Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 155 (1989)

Heft: 11

Artikel: Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland

Autor: Marti, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-59435

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

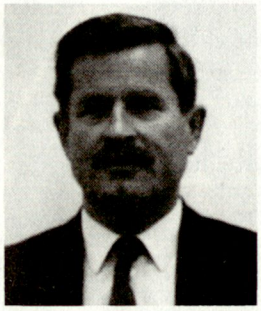
Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland

Peter Marti

Die Schweiz hat vor 20 Jahren mit dem Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung die organisatorischen Grundlagen für eine umfassende Sicherheitspolitik gelegt. Mit der Konzeption der Gesamtverteidigung vom 27. Juni 1973 wurden dem Instrumentarium die Aufgaben zugewiesen. In der Bundesrepublik Deutschland fehlen für die Gesamtverteidigung die gesetzlichen Grundlagen und eine übergeordnete Koordination. Der vorliegende Aufsatz – er fasst verschiedene Aufsätze aus einem Beiheft der Zeitschrift «Truppenpraxis» der Bundeswehr zusammen – zeigt auf, wie in unserem Nachbarland Wunsch und Wirklichkeit, Notwendigkeit und Praxis auseinanderklaffen.



Peter Marti,
Brückfeldstr. 33, 3012 Bern;
Sektionschef DMV;
Oberst i Gst im Armeestab;
seit 1975 Rubrikredaktor der ASMZ

Probleme der Zuständigkeiten

Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (entspricht unserer Bundesverfassung) leitet innerhalb der Richtlinien der Politik, die der Bundeskanzler bestimmt und verantwortet, jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig. So ist der Bundesminister der Verteidigung für die Vorbereitung der militärischen Verteidigung und sind die übrigen Bundesminister in ihren jeweiligen Bereichen für die Aufgaben der zivilen Verteidigung zuständig und verantwortlich. Die **Kompetenzen und Strukturen** beider Bereiche sind bereits im Frieden, aber auch im Krieg **strikt getrennt.** Es gibt also keine Übertragung ziviler Befugnisse auf militärische Stellen oder umgekehrt, aber es bestehen Verpflichtungen zur gegenseitigen Unterstützung.

Noch komplexer gestaltet sich die Zusammenarbeit durch den **föderativen Aufbau** der Bundesrepublik mit der Aufteilung der zivilen Befugnisse auf Bund, Länder und Gemeinden, während die militärischen Aufgaben und Befugnisse beim Bund allein konzentriert sind. Dieses Nebeneinander von Organen der militärischen Verteidigung und der zivilen Verteidigung bleibt auch in Krise und Krieg bestehen. Das Primat der Politik und die Erhaltung des Rechtsstaates mit der geringstmöglichen Einschränkung von Grundrechten auch in Krieg und Krise führen dazu, dass Organe für die Gesamtverteidigung ausschliesslich im politischen Bereich angesiedelt sind, nämlich bei der Bundesregierung und beim Bundessicherheitsrat.

Ohne eine funktionierende zivile Verteidigung ist jede militärische Verteidigung zum Scheitern verurteilt.

Ein Faktor zur weiteren Komplizierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der Gesamtverteidigung liegt darin, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verteidigung nicht allein führt, sondern im **Bündnis mit den anderen NATO-Staaten.** Diese haben die Operationsführung im Krieg und deren Planung im Frieden an die NATO-Kommandobehörden übertragen, die nach den einstimmig beschlossenen Vorgaben des NATO-Rats handeln. Hinzu kommt, dass ein grosser Teil der für die Unterstellung unter die NATO vorgesehenen Truppen der Verbündeten bereits im Frieden in der Bundesrepublik stationiert sind.

Zivil-militärische Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen

Die beschriebenen Gegebenheiten führen dazu, dass die Gesamtverteidigung sowohl im Bereich der NATO-Verteidigung als auch im Bereich der nationalen Landesverteidigung jeweils über Organe sowohl der militärischen Verteidigung als auch der zivilen Verteidigung verfügt. Die Beziehungen dieser Organe untereinander sind in Abbildung 1 dargestellt.

Zivil-militärische Zusammenarbeit ist keine Aufgabe an sich für bestimmte Organisationselemente. Sie umfasst vielmehr alle Aufgaben und Massnahmen, die in Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen, nationalen oder NATO-Behörden im Frieden oder Krieg mit dem Ziel wahrgenommen werden, eine wirksame Gesamtverteidigung des Bündnisses sicherzustellen. Die zurzeit gültige NATO-Definition (siehe Kasten) bezieht sich demgegenüber auf NATO-Seite nur auf die militärischen NATO-Befehlshaber und umfasst noch nicht die zivilen NATO-Behörden.

Zwischen den Behörden der zivilen Verteidigung und dem Bereich der militärischen NATO-Verteidigung stellt die **nationale militärische Landesverteidigung** gewissermassen eine «Bauklammer» dar. Sie vertritt die deutschen Interessen bei den NATO-Kommandobehörden und koordiniert die Unterstützung der Streitkräfte aus dem Bereich der zivilen Verteidigung. Auf Regierungsebene vertritt der

Zivil-militärische Zusammenarbeit

a) Deutsche Definition:
Zivil-militärische Zusammenarbeit umfasst alle Aufgaben und Massnahmen, die in Zusammenarbeit zwischen *militärischen* und *zivilen, nationalen* oder *NATO-Behörden* in Frieden oder Krieg mit dem Ziel wahrgenommen werden, eine wirksame Gesamtverteidigung des Bündnisgebietes sicherzustellen.

b) NATO-Definition:
Zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) umfasst alle Tätigkeiten und Massnahmen, die in Frieden und Krieg zwischen NATO-Befehlshabern und nationalen militärischen oder zivilen Behörden unternommen werden, welche die Beziehungen zwischen den alliierten Streitkräften, der Bevölkerung oder Dienststellen in dem Gebiet betreffen, in dem diese Streitkräfte sich befinden oder woher sie unterstützt werden.

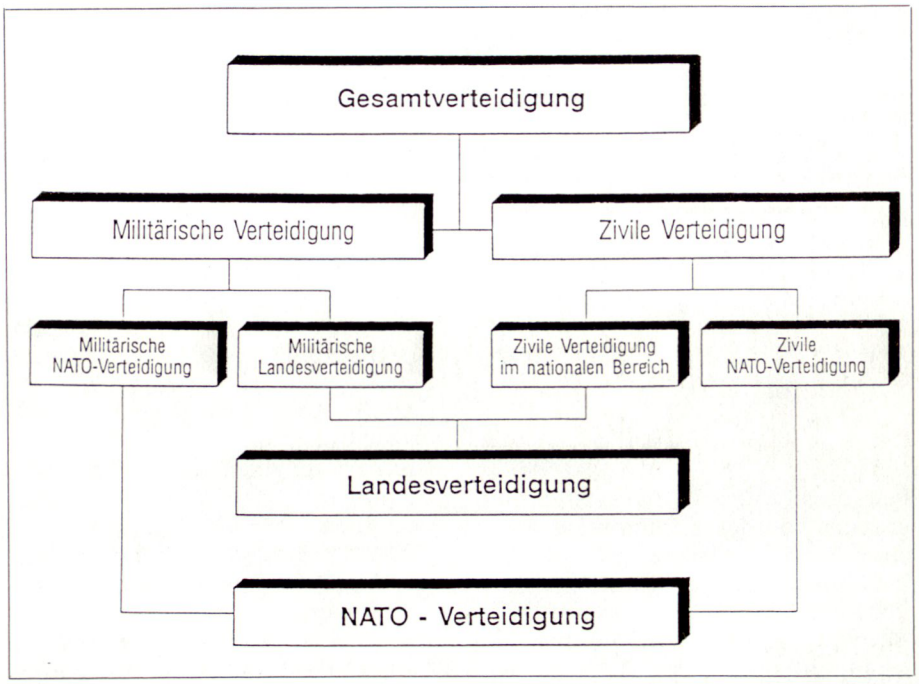


Abb. 1

Bundesminister des Innern die Belange der Bundesrepublik gegenüber der **zivilen NATO-Verteidigung.** Die Mittlerrolle dieses Ministeriums setzt sich auf den nachgeordneten Ebenen der **Territorialen Kommandobehörden** fort (Abbildung 2):

– Das **Territorialkommando** hat als Ansprechpartner den nachgeordneten NATO-Befehlshaber sowie das jeweilige nationale Oberkommando der verbündeten Streitkräfte. Auf seiner Ebene gibt es keinen unmittelbaren Ansprechpartner im zivilen Bereich.

– Das **Wehrbereichskommando** steht zwischen den Korps auf militärischer Seite und dem Bundesland auf ziviler Seite.

– Das **Verteidigungsbezirkkommando** arbeitet auf der Ebene der Division (Division der Bundeswehr oder Division der Verbündeten) und Regierungsbezirk.

– Das **Verteidigungskreiskommando** erfüllt die Mittlerfunktion zwischen dem militärischen Bereich auf Stufe Brigade, Regiment oder Bataillon und im zivilen Bereich auf der Ebene der Behörden der allgemeinen Verwaltung auf Kreisstufe.

Obwohl nicht institutionalisiert, besteht selbstverständlich auch die Zusammenarbeit der Gemeinde mit dem örtlichen Kommandanten.

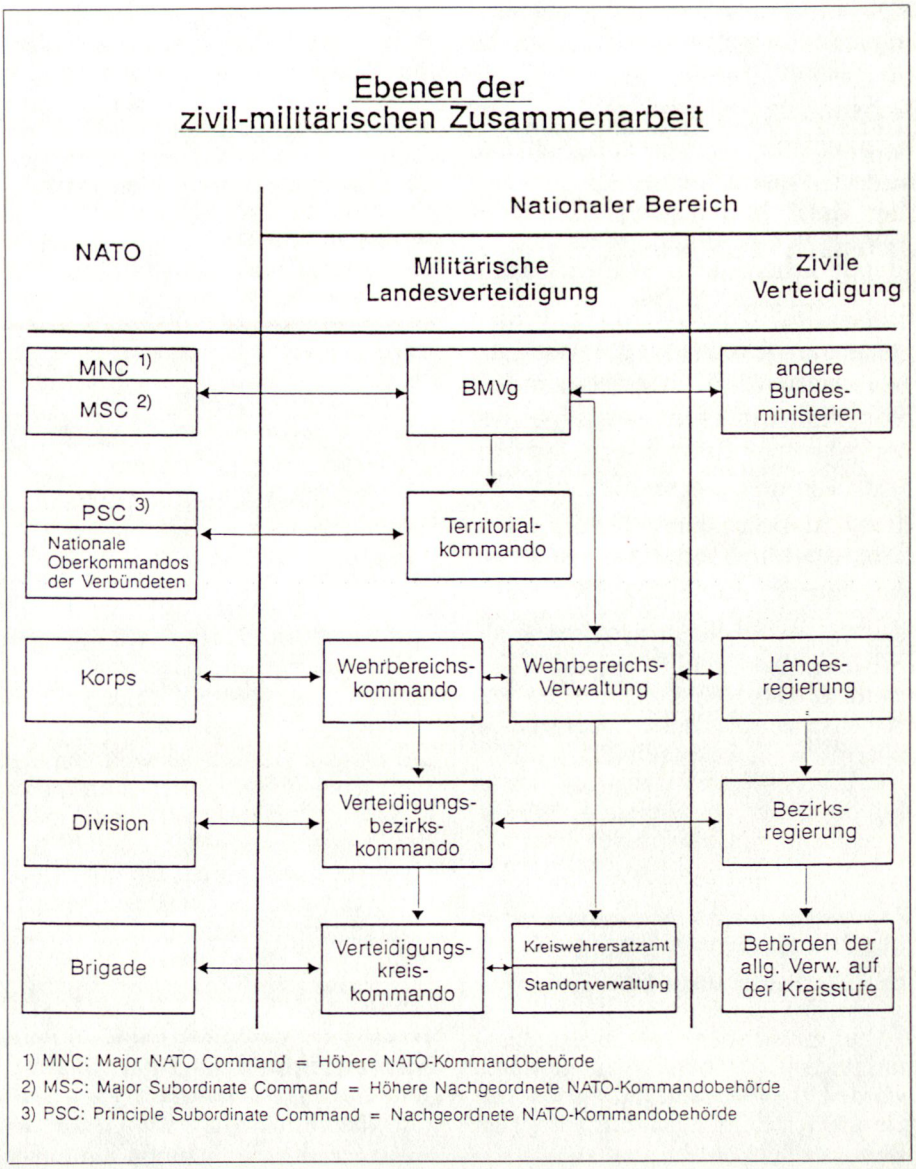


Abb. 2

Es fehlt die übergeordnete Koordination

Grundsätzlich wird die Zusammenarbeit der zivilen Behörden und der für die militärische Verteidigung

zuständigen Stellen als gut bezeichnet. **Probleme** entstehen dann, wenn die Kompetenzen nicht klar abgegrenzt sind. Es können sich aber auch Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Auftragsdurchführung dadurch ergeben, dass bestimmte langfristige Programme wie der **Schutzraumbau** erst zu einem sehr geringen Teil verwirklicht sind. Dass gerade die Möglichkeiten und die Notwendigkeit für den Bevölkerungsschutz nicht immer voll genutzt werden, lässt sich aus dem Stand des Schutzraumbaus in der Bundesrepublik Deutschland ablesen, der in mehreren Jahrzehnten Schutzräume für weniger als 5 Prozent der Bevölkerung schaffte.

Eine Institutionalisierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit durch eine Vorgabe des Bundes gibt es in der Bundesrepublik Deutschland nicht.

Ein wesentliches Problem in der zivil-militärischen Zusammenarbeit ergibt sich aus dem **Fehlen eines übergeordneten Koordinators** für die Belange der Gesamtverteidigung. Zurzeit erfolgt eine Koordination lediglich im Bundessicherheitsrat, einem Ministerausschuss, dem jedoch keine Koordinierungsstelle zugeordnet ist und dem in der Regel bereits abgestimmte Vorschläge für Einzelfragen vorgelegt werden.

Besonders in den zivilen Ressorts werden überdies verteidigungsrelevante Aufgaben laufend durch die Entwicklungen in Wissenschaft, Wirtschaft und Industrie oder in der Europäischen Gemeinschaft (EG 1992) beeinflusst. Diese Veränderungen können nicht allein auf den Arbeitsebenen bewältigt und umgesetzt werden. Das Ineinandergreifen der Arbeitsebenen muss **übergreifend überwacht und koordiniert** werden; letztlich ist ein zentraler Sachwalter für die Gesamtverteidigung als ständige Institution im Frieden unerlässlich.

Unterschiedlicher Stand in den Bundesländern

Auf die Mittlerfunktion des Territorialheers ist bereits hingewiesen worden. Leider fehlt bis heute eine Gesamtverteidigungsrichtlinie der Bundesregierung, in der diese verbindlich und einheitlich festgeschrieben ist. Die Bundesländer haben deshalb nicht identische Lösungen gewählt. Zwei Beispiele dafür:

In **Baden-Württemberg** hat die zivil-militärische Zusammenarbeit seit mehr als 25 Jahren auf Landesebene und seit kurzem auf Regierungsbezirksebene eine gemeinsam vereinbarte Form. Es herrschen klare Verhältnisse: Die Rolle des Territorialheers wird konsequent anerkannt und verpflichtend vertreten, was in der Bundesrepublik Deutschland einmalig ist. Die Folge ist eine sehr gute Zusammenarbeit auf allen Ebenen und eine beispielgebende Rolle Baden-Württembergs für die anderen Bundesländer in der zivil-militärischen Zusammenarbeit.

Das Bundesland **Bayern** zeichnet sich durch einen geschichtlich bedingten bemerkenswerten Zentralismus aus. Obwohl eine Verlagerung von Aufgaben auf untere Ebenen stattgefunden hat, und zwar gerade auch im Bereich der Verteidigungsaufgaben, entspricht die zentrale Rolle der Bayerischen Staatsministerien nicht immer der im militärischen Bereich üblichen Dezentralisation im Rahmen der Auftragstaktik mit der Verlagerung von Aufgaben und Entscheidungskompetenz nach unten. Dass der Freistaat die Probleme der Gesamtverteidigung ernst nimmt, zeigt aber seine Beteiligung an Übungen. Die zahlenmässige Beteiligung Bayerns, und zwar seiner Landesbehörden, der Bezirksregierungen, der Landkreise und einzelner ausgewählter Gemeinden an den WINTEX/CIMEX Übungen der Jahre 1985 und 1987 entsprach nahezu der Beteiligung in allen anderen Bundesländern zusammen.

Wo die zivil-militärische Zusammenarbeit von Bundesland zu Bundesland anders interpretiert und unterschiedlich gehandhabt wird, hängt es vom guten Willen der Beteiligten an der Basis ab, ob das Zusammenspiel zur Verhinderung eines Krieges klappt.

Sorgenkind Zivilschutz

Zivile Verteidigung als Teil der Gesamtverteidigung ist ihrem Sinn nach auf die Bewältigung von Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung ausgerichtet, die im Zusammenhang mit einem aussenpolitisch – militärischen Konflikt entstehen können. Als solche steht die zivile Verteidigung, insbesondere aber der Zivilschutz, nach wie vor **im Kreuzfeuer der Kritik** und findet offenbar **wenig Akzeptanz bei der Bevölkerung.** Im Gefolge des Unglücks von Tschernobyl wurde versucht, die Massnahmen der zivilen Verteidigung dadurch schmackhafter zu machen, dass man sie mit dem **Deckmantel des «Katastrophenschutzes»** umgibt. So wurde unter anderem im Bundesministerium des Innern die Abteilung «Zivile Verteidigung und Katastrophenschutz» in «Katastrophenschutz» umbenannt. Diesen Auffassungswandel halten Fachleute in der Bundesrepublik Deutschland für gefährlich. Noch **im Jahr 1984** waren die Aufgaben vom zuständigen Bundesministerium wie folgt definiert worden:

Eine zahlenmässig kleine, aber lautstarke Minderheit diffamiert (auch in der Bundesrepublik Deutschland) die zivile Verteidigung als Kriegsvorbereitung.

«Der Zivilschutz hat die Aufgabe, in einem Verteidigungsfall den Bürger durch nichtmilitärische Massnahmen vor Kriegseinwirkungen zu schützen und dafür im Frieden Vorsorgemassnahmen zu treffen ... Der Zivilschutz ist aber auch unverzichtbar für die militärische Verteidigung. Ohne wirksamen Schutz der Bevölkerung können die Streitkräfte in unserem Land nicht operieren, können sie nicht ihren militärischen Verteidigungsauftrag erfüllen ... Zur Verteidigungsfähigkeit und Verteidigungsbereitschaft im Frieden gehört daher auch der Zivilschutz.»

Zwei Jahre später hiess es in einer Broschüre des selben Ministeriums:

«Als Konsequenz aus dem Reaktorunglück ... fordern unsere Bürger vorbeugende Überlegungen und praktische Schritte zur Bewältigung solcher oder vergleichbarer Notfallsituationen. Sie hätten kein Verständnis dafür, wenn wir ... den Zivilschutz verengt auf den nach unserer Einschätzung sicherlich nicht auszuschliessenden, aber doch unwahrscheinlichen Fall eines militärischen Konflikts begreifen würden.»

Noch ein Jahr später, **im Jahr 1987,** äusserten rund 70 Prozent der im Rahmen einer Meinungsumfrage be-

fragten Bundesbürger die Forderung, dass der Katastrophen- und Zivilschutz ausgebaut werden müsse, weil die bestehenden Vorsorgemassnahmen als nicht ausreichend angesehen werden. Und 82 Prozent der Befragten hielten die Tatsache, dass in der Schweiz für mehr als vier Fünftel der Bevölkerung ein Schutzplatz vorhanden ist, für gut...

Aus der Sicht der NATO

Für die NATO gehört die zivil-militärische Zusammenarbeit zu jenen Aufgaben, die als Ausdruck der **zurückbehaltenen Souveränität** und damit der letzten Verantwortung für die Verteidigung ihrer Territorien in der Zuständigkeit der einzelnen Bündnisstaaten verbleiben. Obwohl gleiche Grundauffassungen die Ausgestaltung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in den Bündnisländern leiten, haben sich diese bisher **keine einheitliche Begriffsdefinition** gegeben, die alle Träger der zivil-militärischen Zusammenarbeit umfasst. Mit der Schaffung der integrierten militärischen NATO-Kommandostruktur wurde es allerdings erforderlich, die den NATO-Befehlshabern im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit zugedachte Rolle einheitlich zu definieren. Dies ist mit dem Begriff **«Civil-military-Co-Operation»** geschehen. Die in der Befehlskette der NATO stehenden Kommandanten werden dadurch zu Trägern der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf den Territorien der Mitgliedstaaten und erhalten ein wichtiges Attribut ihrer Institutionalisierung im Bündnis.

Für die Führung der Operationen der gemeinsamen Bündnisverteidigung sollen die bestmöglichen Bedingungen in jenen Bereichen geschaffen werden, die in nationaler Verantwortung der Partner bleiben. **Übergeordnetes Ziel** ist es, die Sicherstellung der jederzeitigen Führbarkeit der Operationen mit der Begrenzung der potentiell existenzbedrohenden Risiken eines modernen Kriegs in Einklang zu bringen und damit zugleich zur Akzeptanz der NATO-Verteidigung bei der eigenen Bevölkerung und zur glaubhaften Abschreckung beim politischen Gegner beizutragen.

Der defensive Charakter des NATO-Bündnisses impliziert bei einer bewaffneten Auseinandersetzung in Westeuropa den **Krieg im eigenen Land.** Die besonderen geostrategischen und wehrgeographischen Bedingungen für das westeuropäische NATO-Gebiet, nämlich die in entscheidenden Teilen geringe räumliche Tiefe, starke Bevölkerungskonzentrationen und Industrieverdichtungsräume, zwingen in den Randstaaten des Bündnisses von Anbeginn eines Krieges dazu, die **Auswirkungen** der Operationen **auf die Zivilbevölkerung** und ihre materiellen Existenzgrundlagen in alle Überlegungen und Planungen einzubeziehen.

Militärische Operationen im eigenen Land zwingen die Planer, die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung in alle Überlegungen einzubeziehen.

Zusammenfassung

Die zivil-militärische Zusammenarbeit hat nach bundesdeutschem Verständnis zum Ziel, die Massnahmen der militärischen Verteidigung und die Massnahmen der zivilen Verteidigung in einer **Brückenfunktion** so zu verbinden, dass mit möglichst geringen Reibungsverlusten beide Bereiche ihren Anteil an der Gesamtverteidigung wirksam erbringen können.

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich heute die Frage nach der **Akzeptanz der zivilen Verteidigung** und damit der Gesamtverteidigung im politischen und gesellschaftlichen Raum. Mehr als 40 Jahre Nichtkrieg in Europa, verbunden mit der auf Frieden gerichteten Politik aller Bundesregierungen und dem altersbedingten Ausscheiden der Erlebnisgeneration des Zweiten Weltkrieges aus den Schlüsselpositionen haben eine Bewusstseinslage geschaffen, in der sich die Republik eine Bundeswehr als Versicherung gegen den Krieg hält, im übrigen aber die Bedürfnisse der zivilen Verteidigung verdrängt. Klagen – darüber sind sich die Fachleute einig – nutzen in dieser Lage nichts. Es gilt vielmehr, sich den Aufgaben der zivilen Verteidigung als Bewältigung von Notfällen unter Anerkennung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu stellen. ■

Militärwissenschaftliche Vorlesungen an der Universität Bern

Im Wintersemester 1989/90 liest Dr. Laurent F. Carrel im Hörsaal 47 des Hauptgebäudes über:

Sicherheitspolitische Erkenntnisse aus der sowjetischen Kriegführung in Afghanistan 1979 bis 1989 im globalstrategischen, regionalen und militärischen Bereich

Die Vorlesung ist öffentlich. Sie beginnt am 14. November 1989 und findet jeden Dienstag von 17.15 bis 18 Uhr statt.

In der Vorlesung werden folgende Themen behandelt:

- **Die sowjetische Beurteilung der Lage** vor dem Entscheid zur militärischen Invasion, während der Kriegsjahre (Entscheid zum Verbleib in Afghanistan), bzw. vor dem militärischen Rückzug.
- **Die sowjetische Invasion:** die militärische Aktualität der Erkenntnisse.
- **Die sowjetische Kriegführung in Afghanistan:** Eine Fülle von Erkenntnissen aus dem strategischen, operativen, taktischen, technologischen und wehrpsychologischen Bereich soll aus sowjetischer Sicht bewertet und in den politisch-militärischen Gesamtzusammenhang des Konfliktes gestellt werden.
- **Die globalstrategische Dimension:** die Auswirkungen des Krieges auf die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung Chinas.
- **Die regionale Dimension:** die Wechselwirkungen zwischen dem Afghanistankrieg, der Aussen- und Innenpolitik von Pakistan, Afghanistan, Iran, Indien, China und der Sowjetunion.

Dr. iur. Laurent F. Carrel, Fürsprecher, ist Oberstlt i Gst und Chef Prospektivplanung im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste. Er ist militärwissenschaftlicher Publizist und unter anderem Mitglied des «Schweizer Arbeitskreises Militär und Sozialwissenschaften, SAMS», «International Institute for Strategie Studies, IISS, London», «United States Strategic Institute, Washington D.C., USA».