Falle eines Angriffs zu verteidigen, sieht das Grundgesetz für den Verteidigungsfall umfassende territoriale Maßnahmen zur Mobilisierung von Ressourcen und zum Einsatz der Streitkräfte vor. Bis 1989 war die Vorbereitung auf diesen „Ernstfall“ in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung ressortgemeinsam konzipiert. Damals war Deutschland jedoch Frontstaat. Bündnisverteidigung und Verteidigungsfall bildeten somit eine praktische Einheit. Im Gegensatz dazu ist Deutschland heute das geographische Zentrum der erweiterten NATO in Europa sowie für die EU ohnehin. Würde man die Besetzung der Krim durch Russland 2014 auf das Baltikum übertragen, wo sich derzeit sogar deutsche Truppen befinden, wäre Deutschland dennoch nicht automatisch im Verteidigungsfall. Die Bundesrepublik müsste aber dafür sorgen, dass der dann durch Deutschland anlaufende NATO-Nachschub an Truppen und Material schnell an den Bündnisgrenzen ankommt.

Damit haben sich die Ansprüche an die Abschreckung und die kollektive Verteidigung im Vergleich zu 1989 umfassend geändert. Zur Verstärkung und Verlegung weiterer Streitkräfte sowie zur Herstellung und Aufrechterhaltung der von der NATO geforderten „Readiness“ bedürfte die Bundeswehr der materiellen und versorgungstechnischen Unterstützung der zivilen Seite, auch wenn nicht unmittelbar deutsches Staatsgebiet angegriffen wird. Für alliierte Kräfte, die sich in der logistischen Drehscheibe Deutschland aufhalten, gilt im Rahmen von „Host Nation Support“ das Gleiche. Da Deutschland verfassungsrechtlich jedoch solange im Frieden wäre, wie deutsches Staatsgebiet nicht unmittelbar bedroht ist, ergäben sich erweiterte Befugnisse der Streitkräfte im Inland, zum Beispiel zur Verkehrsregelung nach Artikel 87 Absatz 3 Grundgesetz in diesem Fall nicht. Es scheint allerdings logisch, dass auch eine kollektive Verteidigung im Bündnis außerhalb Deutschlands einer besonderen Bereitstellung von Mitteln und Kräften bedarf.

## **Der Zustimmungs- und der Bündnisfall**

Wie kann eine Bündnisverteidigung außerhalb des Verteidigungsfalls sichergestellt werden, wenn deutsche und alliierte Soldatinnen und Soldaten außerhalb der deutschen Landesgrenzen im Einsatz sind? Die Verfassung benennt zunächst den „Spannungsfall“ als Vorstufe des Verteidigungsfalls im Artikel 80a Absatz 1 des Grundgesetzes. Durch die Feststellung des Spannungsfalls durch den Bundestag werden der Bundeswehr im Inland erweiterte Befugnisse und Aufgaben sowie Maßnahmen des Zivilschutzes ermöglicht. Allerdings muss dafür der Eintritt des Verteidigungsfalls nach Einschätzung des Bundestages hinreichend wahrscheinlich sein, also deutsches Territorium in Gefahr sein.

Neben dem Verteidigungs- und dem Spannungsfall gibt es in Artikel 80a des Grundgesetzes jedoch noch mehrere zusätzliche Fälle, die eine erweiterte Unterstützung der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte begründen können. Im sogenannten „Zustimmungsfall“ können einzelne für die Verteidigung durch den Gesetzgeber bereits beschlossene Bestimmungen auch ohne Erklärung des Spannungs- oder Verteidigungsfalls durch den Bundestag entsperrt werden. Diese werden auch Schubladen- oder Sicherstellungsgesetze genannt. Mit den Sicherstellungsgesetzen kann noch unterhalb der Schwelle des Verteidigungsfalls für die Zwecke der Zivilverteidigung, also zur Versorgung der Zivilbevölkerung und auch der Streitkräfte und anderer Bedarfsträger in die Bereiche Arbeit, Ernährung, Verkehr, Wasserversorgung, Wirtschaft, Post- und Telekommunikation eingegriffen werden. Die sachlichen Anforderungen an eine internationale Krisensituation sind dabei für eine Entsperrung dieser Normen durch das Parlament geringer gelegt als für den Spannungsfall, zielen also auf eine Situation, in der die Kriterien für die ersten beiden Fälle noch nicht erfüllt sind, die Bundesrepublik aber zum Handeln gezwungen ist.

Ein Beispiel hierfür könnten die genannten ambivalenten Szenarien einer sogenannten hybriden Kriegsführung gegen die NATO oder EU sein, welche die schnelle Verlegung von Kräften im Bündnis auch durch Deutschland erfordern. Die Entsperrungswirkung kann zudem auch erfolgen, wenn nach Artikel 80a Absatz 3 des Grundgesetzes im Rahmen eines Bündnisses ein Beschluss mit Zustimmung der Bundesregierung gefällt wird. Dies könnte zum Beispiel abermals noch unterhalb der Schwelle des Verteidigungsfalls die Erklärung des Bündnisfalls durch die Aktivierung des Artikels 5 des Nordatlantikvertrages durch seine Mitglieder in der NATO sein. Für die Entsperrungswirkung ist in diesem Fall lediglich die Zustimmung der Bundesregierung in Brüssel zur Aktivierung des Bündnisfalls erforderlich.

Das Grundgesetz ermöglicht demnach abgestufte und geeignete verfassungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Vorbereitung der Verteidigung im Bündnis und für abschreckende Maßnahmen auch unterhalb der Schwelle eines unmittelbaren Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland. Eine Weiterentwicklung der darauf fußenden Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung sollte zwei Effekte erzielen: Zum einen wäre sie ein geeignetes Mittel, um den Notwendigkeiten der Landes- und Bündnisverteidigung effizient gerecht zu werden, und zum anderen könnte sie die ultimative Rückversicherung der staatlichen Sicherheitsvorsorge bilden, sollte die Abschreckung scheitern.

## **Gesamtverteidigung ressortgemeinsam konzipieren**

Die Veränderungen der geographischen Lage Deutschlands im Bündnis und das Kriegsbild des 21. Jahrhunderts müssen daher durch die Bundesregierung konsequent in der Verteidigungsplanung umgesetzt werden. Um die verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Verteidigungs-, Spannungs-, Zustimmungs- und Bündnisfalls mit Leistungen hinterlegen zu können, sollte ein Review der Prozesse und Strukturen erfolgen, die mit Stand von 1989 in den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung beschrieben sind. Verantwortlichkeiten sind neu zu benennen, zum Beispiel für die Bundespolizei als Nachfolgeorganisation des nicht mehr existenten Bundesgrenzschutzes und für die Karrierecenter der Bundeswehr als Nachfolger der Kreiswehersatzämter. Entsprechende Mobilisierungsmaßnahmen sind mit der Bundeswehr sowie den betroffenen anderen Ministerien und Behörden zu üben. In diesem Zusammenhang muss auch

der Selbstschutz der staatlichen Organe und Einrichtungen, der kritischen Infrastruktur, wie Kraftwerke und Flughäfen, sowie der zivilen und militärischen Stäbe und ihrer Ausweichsitze für den Spannungs- und Verteidigungsfall neu betrachtet werden. Diese Koordinationsaufgabe gilt ebenso für mögliche Ressourcenkonflikte zwischen militärischem Material und Versorgungsleistungen und -gütern für den Schutz der Zivilbevölkerung. Zur Deckung der zivilen und militärischen Bedarfe in Notstandsszenarien gilt es, das logistische System und die Versorgung der Behörden und der Bundeswehr so auszurichten und weiterzuentwickeln, dass einsatzbereite Streitkräfte gewährleistet werden können, ohne dass es einen Konflikt mit der Versorgung der Bevölkerung gibt. Denkbar wäre etwa eine Situation der Bereitstellung von Treibstoff während eines massiven Cyberangriffs auf das Strom- und Energienetz, wenn zum Beispiel Tankstellen ausfallen, da diese elektronisch betrieben werden. Zudem muss es auch alliierten Kräften ermöglicht werden, durch Deutschland schnell zum Einsatzort zu kommen. Ein zusätzliches Rahmenabkommen mit den seit 1989 (teil-)privatisierten, ehemals staatlichen Dienstleistern wie der Deutschen Bahn oder der Post- und Telekommunikationsanbieter wäre eine geeignete Lösung zur zusätzlichen Vorbereitung.

Zurzeit wird in der NATO auch über die Errichtung eines „militärischen Schengen-Raums“ debattiert. Solch ein Abkommen würde es erlauben, dass Truppen, Fahr- und Flugzeuge der Streitkräfte auch im Friedensbetrieb ungehindert durch Europa, ähnlich dem freien Warenverkehr der EU, an die Außengrenzen der NATO verlegt werden können. Sollte sich die Idee dieses militärischen Schengen-Raums durchsetzen, ist dessen Umsetzung in Deutschland aufgrund seiner Tragweite ebenfalls ressortgemeinsam zu konzipieren. Zur Umsetzung wäre das Aufstellen eines multinationalen Logistikkommandos aufgrund der geographischen Lage auf deutschem Boden sinnvoll.

## **Fazit**

Für ein glaubwürdiges Verteidigungspotenzial durch die NATO und für die Garantie von Beistandsverpflichtungen innerhalb der EU muss auch Deutschland seine Grundvorstellungen zur Gesamtverteidigung ressortgemeinsam formulieren und an die neuen Bedrohungen angepasst grundlegend überarbeiten. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag zur gesamtstaatlichen Resilienz der Bundesrepublik und ihrer Gesellschaft für den abzuwendenden Ernstfall. Diese Maßnahmen müssen, politische Kontinuität in Berlin gegeben, in einer Weise geschehen, dass sie Demographie, Finanzierbarkeit und vor allem gesellschaftlicher Akzeptanz gerecht werden. Dieses Ziel und die damit verbundenen Anstrengungen lassen sich jedoch weder kurzfristig noch zum Nulltarif bewältigen. Immerhin ergeben repräsentative Umfragen bereits in Folge des Jahrs 2014 erstmals fast eine Mehrheit von 50 Prozent der Deutschen für höhere Verteidigungsausgaben und das Verständnis für eine größere Truppenstärke der Bundeswehr, während rund ein Drittel immerhin der Meinung ist, die gegenwärtigen Finanzmittel und Soldaten reichten aus. Dieser Trend steigerte sich bis Ende 2017 so, dass in der deutschen Bevölkerung die Bündnisverteidigung im Allgemeinen und auch die Unterstützung Verbündeter von mindestens zwei Dritteln der Bürgerinnen und Bürger befürwortet werden.<sup>1</sup> Eine neue Bundesregierung könnte sich so zumindest sicher sein, mit einer Neukonzeption der Gesamtverteidigung ein zwar wenig populäres aber deutlich dem Wählerwillen entsprechendes Projekt anzugehen.

*Major i.G. Philipp Lange ist der Persönliche Referent des Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*

---

<sup>1</sup> Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (2017): Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland, [http://www.zmsbw.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/1\\_171220kurzberichtbevoelkerungsumfragezmsbw2017aktualisiertneu.pdf](http://www.zmsbw.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/1_171220kurzberichtbevoelkerungsumfragezmsbw2017aktualisiertneu.pdf), S.64-65.