

Kohlhammer

Uwe Becker/Sebastian Heck

OPLAN DEU – Was tun?

**Die Rolle der Zivilen Verteidigung in
Bedrohungslagen – ein Leitfaden**

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

1. Auflage 2026

Umschlagbild: Uwe Becker

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Heßbrühlstr. 69, 70565 Stuttgart
produktsicherheit@kohlhammer.de

Print:

ISBN 978-3-17-047241-9

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-047242-6

epub: ISBN 978-3-17-047243-3

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Präambel

Das vorliegende Werk ist aus zwei Perspektiven entstanden:

Der militärischen Sicht der Bundeswehr sowie der zivilen Sicht von Verwaltung und Bevölkerungsschutz auf kommunaler Ebene. Beide Sichten verfolgen ein gemeinsames Ziel – die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Handlungsfähigkeit im Rahmen der Gesamtverteidigung – unterscheiden sich jedoch in Auftrag, Denklogik, Begrifflichkeiten, Zeithorizonten und Verantwortungszuschnitten.

Während die militärische Perspektive des Operationsplans Deutschland (OPLAN DEU) auf Ausführbarkeit aus dem Stand heraus, operative Klarheit, vordefinierte Verfahren, Führungsprozesse und die schnelle Herstellung militärischer Handlungsfähigkeit ausgerichtet ist, bleibt auch das militärische Handeln an geltende Rechtsnormen, verfassungsrechtliche Vorgaben und bestehende Zuständigkeitsordnungen gebunden. Die zivile Perspektive ist geprägt von föderalen Zuständigkeiten, rechtlichen Bindungen, administrativen Prozessen und der dauerhaften Aufrechterhaltung staatlicher und kommunaler Leistungsfähigkeit unter Friedens- wie Krisenbedingungen.

Diese unterschiedlichen Blickwinkel sind nicht widersprüchlich, lassen sich jedoch nicht in allen Punkten deckungsgleich übereinanderlegen. Der Text macht bewusst sichtbar, wo sich Anforderungen überschneiden, wo sie auseinanderlaufen und wo diese Synchronisierung verbessert werden kann. Gerade an diesen Schnittstellen besteht weiterer Handlungsbedarf.

Die Erstellung des Textes erfolgte in einem interdisziplinären Abstimmungsprozess, in dessen Verlauf nicht in allen Aspekten vollständige Übereinstimmung erzielt werden konnte: im Zusammenwirken militärischer und ziviler Leistungserbringer, in der Übersetzung militärischer Bedarfe in zivile Planungen, in der Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten, der Definition von Schnittstellen, der Finanzierung sowie in der Entwicklung praxistauglicher, ebenengerechter Lösungen für Länder und Kommunen.

Zunächst die positive Nachricht: Die häufig gestellte Frage nach den Kosten für den Aufbau sogenannter Convoy Support Center (CSC) ist eindeutig geklärt – den betroffenen Kommunen entstehen hierbei keine finanziellen Belastungen. Da sich Deutschland nicht im Kriegszustand befindet, gelten weiterhin die friedensmäßigen

Regelungen. Die entstehenden Kosten werden vollständig vom Bund getragen und auf Grundlage ziviler Verträge abgewickelt.¹

Die Bestimmungen zur Umsetzung von Zivilschutzmaßnahmen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung finden auf Unterstützungsleistungen für die Bundeswehr zur Umsetzung des OPLAN DEU keine Anwendung. Die potenziell betroffenen Kommunen werden hierzu direkt von der Bundeswehr angesprochen. Auf dieser Grundlage ermitteln die Kommunen die Kosten der erforderlichen Unterstützungsleistungen und schließen entsprechende Verträge ab. Zuständig für die vertragliche Abwicklung sind die Bundeswehr-Dienstleistungszentren (BwDLZ).

Der Anspruch dieses Werkes ist es nicht, eine einheitliche Sicht zu erzwingen, sondern beide Perspektiven transparent darzustellen, Verständnis füreinander zu schaffen und damit eine belastbare Grundlage für die notwendige Weiterentwicklung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der Gesamtverteidigung zu legen.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit, die Ausgestaltung der Gesamtverteidigung und die Umsetzung des OPLAN DEU sind zur Drucklegung ein »Work in Progress«. Somit sind einige Aussagen von temporärer Natur. Unschärfen bestehen. Regionale und lokale Unterschiede erfordern in jedem Fall eigenständige Lösungen. Dennoch bietet dieses Buch Handreichungen, um gemeinsame Aufgaben strukturiert anzugehen.

1 .loyal Das Magazin für Sicherheitspolitik, Interview mit Oberst Armin Schaus, online abrufbar unter: <https://www.reservistenverband.de/magazin-loyal/interview-schaus-gesamtverteidigung/>, zuletzt aufgerufen am: 19.02.2026.

Tabelle 1: Unterschiede und Spannungsfelder zwischen militärischer und ziviler Perspektive

	Zivil	Militärisch	Spannungsfeld
Planungslogik	■ umfangreiche Planungen »vor dem Ereignis« im Rahmen rechtlicher Voraussetzungen ■ vielfach ereignis- und lagegetrieben ■ stärker reaktiv, stärker prozessorientiert ■ aufwändige Abstimmungsprozesse	■ umfangreiche Planungen »vor dem Ereignis« ■ klare Führungs- und Entscheidungsstrukturen ■ bedarfsbegründende Dokumente (OPLAN DEU) ■ Übungen auf der Grundlage des Plans	■ militärische Erwartung an zivile Planungen vs. zivile Abhängigkeit von föderalen Strukturen, Strukturen weiterer Organisationen, Rechtsrahmen, Ressourcenzugriff und Zuständigkeiten
Begrifflichkeiten und Ebenenverständnis	■ »operativ« häufig gleichgesetzt mit Durchführung ■ strategische, administrative, operativ/taktische Ebenen gemäß FwDV 100	■ Unterscheidung strategisch – operativ – taktisch ■ operative Führung als zentrale Ebene (OpFüKdoBw) ■ taktische Ebenen als Durchführungsebenen mit eigener Planungsverantwortung	■ klare Bestimmungen militärisch ■ operativ bedeutet zivil durchführend, ggf. technisch/taktisch als »handwerkliche Ebene« ■ zivil-administrative Ebene (Verwaltung) klar vom Operativen getrennt

∞ **Tabelle 1:** Unterschiede und Spannungsfelder zwischen militärischer und ziviler Perspektive – Fortsetzung

	Zivil	Militärisch	Spannungsfeld
Führungs- und Entscheidungswege	▪ föderales System ▪ Zuständigkeiten verteilt auf Bund, Länder, Kommunen ▪ keine direkte Weisungsbefugnis vergleichbar mit militärischer Führung	▪ zentrale Führung (operativ: Nationaler Territorialer Befehlshaber, OpFüKdoBw) ▪ klare Weisungsstrukturen ▪ Befehlswege mit Führungsmitteln (IT) hinterlegt	▪ Notwendigkeit der Definition ebenen- und auftragsgerechter Zusammenarbeit ▪ Weisungen auf der zivilen Seite nicht immer möglich (Ressortprinzip/Ebenen (Bund, Länder, Kommunen))
Ressourcenverständnis	▪ Ressourcen sind vielfach bereits im Regelbetrieb knapp ▪ Personal, Infrastruktur und Hilfsorganisationen mehrfach gebunden ▪ Doppelinanspruchnahme (z. B. Gesundheitssystem, THW, Hilfsorganisationen) ▪ Ressourcenverantwortung und -entscheidung in uneinheitlichen Strukturen	▪ Ressourcen als planbare Bedarfe, Ziel: Vollaussstattung ▪ Ressourcenentscheidungen folgen der Organisation ▪ Zuteilung von Ressourcen erfolgt zentral ▪ Annahme, dass definierte/vertragliche Unterstützungsleistungen bereitstehen	▪ militärischer Bedarf ist mit zivilen Fähigkeiten abzugleichen, trifft aber auf zivile Systemgrenzen

Tabelle 1: Unterschiede und Spannungsfelder zwischen militärischer und ziviler Perspektive – Fortsetzung

	Zivil	Militärisch	Spannungsfeld
Zeitlogik	▪ Handeln überwiegend im Friedensrecht ▪ viele Maßnahmen rechtlich erst im Spannungs- oder Verteidigungsfall möglich ▪ Abstimmungen zeitaufwändig ▪ grundsätzliche Diskontinuität der Arbeitszeiten ▪ Kontinuität lediglich Ausnahme (Blaulichtorganisationen, Gesundheitswesen)	▪ Phasenlogik (Frieden – Krise – Spannungs-/Verteidigungsfall) ▪ frühzeitige Vorbereitung auf Eskalation durch Eventualfallplanung ▪ Zeit als bestimmender Faktor in der Operationsführung, z. B. durch vorgeplante zyklische Befassungen und Entscheidungen (»Battle Rhythm«) ▪ Kontinuität (365 – 24/7) bereits im Grundbetrieb	▪ Notwendigkeit früherer Vorsorge vs. rechtliche Zulässigkeit ▪ Anpassung der Zeitlogiken ▪ Herausforderung, administrative Strukturen 365 – 24/7 zu befähigen

Tabelle 1: Unterschiede und Spannungsfelder zwischen militärischer und ziviler Perspektive – Fortsetzung

	Zivil	Militärisch	Spannungsfeld
Geheimhaltung vs. Handlungsfähigkeit	▪ Bedarf an eingestuften (militärischen) Informationen für realistische Planung, Ausbildung und Vorbereitung ▪ Kommunen müssen handeln können, auch bei eingeschränkter Kenntnis; ein abgestufter und realistischer Zugang zu eingestuften Informationen ist notwendig und verfügbar (VS-NfD)	▪ Geheimhaltungsbedürfnis Voraussetzung für Wirksamkeit ▪ Teile OPLAN DEU und Folgedokumente weiterhin weitgehend GEHEIM eingestuft, Rest VS-NfD ▪ Geheimhaltung, z. B. bei der Übermittlung von Informationen grundsätzlich flächendeckend sichergestellt ▪ Einschränkungen durch Geheimhaltung werden minimiert	▪ Informationsschutz vs. zivile planerische und handlungsorientierte Notwendigkeit
Rollenverständnis	▪ Unterstützung der Streitkräfte als eine Säule/Aufgabe unter mehreren ▪ Priorität bleibt Schutz der Bevölkerung und Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen	▪ militärische Rollen klar definiert und weitgehend eindeutig in unterschiedlichen Phasen ▪ zivile Seite als durch Gesetze und Verordnungen festgelegter Unterstützer militärischer Operationen	▪ unterschiedliche Schwerpunktsetzungen innerhalb der Gesamtverteidigung wären zu adressieren ▪ Änderung der zivilen Aufgaben nach Lage ist aus militärischer Sicht zu berücksichtigen

Bewertung

Gewachsene, zum Teil weiterhin sinnvolle strukturelle, rechtliche und systemische Unterschiede sind eine der zentralen Herausforderungen. Militärische Organisationen sind bereits im Grundbetrieb auf den Einsatz ausgerichtet, während zivile Strukturen dafür eine Änderung von Verfahren und Abläufen durchführen.

Allerdings stellt sich nicht mehr die Frage des »Ob«, sondern des »Wie« bei der Übersetzung zwischen den Systemen. Der OPLAN DEU bietet von militärischer Seite den Orientierungsrahmen.

Inhaltsverzeichnis

Präambel	5
1 Einleitung	17
1.1 Hintergrund, Ziel (zivil) und Absicht (militärisch)	17
1.2 Der Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) – Einordnung und Relevanz	23
1.3 Zielgruppe und Nutzen des Buches	27
1.4 Aufbau und Methodik (Checklisten, Praxisbeispiele, Handlungsempfehlungen)	30
2 Grundlagen der Gesamtverteidigung	33
2.1 Begriff und Konzept der Gesamtverteidigung	33
2.2 Zivile Verteidigung	34
2.3 Militärische Verteidigung	40
2.4 Historische Entwicklung seit 1945	43
2.5 Rechtlicher Rahmen	47
2.5.1 Internationale und europäische Grundlagen	47
2.5.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen (Grundgesetz)	49
2.5.3 Nationale Grundlagen	52
2.5.4 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)	55
2.5.5 Landesrechtlicher Katastrophenschutz	55
2.5.6 Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen (DRK-Gesetz)	56
2.5.7 Weitere einschlägige Rechtsgrundlagen	56
2.5.8 Art. 85 GG – Die Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung ...	57
2.5.9 Host Nation Support (HNS)	61
3 Die vier Säulen der Zivilen Verteidigung	66
3.1 Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen (SURF)	66
3.2 Zivilschutz	71
3.3 (Not)Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte – Vorsorgegesetze, KRITIS	95
3.3.1 Einführung	95

3.3.2	Grundsätzliches	95
3.3.3	Rechtlicher Rahmen: Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze (SVG)	96
3.3.4	Kritische Infrastrukturen (KRITIS)	97
3.3.5	Sektoren der Versorgungssicherheit	98
3.3.6	Rolle der Kommunen	99
3.3.7	Herausforderungen und aktuelle Entwicklungen	100
3.4	Unterstützung der Streitkräfte – Zwei Welten treffen aufeinander	102
3.4.1	Mögliche Ereignisse	104
3.4.2	Militärische Bedarfe der Unterstützungsleistung gemäß RRGV und KZV	104
3.4.3	Zusammenfassung	111
4	Der Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) – Bedeutung für die kommunale Ebene	117
4.1	Erwartungen der Bundeswehr	157
4.2	Grenzen der Zugänglichkeit und was das für Landkreise bedeutet	162
4.2.1	Gründe für die eingeschränkte Zugänglichkeit des OPLAN	162
4.2.2	Abgrenzung von militärischer Planung und kommunaler Verantwortung	163
4.2.3	Praktische Auswirkungen der eingeschränkten Zugänglichkeit auf Landkreise	163
4.2.4	Risiken falscher Erwartungen an Transparenz	164
4.3	Ableitung praktischer Maßnahmen trotz Geheimhaltung	164
4.3.1	Geheimschutz – Grundlagen und Schutzstufen	164
4.3.2	Ableitung praktischer Maßnahmen für die zivile Seite	166
4.3.3	Unterstützung der Streitkräfte – Allgemeine Grundsätze für zivile Stellen	167
4.3.4	Convoy Support Center (CSC) – Definition, Anforderungen, Größe	168
4.3.5	Alternative Convoy Support Center als Notfalloption – Rolle für Landkreise	169
4.4	Schnittstellen zu bestehenden Katastrophenschutz- und Notfallplänen	176
4.4.1	Grundlagen und Definition	176
4.4.2	Rechtliche Grundlagen	176
4.4.3	Inhalte und Struktur typischer Katastrophenschutzpläne	177
4.4.4	Beispiele aus der Praxis	178
4.4.5	Schnittstellen zur Zivilen Verteidigung und zum OPLAN DEU ...	179
4.4.6	Das Prinzip »Dual-Use«	179

4.4.7	Herausforderungen und Grenzen	181
4.4.8	Fazit	181
5	Umsetzung in der Praxis	185
5.1	Aufbau eines kommunalen Gesamtverteidigungsplans	185
5.1.1	Ziele und Prinzipien	186
5.1.2	Aufbau und Gliederung	186
5.1.3	Kommunale Aufgaben je Säule der Zivilen Verteidigung	187
5.1.4	Querschnittsbezüge zum Katastrophenschutz	189
5.1.5	Implementierung: Vorgehensmodell für Kreise/kreisfreie Städte ..	190
5.1.6	Qualitätssicherung und Fortschreibung	192
5.1.7	Fazit	192
5.2	Ressourcenplanung (Personal, Material, Finanzen)	192
5.2.1	Ziele der Ressourcenplanung	193
5.2.2	Finanzielle Ressourcen	193
5.2.3	Materielle Ressourcen	194
5.2.4	Personelle Ressourcen	195
5.2.5	Integration von Ressourcenmanagement und Führung	199
5.2.6	Fazit	200
5.3	Zusammenarbeit mit Nachbarkreisen und Bundesländern	205
5.4	Einbindung von Hilfsorganisationen, Wirtschaft und Zivilgesell- schaft	208
5.4.1	Rechtsgrundlagen und Stellung der Hilfsorganisationen	209
5.4.2	Das Deutsche Rote Kreuz und das Rotkreuzgesetz	210
5.4.3	Das Technische Hilfswerk (THW)	210
5.4.4	Weitere anerkannte Organisationen	211
5.4.5	Zivil, nicht militärisch – der schwierige Spagat	211
5.4.6	Handlungsempfehlungen für Kommunen	212
5.4.7	Einbindung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft	214
5.5	Übungs- und Schulungsprogramme	218
5.5.1	Konzeptionierung – Ausbildung – Übung – Evaluierung – Opti- mierung – Kompetenzsteigerung	218
5.5.2	Warum ist die Bundeswehr ein zentraler Partner?	221
6	Praxisbeispiele und Best Practices	224
6.1	Erfolgreiche Ansätze aus Landkreisen und Städten	224
6.2	Lessons Learned aus Übungen und realen Krisenlagen	226
6.3	Übertragbarkeit auf andere Regionen	228

6.3.1	Grundprinzipien der Übertragbarkeit	229
6.3.2	Vergleichstabellen als Instrument zur Entscheidungsunterstützung	231
6.4	Skalierung und Anpassung: Think big, start small	232
6.4.1	Muster für Kooperationsvereinbarungen als Beschleuniger	233
6.4.2	Handlungsempfehlungen für die Praxis	233
6.5	Fazit	234
7	Ausblick und Weiterentwicklung	235
7.1	Zivile Verteidigung im Kontext neuer Bedrohungslagen (Hybridkrieg, Cyber-Angriffe)	235
7.2	Stärkung der Resilienz auf kommunaler Ebene	238
7.2.1	Was bedeutet Resilienz für Kommunen konkret?	238
7.2.2	Business Continuity Management (BCM) in der Kommunalverwaltung	239
7.2.3	Zivile Alarmplanung als Planungsinstrument der staatlichen Reaktions- und Funktionsfähigkeit	243
7.2.4	Kommunale Resilienz durch Netzwerke und Clusterbildung	247
7.2.5	Der Faktor Mensch: Qualifikation, Kultur und Kommunikation ..	248
7.2.6	Vom Papier in die Praxis: Schritte für Kommunen	252
7.3	Zukünftige Rolle von Bund, Ländern und Kommunen	253
8	Fazit und Handlungsaufruf	259
	Abkürzungsverzeichnis	263
	Stichwortverzeichnis	275
	Anlage A – Hinweise zur Vertragsgestaltung zwischen der kommunalen Ebene und dem Bundeswehr Dienstleistungszentrum	279

1 Einleitung

1.1 Hintergrund, Ziel (zivil) und Absicht (militärisch)

Der russische Angriffskrieg: »Revitalisierung« alter Strukturen

Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 markiert eine sicherheitspolitische Zäsur für Europa. Zum ersten Mal seit Jahrzehnten gehen Deutschland, die NATO und weitere europäische Staaten wieder von einer realen militärischen Bedrohung aus. Die sogenannte »Friedensdividende« der vergangenen Jahrzehnte ist aufgebraucht. »Wir sind nicht im Krieg, aber wir sind auch nicht mehr im Frieden«, sagte Bundeskanzler Merz mehrfach. In dieser hybriden Grauzone verschwimmen die Grenzen zwischen militärischen und nichtmilitärischen Bedrohungen: Cyber-Angriffe, Desinformation, Sabotage und Terrorakte zeigen, dass die Sicherheit Deutschlands im Ergebnis seit einigen Jahren umfassend neu gedacht wird.

Bereits früh wiesen maßgebliche deutsche Politiker den Weg. So stellte Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius am 23.03.2022 fest: »Wir müssen daher – neben der Militärischen Verteidigung – unseren Zivil- und Katastrophenschutz deutlich stärken.« Und am 29.06.2025 bekräftigte Alexander Dobrindt diese Notwendigkeit mit den Worten: »Auch wir müssen militärische und Zivile Verteidigung zusammen denken.« Stichwort: Gesamtverteidigung.

Schon das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016 macht deutlich, dass Sicherheit nur durch das Zusammenwirken ziviler und militärischer Strukturen gewährleistet werden kann. Das Weißbuch ist ein Grundsatzdokument der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und formuliert die sicherheitspolitischen Leitlinien und Gestaltungsfelder der Bundesregierung. Die Konzeption Zivile Verteidigung von 2016 betrachtet den zivilen Beitrag zur Gesamtverteidigung. Beide Dokumente gemeinsam waren Grundlage für eine Novelle weiterer strategischer Dokumente.

Die aktuellen politischen Aussagen spiegeln nun eine strategische Neuausrichtung wider, die mit der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2023 und den am 05. Juni 2024 vom Bundeskabinett beschlossenen Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (RRGV) ihren institutionellen Ausdruck gefunden haben. Letztere bilden den verbindlichen Rahmen der Bundesregierung für das Konzept der Gesamtverteidigung und beschreiben den integrativen Ansatz zwischen militärischer und Ziviler Verteidigung.

Im militärischen Bereich wurde durch die Bundeswehr im Jahr 2024 der Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) in Kraft gesetzt. Er fasst die zentralen

militärischen Anteile der Landes- und Bündnisverteidigung mit den notwendigen zivilen Unterstützungsleistungen in einem operativ umsetzbaren Rahmen zusammen.

Während die Rahmenbedingungen für die Bundeswehr – gestützt auf NATO-Strukturen und nationale Kommandomechanismen – definiert sind, steht insbesondere die zivile Seite vor erheblichen Herausforderungen. Sie trägt im Rahmen der Zivilen Verteidigung nicht nur die Verantwortung für die Aufrechterhaltung staatlicher Funktionsfähigkeit, der materiellen und personellen Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes sowie der Versorgung der Bevölkerung, sondern auch für die Bereitstellung der aus dem OPLAN DEU abgeleiteten Unterstützungsleistungen für die Bundeswehr.

Die Rahmenrichtlinien der Gesamtverteidigung (RRGV) verstehen Zivile und Militärische Verteidigung als zwei gleichwertige Säulen.

Auf der zivilen Seite reicht das Zuständigkeitsgefüge von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Durchführungsverantwortung der Länder und Kommunen bis hin zu öffentlich-rechtlichen Institutionen. Viele Maßnahmen im Rahmen der Gesamtverteidigung überschneiden sich dabei mit Aufgaben des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes.

Die Gesamtverteidigungsrichtlinien halten dazu fest:

Auf dem Gebiet der Zivilen Verteidigung hat der Bund die Ziele, das Gesamtkonzept sowie die Grundsatzentscheidungen zu treffen; er erlässt die erforderlichen Gesetze einschließlich der entsprechenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften [...].« und »Die Länder führen die Bundesgesetze auf dem Gebiet der Zivilen Verteidigung im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit aus; sie haben die notwendigen Maßnahmen nach dem vom Bund festgelegten Gesamtkonzept der Zivilen Verteidigung in eigener Verantwortung zu planen, vorzubereiten und durchzuführen; sie überwachen die planmäßige Vorbereitung und Durchführung der Einzelmaßnahmen bis auf die kommunale Ebene [...]. Die Landesbehörden unterstehen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung den Weisungen der zuständigen Bundesbehörden unter den im Grundgesetz genannten Voraussetzungen.

Diese Struktur verdeutlicht die enge Verzahnung zwischen Bund, Ländern und Kommunen – aber auch die Notwendigkeit klarer Kommunikations- und Verantwortungswege. Landkreise und kreisfreie Städte sind hierbei neben Bundesbehörden und ihren nachgeordneten Strukturen sowie den Behörden der Länder, als untere Katastrophenschutzbehörden das Rückgrat operativer Umsetzung. Ihre Arbeit umfasst sowohl klassische Aufgaben wie Evakuierung, Warnung und Gefahrenabwehr

als auch neue Anforderungen, etwa die Unterstützung militärischer Operationen oder den Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS).

Die Bundeswehr unterscheidet nach Führungsebenen und den damit einhergehenden Führung- und Einsatzaufgaben. Politisch-strategisch erfolgt dies auf der Ebene des Bundesministeriums für Verteidigung (BMVg). Die operative Führungsebene entscheidet über den Ansatz von Kräften (Kräftezuweisung) und erstellt Weisungen und Pläne für Operationen. Die Kommandos der taktischen Ebene haben die militärische Durchführungsverantwortung und erstellen dafür wiederum konkrete Umsetzungspläne. Insbesondere die Zusammenarbeitsbeziehungen und Verantwortungen für Anteile von Operationen werden auf der operativen Ebene festgelegt.

Auf der zivilen Seite sind operative Aufgaben grundsätzlich die Durchführungsaufgaben in Unterscheidung zu administrativen oder politischen Tätigkeiten.

Die Bundeswehr und die zivile Seite verfügen über ein teilweise unterschiedliches Verständnis bei den Begrifflichkeiten, strategisch, administrativ, taktisch und operativ.

Tabelle 2: *Gegenüberstellung des Verständnisses der Begrifflichkeiten strategisch, administrativ, taktisch und operativ*

Ebene	Zivil	Militärisch
Strategisch	▪ gleichgesetzt mit »weitreichend« oder »grundsätzlich«; die politische und die Leitungsebene der Verwaltungen aller Ebenen ▪ Aufgabe: Definition und Festlegung langfristiger Planungen ▪ Beispiel: politisch gesamtverantwortliche Komponente gem. FwDV 100	▪ die politische und die Leitungsebene BMVg ▪ Umsetzung politischer Vorgaben in strategisch-militärische Weisungen

Tabelle 2: *Gegenüberstellung des Verständnisses der Begrifflichkeiten strategisch, administrativ, taktisch und operativ – Fortsetzung*

Ebene	Zivil	Militärisch
Administrativ	▪ Verwaltung: nachgeordnete Behörden zur administrativen Umsetzung der strategischen Vorgaben ▪ Aufgabe: Übersetzung der strategischen Vorgaben in taktische Maßnahmen und mittelfristige Pläne ▪ Beispiel: administrativ-organisatorische Komponente gem. FwDV 100	▪ auf allen Ebenen (strategisch/taktisch/operativ) flankierend zur Operationsführung: wo notwendig in unterschiedlich starker Ausprägung
Taktisch		▪ taktische Führungsebene, z. B. Dimensionskommandoebene und darunter, z. B. Brigade- und Divisionsebene
Operativ	▪ taktische Planung, Umsetzungsebene ▪ Aufgabe: praktische Umsetzung der strategisch-administrativen Vorgaben in konkrete Handlungen ▪ Beispiel: operativ-taktische Komponente gem. FwDV 100; sowie Katastrophen-/Zivilschutzeinheiten	▪ Operatives Führungskommando (OpFüKdoBw) übernimmt gemäß Osnabrücker Erlass die nationale operative Planung und Führung ▪ Kräfteansatz, die Priorisierung von Aufträgen und die darauf basierende Zuweisung von (Unterstützungs-)fähigkeiten erfolgen dort
Technisch-Taktisch	▪ »handwerkliche« Umsetzung der operativen Vorgaben	

In Zeiten hybrider Bedrohungen sind bestehende zivile Konzepte anzupassen oder zusätzliche Konzepte zu erstellen. Die hohe Bandbreite an Möglichkeiten hybrider Angriffe (durch Sabotage, Terrorakte, Einsatz von Drohnen) stellen erhöhte und auch neue Anforderungen an die planerische Vorbereitung, Führung und praktische Umsetzung sowie an die Kommunikation. Sie stellen allerdings, wie z. B. bei der Drohnenabwehr, die Frage nach Zuständigkeiten und bestmöglicher Befähigung. Adressaten- und ebenengerechte Kenntnisse, Kommunikationsmöglichkeiten und möglichst niedrigschwellige sowie praxistaugliche Maßnahmen sind notwendig.

Beispielhaft zeigt sich dies bereits bei der Erstmaßnahme der Warnung und Information der Bevölkerung: Nur wenn Warnsysteme redundant, leicht verständlich und vertrauenswürdig sind, können sie zur Stärkung von Selbstschutz und Eigenverantwortung beitragen.



Merke:

Die Gesamtverteidigung verfolgt im Kern das Ziel, durch die Erhöhung der zivilen und der militärischen Verteidigungsfähigkeit sowie der Steigerung der Resilienz der Bevölkerung den Erhalt des Friedens durch wirksame Abschreckung zu sichern bzw. im Falle einer militärischen Auseinandersetzung verteidigungsfähig zu sein.

Dabei ist der Anteil der Abschreckung durch die Zivile Verteidigung derzeit noch weniger ausgeprägt als der militärische Anteil. Dieses Werk versteht sich als Beitrag zur Zielsetzung der Stärkung der zivilen Fähigkeiten, indem es Fakten vermittelt, Mechanismen beschreibt und praktische Umsetzungsmöglichkeiten für die zivilen Ebenen – insbesondere für Landkreise und Kommunen – aufzeigt. Dabei werden bestehende Strukturen analysiert, Defizite identifiziert und Handlungsoptionen zur Stärkung der Resilienz entwickelt.

Absicht (militärisch)

Innerhalb der Gesamtverteidigung lassen sich für die Bundeswehr drei grundlegende Absichten und Aufträge ableiten, die unmittelbar Einfluss auf die Zivile Verteidigung haben:

1. **Gestellung militärischer Fähigkeiten im Rahmen der Bündnisverteidigung** einschließlich des Betriebs des deutschen Anteils (DtA) des NATO Reinforcement and Sustainment Networks (RSN) auf deutschem Staatsgebiet (auch bekannt als »Drehscheibe Deutschland«).
2. **Durchführung der nationalen territorialen Verteidigung**, um die territoriale Integrität sowie die Handlungs- und Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik im Krisen- und Verteidigungsfall sicherzustellen.
3. **Umsetzung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ)** auf allen funktionalen, Führungs- und Verwaltungsebenen, um reibungs- und möglichst verzugslose Abläufe zwischen Bundeswehr, Verwaltung und Bevölkerungsschutz zu gewährleisten.

Die Gestellung des Kräftebeitrags militärischer Fähigkeiten im Rahmen der Bündnisverteidigung erfolgt durch die Assignierung von Kräften gegenüber der NATO. In der Regel erfolgt deren Einsatz im Rahmen des dafür handlungsleitenden »NATO

Force Models« (NFM) nicht mehr in nationaler Zuständigkeit oder unter nationaler Führung und grundsätzlich außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland.

Die Drehscheibe Deutschland als Teil der Operationsbasis Deutschland ist der deutsche Anteil am NATO RSN. Dies ist die Befähigung, die Aufnahme und den Transit eigener und verbündeter Streitkräfte im Umfang von bis zu 800 000 Soldaten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, allerdings nicht zeitgleich, zu ermöglichen. Dazu sind zivil-hoheitliche und zivil-gewerbliche Unterstützungsleistungen notwendig, die als einer der vier Säulen der Zivilen Verteidigung (Unterstützung der Streitkräfte zur Gewährleistung der Operationsfreiheit und -fähigkeit) in den RRGV explizit aufgeführt sind.

Die Nationale Territoriale Verteidigung und der Heimatschutz umfassen die Militärische Verteidigung und Operationsfreiheit auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit den dort verbliebenen Kräften in enger Zusammenarbeit mit und Unterstützung durch zivile Akteure.

Weiterhin erfolgt die Zusammenarbeit militärischer und ziviler Stellen im Rahmen der ZMZ sowohl als Unterstützung der Zivilen Verteidigung in Deutschland durch die Bundeswehr als auch die Bewältigung gesamtstaatlicher Aufgaben wie z. B. die Verwundetenversorgung oder das Kriegsgefangenenwesen.

Zivile Verteidigung als Pflicht und Haltung²

Die Zivile Verteidigung ist weit mehr als eine erweiterte Form des Katastrophenschutzes, sondern gemäß RRGV ein integraler Anteil des nationalen Anteils an der bündnisgemeinsamen Abschreckung. Sie ist ein Pflichtbestandteil der staatlichen Gesamtverteidigung und damit eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen.

Während die Streitkräfte im NATO-Rahmen die äußere Sicherheit gewährleisten, sichern die zivilen Behörden und Organisationen die Funktionsfähigkeit des Landes von innen: durch Verwaltung, Versorgung (inkl. Unterstützung der Bundeswehr), Infrastruktur und öffentliche Ordnung im Rahmen der Zivilen Verteidigung. In der Praxis bedeutet dies, dass Kommunen, Landkreise und Hilfsorganisationen nicht nur auf Naturereignisse oder technische Störungen vorbereitet sein müssen, sondern auch auf Szenarien der hybriden Bedrohungen im Frieden, des Spannungs- und

2 Freudenberg, Dr. Dr.D.: Die Rolle des Hauptverwaltungsbeamten bei der Unterstützung der Streitkräfte – Ein Fall aus dem operativen Recht der Zivilen Verteidigung, in: Notfallvorsorge 2/ 2025, Walhalla Fachverlag, 2025.

Verteidigungsfalls. Die Qualität der Vorbereitung bestimmt die Qualität der Abschreckung.

Sie tragen Verantwortung dafür, dass militärische Bewegungen unterstützt, Versorgungswege aufrechterhalten und staatliche Kernfunktionen fortgeführt werden können – ohne dabei ihre zivile Eigenständigkeit zu verlieren. Handlungsleitend sind neben den zu erbringenden Leistungen die Anschlussfähigkeit an weitere und andere zivile und auch an militärische Akteure.

Die Herausforderung liegt im richtigen Gleichgewicht: Zivile Kräfte müssen bereit sein, logistische und organisatorische Unterstützung zu leisten und unterstützen dadurch militärische Operationen direkt, mittel- und unmittelbar, werden jedoch nicht Teil militärischer Operationen an sich.

Das ist ein Paradigmenwechsel im Denken und Handeln: Von der reinen Gefahrenabwehr hin zu einem umfassenden Verständnis von Resilienz und Verteidigungsfähigkeit mit dem Ziel der Abschreckungsfähigkeit auf der Grundlage gemeinsamen Handelns im äußeren Notstand und der Vorbereitung dafür bereits im Frieden.

Die Zivile Verteidigung dockt nahtlos an die Militärische Verteidigung an und wird in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Lagen wirksam; die hierfür erforderliche Vorbereitung erfolgt allerdings bereits im Frieden in den Bereichen Verwaltung, Planung, Ausbildung und Kommunikation. Sie ist keine Ausnahmeanfrage, sondern ein Teil moderner Daseinsvorsorge und Ausdruck staatlicher Verantwortung in Zeiten einer neuen sicherheitspolitischen Wirklichkeit. Darin liegt ihr Anteil an der Abschreckung.

Die Säulen der Zivilen Verteidigung bauen konsequent auf den bestehenden Strukturen und Fähigkeiten eines leistungsfähigen Bevölkerungsschutzes auf und stellen dessen systematische Weiterentwicklung dar. Sie erweitern die im Frieden etablierten Mechanismen der Gefahrenabwehr, Hilfeleistung und Daseinsvorsorge um verteidigungsrelevante Anforderungen, ohne dabei neue Parallelstrukturen zu schaffen. Damit folgt die Zivile Verteidigung dem Grundsatz, bewährte Bevölkerungsschutzrechtliche und organisatorische Strukturen fortzuentwickeln, zu verstetigen und für erweiterte Krisen- und Verteidigungsszenarien nutzbar zu machen.

1.2 Der Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) – Einordnung und Relevanz

»Unsere Sicherheit wird nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt«, sagte am 11. März 2004 der damalige Verteidigungsminister Peter Struck. Damit machte er mit

wenigen Worten einen Paradigmenwechsel der deutschen Sicherheitspolitik deutlich, der mit dem Ende der 1990er Jahre erfolgte. Insbesondere wurde durch diesen Satz die bereits am 1. Juli 2001 erfolgte Aufstellung des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr (EinsFüKdoBw) als zentrales Element für die Führung der Auslandseinsätze adressiert. Die damalige Ausrichtung der Bundeswehr auf Auslandseinsätze führte zur Aufstellung einer zentralen Kommandobehörde und der Übertragung von Führungsaufgaben an diese.

Am 27. Mai 2011 gab Verteidigungsminister Thomas de Maizière seine Regierungserklärung zur Neuausrichtung der Bundeswehr vor dem Deutschen Bundestag ab. »Es ist unsere nationale Zielvorgabe, langfristig zeitgleich rund 10 000 Soldatinnen und Soldaten in zwei großen und in mehreren kleineren Einsatzgebieten flexibel und durchhaltefähig für Einsätze im Rahmen des internationalen Krisenmanagements bereitstellen zu können. Das nennt man den internationalen »Level of Ambition«. Für den Schutz der Heimat halten wir ausreichend Kräfte bereit.« Er bestätigte damit grundsätzlich den Kurs vom Anfang der Dekade, passte jedoch die Strukturen und Prozesse der Bundeswehr grundlegend an, um diese Aufträge optimal erfüllen zu können. Zuvor hatte der Deutsche Bundestag am 24. März 2011, rund 55 Jahre nach ihrer Einführung, die allgemeine Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 ausgesetzt.

Weniger als zwei Jahre später, am 24. Januar 2013, und somit im Jahr vor der Besetzung der Krim durch Russland, wurde in Berlin Tegel das Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr (KdoTerrAufgBw) aufgestellt. Es war dafür verantwortlich, dass territoriale Aufgaben gebündelt und Fähigkeiten, die besonders geeignet für subsidiäre Einsätze im Rahmen der Katastrophenhilfe sind, bereitgehalten wurden.

Damit stand die zentrale militärische Führung der Bundeswehr auf zwei Säulen – dem EinsFüKdoBw für die Führung der Auslandseinsätze und dem KdoSKB als Nationaler Territorialer Befehlshaber, das hauptsächlich auf die Amtshilfe der Bundeswehr ausgerichtet war. Mit der Unterstellung der ersten Regionalen Unterstützungs- und Sicherungskompanien (RSU) unter das KdoTerrAufgBw bestand ein Nukleus für militärische Schutzaufgaben auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland.

Am 1. Oktober 2022, im Jahr des russischen Angriffs auf die Ukraine, wurde das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr (TerrFüKdoBw) aufgestellt und das KdoTerrAufgBw aufgelöst. Als höchstes nationales Kommando für Operationen der Bundeswehr innerhalb Deutschlands übernahm das TerrFüKdoBw im Herbst 2022 die Verantwortung für alle territorialen Aufgaben der Bundeswehr.

Mit seiner Aufstellung wurde die nationale Führungsfähigkeit der Bundeswehr gestärkt und im gesamten Einsatzspektrum von Frieden, Krise und Krieg alle

nationalen Operationen in Deutschland aus einer Hand geführt. Dabei fungierten die Teilstreitkräfte als Truppensteller und unterstellten ihre Soldatinnen und Soldaten für die Zeit des Einsatzes dem als Nationalen Territorialen Befehlshaber fungierenden Befehlshaber des TerrFüKdoBw. Parallel erfolgte ab 2022 die Aufstellung der Heimatschutzregimenter und Überführung RSU-Kpn in Heimatschutzkompanien (Hsch-Kpn).

Das Einsatzspektrum dieses Kommandos reichte vom Einsatz zur Unterstützung im Rahmen der Amtshilfe über hybride Bedrohungsszenarien oder die Verlegung von Truppen aus Deutschland heraus ins Einsatzgebiet bis hin zu territorialen Aufgaben in der Landes- und Bündnisverteidigung. Das bedeutete gleichzeitig, dass Entscheidungen aus dem Spektrum Heimatschutz, Host Nation Support und andere territoriale Aufgaben an einer zentralen Stelle verantwortet wurden. Die Aufgaben des Kommandos gingen dabei wie schon beim KdoTerrAufgBW weit über die der subsidiären Amtshilfe hinaus.

Einer der Aufträge an den Befehlshaber des TerrFüKdoBw war die Erstellung des OPLAN DEU. Am 1. Oktober 2024 wurde das Operative Führungskommando der Bundeswehr (OpFüKdoBw) im Wesentlichen unter Heranziehung des Territorialen Führungskommandos der Bundeswehr und des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr aufgestellt. Es verantwortet die nationale und streitkräftegemeinsame Operationsplanung, -führung und -auswertung der Bundeswehr. Es ist mit den nachgeordneten Landeskommmandos zentrale Ansprechstelle für zivile Behörden auf Bundes-, Landes-, und Kreisebene und »Single Point of Contact (SPOC)« für die Streitkräfte befreundeter Nationen sowie multinationale Partner und weitere Akteure.

Auf der Grundlage des Osnabrücker Erlasses ist das Operative Führungskommando Ausdruck der konsequenten Ausrichtung der Bundeswehr auf die Landes- und Bündnisverteidigung. Im Fokus stehen die glaubwürdige Abschreckung und die wirksame Verteidigung durch eine einheitliche operative Führung bei hybriden Bedrohungslagen, in der Landes- und Bündnisverteidigung und im internationalen Krisenmanagement. Kernelement der nationalen militärischen Führungsfähigkeit ist der OPLAN DEU, der auch die nationale Anschlussfähigkeit an NATO-Planungen sicherstellt. Der Befehlshaber des OpFüKdoBw ist der Nationale Territoriale Befehlshaber und sein Stellvertreter der Kommandeur Territoriale Aufgaben, dem die Landeskommmandos der Bundeswehr unterstehen.

Der OPLAN DEU stellt den militärischen Anteil einer gesamtstaatlichen Verteidigungsplanung dar. Er führt die zentralen militärischen Anteile der Landes- und Bündnisverteidigung in Deutschland mit den dafür erforderlichen zivilen Unterstützungsleistungen in einem operativ ausführbaren Plan zusammen. Er trifft damit

die planerische Vorsorge dafür, dass im Krisen- und Konfliktfall nach erfolgter politischer Entscheidung zielgerichtet und im verfassungsrechtlichen Rahmen gehandelt werden kann. In ihm werden Verfahren, Abläufe und Zuständigkeiten auf der militärischen Seite festgelegt, um gemeinsam mit anderen staatlichen und zivilen Akteuren Deutschland, dessen territoriale Integrität und seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen und zu verteidigen sowie den Aufmarsch der eigenen und alliierten Streitkräfte über und durch Deutschland an die NATO-Ostflanke sicherzustellen. Darüber hinaus quantifiziert und qualifiziert der OPLAN DEU den Unterstützungsbedarf, der durch militärische Fähigkeiten nicht zu decken ist und durch zivilhoheitliche bzw. zivil-gewerbliche Leistungen zu erbringen ist. Das Ziel ist die schnelle Handlungsfähigkeit über alle Ressort- und Ländergrenzen hinweg. Die maximale zivile Unterstützung ist beim OPLAN DEU ein entscheidender Faktor. Die umfassenden Aufgaben können nur durch ein abgestimmtes und zielgerichtetes Zusammenspiel auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bewältigt werden.

Der OPLAN DEU legt beispielsweise fest, welche Verkehrswege für den Transport genutzt werden und wo militärische Rastplätze eingeplant sind. Die Nutzung und die Sicherung dieser Verkehrswege müssen eng mit zivilen Institutionen abgestimmt werden. Somit adressiert der OPLAN DEU zwei essenzielle Anteile einer nationalen Sicherheitsarchitektur:

- Territoriale Integrität garantieren: Deutschland und seine Bürgerinnen und Bürger vor militärischen Angriffen zu schützen.
- NATO-Aufgaben umsetzen: Den Aufmarsch der eigenen und der verbündeten NATO-Streitkräfte durch Deutschland an die Ostflanke des Bündnisgebiets sowie deren Schutz und Versorgung sicherzustellen.

Die Umsetzung des OPLAN DEU erfordert ein Verständnis seiner vorschreibenden und beschreibenden Anteile und deren jeweilige Einordnung. Die vorschreibenden Anteile, die grundsätzlich der Geheimhaltung unterliegen, sind die wesentlichen konkreten Festlegungen bezüglich militärischer und ziviler Infrastruktur, vorgeplanter militärischer (Schutz-)Maßnahmen oder Kommunikationsverfahren sowie die Alarmplanung. Diese Anteile des OPLAN DEU sollten dem damit befassten zivilen Schlüsselpersonal auf Bundes-, Landes- und kommunalen Ebenen sowie den nachgeordneten staatlichen Institutionen und anderen Organisationen grundsätzlich bekannt sein, sofern dieses über die notwendigen Befugnisse verfügt und die Kenntnis notwendig ist.

Umfassender und für die Umsetzung der Zivilen und Militärischen Verteidigung wesentlich relevanter sind die beschreibenden Anteile des OPLAN DEU und deren konkrete Umsetzung in Strukturen, Verfahren und ablauforganisatorische Regelungen.