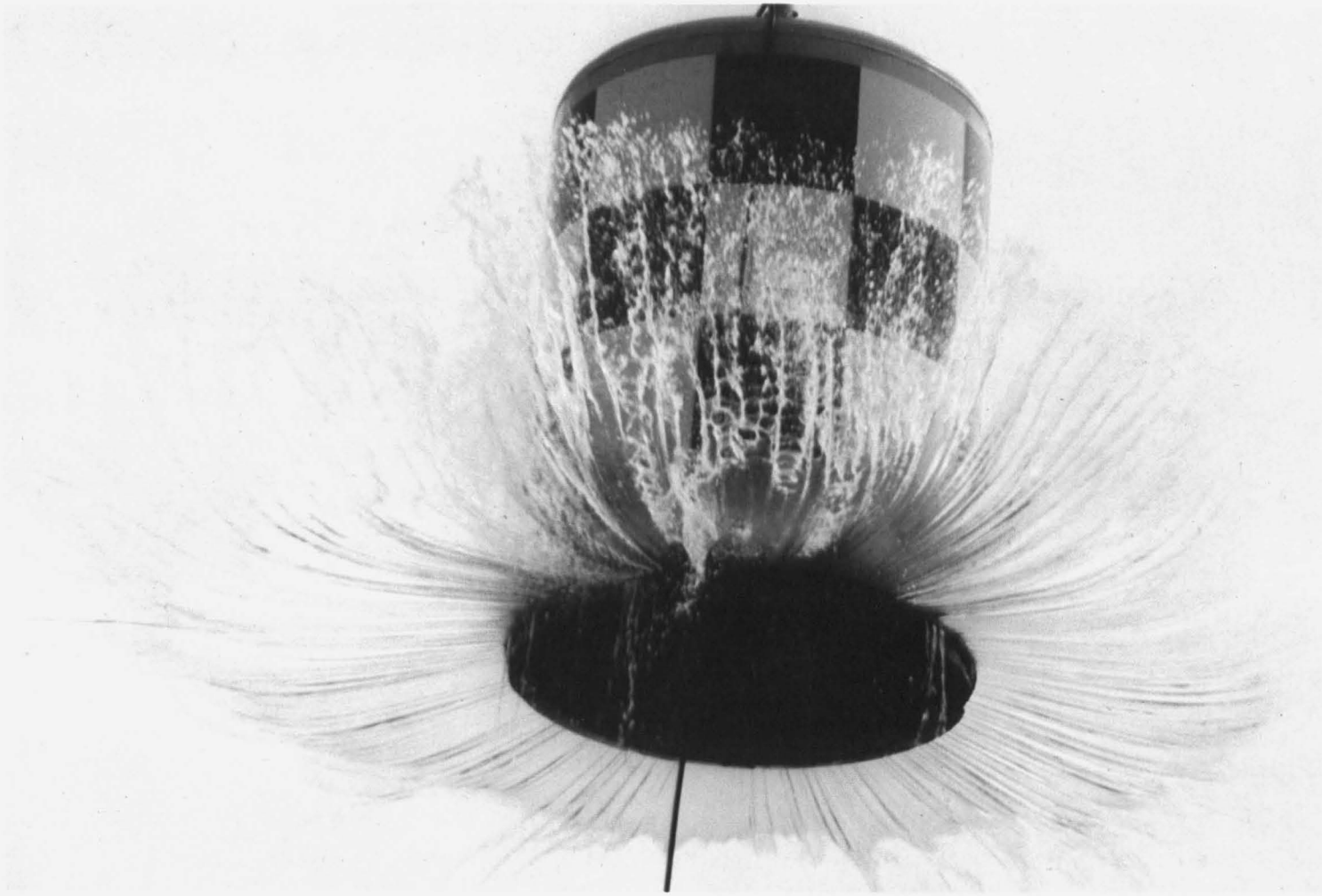
NR. 3 III. QUARTAL 1977 N 21 358 F

ZIVILVERTEIDIGUNG

Forschung - Technik - Organisation - Recht

Menke-Glückert: Thesen zur Zivilen Verteidigung · Potyka: Zivilschutz – ein realistisches Ziel? · Berndt: Die „Neue Debatte" über die Zivilverteidigung · Geck: Krisenvorsorge in der Wirtschaft · Lützenkirchen: Fluchtleitsysteme · Borkenstein: Völkerrechtliche Fragen des Zivilschutzes II · Schlesinger: Schutzausstattung für den ABC-Dienst · Janssen: Eisenbahnen und Verkehrssicherstellung Teil II · Schaible: Ölkrise Teil II · u.a.m.



50 000 000 000 DM

Wofür?

... Für das „grösste Rüstungsprogramm seit Christie Geburt" -sagt Helmut Schmidt.

... Für die „schwierigste Beschaffungsaufgabe dieses Jahrhunderts" - meint Georg Leber.

Trotz der offiziell deklarierten Entspannungspolitik scheint sich das Wettrüsten zwischen Ost und West fortzusetzen. Jedenfalls greifen - um bei diesem Beispiel zu bleiben - die Bundesrepublik, Grossbritannien und Italien für das Kampfflugzeugprogramm „MRCA - Tornado" tief in die Tasche.

Welche gesellschaftlichen Bedingungen erlauben eine solche Aufrüstungspolitik? Wie vollzieht sich der Einfluß der dem Gemeinwohl entgegengerichteten staatlichen und gesellschaftlichen Interessen? Sind sie parlamentarisch unkontrolliert oder unkontrollierbar? Wie wird der Konflikt zwischen den militärischen und nichtmilitärischen Interessen bei den Milliardenprojekten der Rüstung ausgetragen?

In seinem Buch

MRCA TORNADO

Geschichte und Funktion des grössten westdeutschen Rüstungsprogramms

unternimmt Alfred Mechtersheimer den Versuch, diese und andere Fragen mit Hilfe eines relevanten Falls, des trinationalen Kooperationsprogramms „Tornado" zu beantworten und die Determinanten und Konsequenzen bundesrepublikanischer Rüstungspolitik zu bestimmen.

Ganzleinenband mit Schutzumschlag
ca. 300 Seiten, DM 38,--
Auslieferung im November 1977

OSANG VERLAG
Postfach 1669·5340 Bad Honnef

Heute in der ZIVILVERTEIDIGUNG

Forschung • Technik • Organisation • Recht

4 **Nach unserer Meinung . . ./Impressum**

5 *Peter Menke-Glückert/Ministerialdirektor, Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im BMI:*
Thesen zur zivilen Verteidigung
Einen Kernpunkt des Konzeptes der Zivilen Verteidigung - und wohl mit das schwierigste Problem - bildet die Wiederbelebung und Fortführung des öffentlichen und privaten Schutzbaues.

8 *Christian Potyka*
Zivilschutz - ein realistisches Ziel?
Die um sich greifende Diskussion wird auf mehreren Ebenen geführt. Will man jedoch endlich weiterkommen, müssen eine Reihe von Fragen durch eine Kommission mit Hilfe von wissenschaftlichen Instituten und parallel dazu auch im Innenministerium geprüft und soweit wie möglich beantwortet werden. Simple Rechthabereien, Polemiken und Schwarzmalereien machen die bestehende Verwirrung nur noch größer.

15 *Helmut Berndt:*
Die „neue Debatte" über die Zivilverteidigung
Seit einiger Zeit wird im Westen die Frage debattiert, wie und in welchem Umfang die Sowjetunion ihre Zivilverteidigung ausgebaut hat. Dabei weichen die Darstellungen der sowjetischen Zivilverteidigung oft sehr voneinander ab. Zur Zeit erfolgt eine genaue Analyse des Ausmaßes und der möglichen Konsequenzen der Anstrengungen des Warschauer Paktes.

18 *Julius Geck:*
Krisenvorsorge in der Wirtschaft
Die Mitglieder der Allianz haben nicht nur ihr militärisches, sondern auch ihr ziviles Verteidigungspotential im Frieden aufzubauen. Soweit dies den Aufgabenbereich der gewerblichen Wirtschaft betrifft, wird gezeigt, was bisher erreicht worden ist und was in einer überschaubaren Zukunft noch zu tun übrig bleibt.

27 *Hans Lützenkirchen/Leiter der Nachrichtentechnik bei der Stadtverwaltung Düsseldorf:*
Fluchtleitsysteme - eine wichtige Verbesserung zur Rettung von Menschenleben
Die fortgeschrittene Fernmeldetechnologie schafft heute die Möglichkeit, die vorhandenen Sicherheitslücken in der Bausicherheit zu schließen, indem die bedrohten Personen bis zum Eintreffen der Feuerwehr sich nicht selbst überlassen bleiben, sondern von einem aktiven Fluchtleitsystem akustisch und optisch je nach Lage und Art der Gefahr in die Sicherheit geleitet werden.

31 *Heinz-Jörg Borkenstein:*
Völkerrechtliche Fragen des Zivilschutzes, Teil II/Fortsetzung aus I/77
Bei aller notwendigen Kooperation zwischen ziviler und militärischer Verteidigung ist schon aus völkerrechtlichen Erwägungen heraus - dies gilt insbesondere für den Bereich des Zivilschutzes - eine klare Aufgabenverteilung notwendig.

35 *Heinz Schlesinger:*
Persönliche Schutzausstattung für den ABC-Dienst
Wie sich die Forderung nach der wechselseitigen Einsetzbarkeit von Material und Gerät bei Friedenskatastrophen und im Verteidigungsfall bei der Entwicklung, Erprobung und Festlegung von Material und Gerät auswirkt, wird am Beispiel der persönlichen Ausstattung der Helfer des ABC-Fachdienstes dargestellt.

39 *Knut Ipsen:*
Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt
Die rechtsstaatsgemäße Bindung der Bundeswehr findet ihren Niederschlag zunächst in den Aufgaben, die ihr durch die Verfassung zugeordnet sind. Sie erstreckt sich weiterhin auf die verfassungsrechtlich festgelegten Voraussetzungen, unter denen die Bundeswehr ihre Aufgaben wahrnehmen darf, und schließlich auf die Befugnisse, die der Bundeswehr zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben überantwortet sind.

49 *Alfred Janssen/Dipl.Ing., Ltd. Bau-Dir./Akademie für Zivile Verteidigung:*
Die Eisenbahnen im Rahmen der Verkehrssicherstellung, Teil II Fortsetzung aus I/77
III. Das Verkehrssicherstellungsgesetz und seine Eisenbahnvorschriften. 1. Zielsetzung und Aufbau des Verkehrssicherstellungsgesetzes. 2. Die Leistungspflicht der Eisenbahnen nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz. IV. Die Eisenbahn-Verordnungen zum Verkehrssicherstellungsgesetz. 1. Die Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs. 2. Die Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahn für die Streitkräfte.

59 *Andreas Armbrust:*
Jede Minute zählt
Einige Beispiele für Einwickiungstrends in der Brandbekämpfung. Es könnte sein, daß neue Geräte und neue Löschtechniken in manchen Fällen zu einer Änderung der Organisationsstrukturen führen.

63 *Otto Schaible/Dipl.-Ing.:*
Auswirkungen der Ölkrise auf die Gebäude, Teil II, Fortsetzung aus II/77

68 **SPEKTRUM**

73 **PATENTBERICHTE**

Titelbild:
Der QD-Behälter kann 3800 l Wasser in drei Sekunden absetzen. Durch aerodynamisch günstige Auslegung wurde ein sehr viel besseres Flugverhalten des Behälters erreicht. (Bild: VFW-Fokker).

Verzahnte Strukturen kennzeichnen das Zusammenwirken der zahlreichen Fachbereiche, das den reibungslosen Betriebsablauf der Eisenbahn auch im Verteidigungsfall sicherstellen soll. Mit zwei Prozeßrechnern wird im Mannheimer Rangierbahnhof die Güterzugzerlegung gesteuert. (Foto: Siemens)

Nach unserer Meinung ...

Bunker schlagen keine Schlachten

Wer Zahlen lesen kann (und will), wird nicht umhin können festzustellen, daß die Staaten des Warschauer Pakts ihr Waffenarsenal auch und gerade im konventionellen Bereich weit über das Maß aufstocken, das man ihnen vernünftigerweise als Schutzmaßnahme zugestehen muß.

Es zweifelt auch niemand daran, daß die NATO-Streitkräfte sich hierauf in ihrer Ausrüstung, in der strategischen und taktischen Planung - kurz in ihrer gesamten Philosophie einstellen müssen.

Weiterhin genügt ein Blick auf die Landkarte, um festzustellen, daß im Falle eines Angriffs aus dem Osten der Mitteleuropäische Raum - mithin die Bundesrepublik - zum Hauptkampfgebiet werden würde. Unbestritten ist deshalb auch, daß die Bundeswehr im Rahmen der NATO ein Teil der Verteidigungsstreitmacht sein soll und muß. Anders wären auch die Milliardenbeträge, die für die Verteidigung ausgegeben werden, nicht zu vertreten.

Nur - es scheint nicht ganz klar zu sein, was eigentlich verteidigt werden soll. Diesen Eindruck jedenfalls könnte man gewinnen, wenn man die Debatten der letzten Wochen um die Zivilverteidigung - und speziell um den Schutzraumbau - verfolgt. Meint man denn bei „Verteidigung" nur ein mehr oder minder fest umrissenes Stück Heimat? Oder gar nur die Erhaltung einer anerkannt leistungsfähigen Industriekapazität? In erster Linie müssen diese Anstrengungen doch wohl dem Schutz der Bevölkerung, dem Schutz des menschlichen Lebens dienen.

Weshalb aber dann die extreme „Sparsamkeit", wenn es um die zivile Verteidigung, wenn's um den Bau von Schutzräumen geht? Die militärischen Verteidigungsbemühungen erhalten erst dann ihren Sinn, wenn sie von adäquaten Anstrengungen im humanitären Bereich begleitet sind.

Weshalb schließlich auch die „Warnungen", ein ausgebauter Zivilschutz führe zu einer Kriegsführungsstrategie? Dann könnte man auch jedem, der Schwimmen lernt, vorwerfen, er habe nur die Absicht, Schiffe zu versenken. Es fehlt schließlich auch noch der Beweis, wie mit Schutzräumen für die Bevölkerung andere Völker angegriffen werden können.

Kampfkräftige Verteidigungsstreitkräfte sind zweifellos - auch wenn niemand einen bewaffneten Konflikt will - notwendig. Nur sollte man darüber doch nicht vergessen, wen man zu verteidigen gedenkt.

Robert Haacker

ZIVILVERTEIDIGUNG
Forschung · Technik · Organisation · Recht

Internationale Fachzeitschrift
für alle Bereiche der zivilen Verteidigung
Vereinigt mit „ZIVILSCHUTZ"
International Standard Serial Number
GW ISSN 0044-4839

7-9 | 3. Quartal 1977 | VIII/41

Herausgeber:
OSANG VERLAG
Rolf Osang
Bad Honnef am Rhein / Erpel

Chefredakteur: Robert Haacker. Ständige Mitarbeiter: Dr. Helmut Berndt (Bad Honnef), Wolfgang Beßlich (Bonn), Albert Butz (Köln), Professor Dr. Werner Dosch (Mainz), Heinrich Gottke (Bonn), Dr. Oskar Huber (München), Dipl.-Ing. Alfred Janssen (Bad Godesberg), Willi Klingebiel (Köln), Maximilian Kraus (Linz/Österreich), Johannes Müller (Düsseldorf), Dipl.-Ing. Otto Schaible (St. Augustin), Ludwig Scheichl (Alfter-Impekoven), Dr. Anton Schmitt (Bad Godesberg), Dipl.-Ing. Wolfram Such (St. Augustin), Dr. Werner Voß (Heidelberg), Dr. Ernst Weiß (Kronshagen), Dr. med. Klaus Zur (Kiel)

Verlag, Redaktion und Vertrieb:
OSANG VERLAG
5340 Bad Honnef 1
Postfach 16 69 · Telefon: 0 26 44 / 43 12
Sitz der Redaktion:
5465 Erpel/Rhein, In der Lache 1

Bezugsbedingungen: Einzelpreis DM 14,80
Jahresbezugspreis DM 58,– (In- und Ausland) einschließlich Porto und Versandkosten. Kündigung des Abonnements spätestens acht Wochen vor Jahresende
Bestellungen:
beim Buchhandel oder beim Verlag

Zahlungen:
ausschließlich an
OSANG VERLAG, 5340 Bad Honnef,
Postscheckkonto Stuttgart 303 47-700
Commerzbank Bad Honnef, Konto 2702405,

Anzeigenverwaltung:
Interscal Bad Honnef
Werbeagentur
5340 Bad Honnef 1
Postfach 16 69 · Telefon: 0 26 44 / 43 12

Zur Zeit ist Anzeigenpreisliste IV/73 gültig

Alle Rechte, auch für Auszüge und Übersetzungen, vorbehalten

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge stellen nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion dar

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Illustrationen keine Gewähr

Gesamtherstellung:
Mintzel-Druck · 8670 Hof/S.

Thesen zur zivilen Verteidigung

Peter Menke-Glückert

Mit den hier vom Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im BMI veröffentlichen Thesen zum Konzept der Zivilen Verteidigung für die 8. Legislaturperiode wird die „Philosophie" der am 29. Juni 1977 im Bundeskabinett beratenen Kabinettsvorlage dargestellt.

Einen Kernpunkt – und wohl mit das schwierigste Problem – bildet die Wiederbelebung und Fortführung des öffentlichen und privaten Schutzbaues. Abgesehen davon, daß viele Abgeordnete aus allen Parteien den Sinn einer solchen Maßnahme nicht einsehen, bildet eine besondere Lage auch die Befürchtung, daß ein forcierter Schutzraumbau zu unerträglichen Belastungen des Haushalts führen könnte.

Deshalb geht das Konzept des BMI – da ein absoluter Schutz gegen alle Angriffsformen praktisch nicht realisierbar ist – von einem in den technischen Anforderungen vereinfachten Schutzbau aus, der durch Standardisierung, Fertig- und Serienbauweise erheblich verbilligt werden kann. Wie Experten in einer Anhörung bestätigt haben, schützt auch dieses auf ein vertretbares Maß zurückgeschraubte Konzept voll gegen die Wirkungen von A- und konventionellen Waffen, wenn es nicht gerade Volltreffer sind. Ausserdem ist ein Aufenthalt von mindestens drei Tagen in diesem Schutzraumtyp möglich. Fluchtwege, Notausstiege und Mauerdurchbrüche bieten darüber hinaus die Möglichkeit, den Schutzraum zu verlassen. Die herkömmliche Fläche des Kellerraums bedarf, um ihn als Schutzraum auszubauen, keiner grundlegenden Änderung. Damit wäre der unerläßliche Minimalschutz garantiert.

These 1 - Die zivile Verteidigung bleibt unverzichtbarer Bestandteil der Gesamtverteidigung

An den Fernzielen des Weißbuches zur Zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland von 1972 wird festgehalten. Dies gilt nicht trotz, sondern gerade wegen neuer Krisen- und Bedrohungslagen in den 80er Jahren.

Schwerpunkte des ZV-Konzepts sind auch weiterhin:

- Überlebensschutz der Bevölkerung für die wahrscheinlichsten Krisen- und Bedrohungslagen, aber auch unterhalb des V-Falles
- Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen im Krisen-, Spannungs- und Verteidigungsfall
- Sicherstellung lebens- und verteidigungswichtiger Versorgung (u.a. regionale Lebensmittelreserven)
- Zivile Unterstützung der Streitkräfte
- Alle Ressourcen und Möglichkeiten (Außenpolitik, Wirtschaft, Verteidigungsbereitschaft) werden für Friedensplanung und Krisenbewältigung eingesetzt; Gesamtverteidigung will also Spannungs- und V-Fall verhindern.

These 2 - Notwendig ist ein einheitliches Krisenmanagement für Frieden und Krieg

Gerade um zahlreiche neue Krisen- und Bedrohungslagen nicht in den Spannungs- und Verteidigungsfall eskalieren zu lassen, ist ein einheit-

liches, auf allen Entscheidungsebenen in Bund und Ländern abgestimmtes Krisenmanagement für Frieden und Krieg erforderlich. Dabei müssen neben Abschreckung im Bündnis, hoher Verteidigungsbereitschaft, leistungsfähiger ziviler Verteidigung auch wirtschaftliche Produktivität, im Bündnis oder EG abgestimmte außenpolitische Aktion, moralisch-psychologische Faktoren und Klarheit des Verteidigungs- und Überlebenswillens als Bestandteile der Gesamtverteidigung je nach Bedrohungslage zur Abwehr drohender Gefahren genutzt werden („politische flexible response"). Auch aus Gründen der Kosteneffizienz müssen unausgewogener Ausbau der Gesamtverteidigung (Rückstand Zivilverteidigung) und Auseinanderfallen wirklicher Bedrohungslagen mit Stand Krisenplanung beendet werden. Verwaltungsverfahren müssen vereinfacht, Doppelkapazitäten abgebaut, Krisenszenarios auf allen Verwaltungsebenen geübt werden. Management und Großkatastrophen im Frieden ist wichtige Einübung in V-Fall-Situation, schon deshalb (aber auch aus Gründen der Kosteneffizienz) ist Leitung durch Bund oder zumindest wesentliche Mitwirkung des Bundes erforderlich.

These 3 - Zivile Verteidigung muß vorbereitet sein auf die Krisensituation der 80er Jahre

In der Vergangenheit wurden atomare Kriegsbilder überbetont und wegen der mit Vollschutz verbundenen Kosten Vorschläge zur zivilen Verteidigung ad absurdum geführt. „Mehr als Konzept Aktentasche über dem Kopf hat die Regierung nicht." Neue wahrscheinliche Bedrohungs- und Krisenlagen wurden nicht aufgearbeitet und nicht durch ein entschlossenes Konzept der Gesamtverteidigung beantwortet. Ehrliche und nüchterne Information der Bevölkerung fehlte weitgehend.

Der NATO-Gipfel vom 10. Mai 1977 in London hat für die 3. Phase der NATO-Strategie festgestellt: „... die politische und militärische Rolle der Kernwaffen wird ... wegen der Parität auf der Ebene der strategischen Nuklearwaffen ... reduziert werden." Für andere viel wahrscheinlichere konventionelle Bedrohungs- und Krisenlagen, aber auch für Versorgungskrisen, Auswirkungen des internationalen Terrorismus, Großkatastrophen im Frieden, muß in den 80er Jahren stärker Vorsorge getroffen werden.

Zum Hochrüsten des Warschauer Paktes gehört auch seit Jahren ein kontinuierlicher Ausbau der zivilen Verteidigung mit der Gefahr des Unterlaufens der nuklearen Parität. Für die weiteren SALT II-Verhandlungen ist daher eine amerikanisch-russische Arbeitsgruppe Zivile Verteidigung gebildet worden; der amerikanische Senat hat die Mittel für zivile Verteidigung mehr als verdoppelt.

Bedrohungs- und Krisenlagen der 80er Jahre erfordern auch nach Auffassung der NATO keine „Totalverbunkerung" unserer Bevölkerung. Ein solches Konzept wäre auch ein falsches Signal an die Adresse der Warschauer-Pakt-Staaten, das den Rüstungswettlauf weiter anheizen, Entspannungspolitik behindern und den Eindruck einer isolierten deutschen Initiative erwecken könnte: Bundesregierung mißtraut dem Schutz im Bündnis und treibt Kriegsführungsstrategie auf eigene Faust.

Nicht nur aus Haushaltsgründen muß daher jedes Konzept Zivile Verteidigung ein im Bündnis abgestimmtes, undramatisches Minimal-Konzept sein (Gefahr des falschen Signals, Sorge der Nuklearen Planungsgruppe; Interessenlage muß definiert werden). Zum Minimalkonzept gehören auf jeden Fall: Straffung Infrastruktur für V-Fall und Großkatastrophe, Lebensmittelreserve, dezentralisiertes System für Behandlung Schwerverletzter (z.B. Brandrettungszentren und Hilfskrankenhäuser); regionale Lebensmittelreserven, Schutzplätze für 50 % der Bevölkerung; Belebung des Selbstschutzgedankens und Katastrophenbewußtseins.

These 4 - Jeder Bürger muß Teil der Lasten der Gesamtverteidigung mittragen

Ausgaben der Zivilen Verteidigung können nicht mehr voll aus den öffentlichen Haushalten getragen werden. Wirtschaft und jeder Bürger müssen einen Teil übernehmen (bei Ausgleich für sozial Schwache). Wehrpflicht allein genügt nicht. Demokratie bedeutet auch Solidargemeinschaft im Katastrophenfall analog Deichpflicht. Zu Grundpflichten gehört auch Pflicht zum Selbstschutz (einschließlich Grundausbildung der Bevölkerung in erster Hilfe und Verhalten bei Großkatastrophen.

These 5 - Zivile Verteidigung muß normales selbstverständliches Gebot im öffentlichen Leben werden

Auf niedrigstem, gerade noch zu verantwortendem Niveau muß ab sofort ein kontinuierlicher Ausbau der Zivilen Verteidigung erfolgen; ohne Dramatik, ohne Kalten-Kriegs-Akzent mit Betonung einheitliches Krisenmanagement für Frieden und Krieg. Zivile Verteidigung wird damit zum normalen Bestandteil des öffentlichen Lebens und aller Verwaltungsebenen. Jede Verwaltungsebene, jeder Angehörige des öffentlichen Dienstes muß in Teilplanungen für den Katastrophenschutz eingeübt und bei Inanspruchnahme von hauptamtlichen Katastropheneinsatzleitungen geführt werden. Dieses Minimal-Konzept braucht ab Haushaltsjahr 1980 etwa 100 Millionen zusätzliche Mittel über Stand Finanzplanung (einschließlich Lebensmittelreserve und Kreditprogramm für Altschutz-Substanz). Haushaltsstrukturbeschlüsse von September 1975 müssen sofort aufgehoben werden qua Schutzbau und Lebensmittelreserve.

These 6 - Bei gleicher Finanzausstattung kann die Leistung des Katastrophenschutzes wesentlich verbessert werden

Ohne Vervierfachung der Finanzmittel kann das 1965 aufgestellte Ziel, im Frieden 600. 000 für den V-Fall ausgerüstete Helfer vorzuhalten, nicht erreicht werden. Durch Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, Ausnutzen

aller Beorderungsmöglichkeiten, Festlegen Bundesleistungen auf V-Fall-Bedürfnisse, Abbau Überkapazitäten kann der erweiterte Katastrophenschutz gestrafft, rationalisiert und typenrein gemacht werden: Länder zuständig für Brand und Sanität, Bund zuständig für Spezialdienste, Großgerät, Ausbildung für überregionale Einsätze. Quantitativ übertriebene Ausrüstungsanforderungen können somit auf das nach Bedrohungslagen wirklich Notwendige reduziert werden. Die 600.000-Mann-Forderung wird fallengelassen. Stattdessen Bildung von Kernmannschaften und Personalreserven. Bundesleistungen beziehen sich hiernach gezielt auf 519.000 Helfer. Durch neues Modell der Katastrophen-Leitung soll unverzügliche Einsatzbereitschaft im Bedarfsfall sichergestellt werden.

These 7 - Breitenwirkung im Schutzbau nur möglich bei Einführen einer Schutzbaupflicht

Schon wegen wehrgeographischer Lage der Bundesrepublik Deutschland ist Schutzraumbau notwendig, denn

- jedes denkbare Kriegsbild in Mitteleuropa spielt sich auf unserem Territorium ab
- NATO-Konzept der Vorneverteidigung und des Zu-Hause-Bleibens (Stay-put) sinnlos ohne Schutzbau
- Abschreckung eines möglichen Aggressors wäre unglaubwürdig (Überlebenswille der Bevölkerung als wichtigster Teil der Abschreckung fehlt)
- Maßnahmen im Warndienst und Katastrophenschutz im V-Fall sind sinnlos oder unvollkommen (was nützt Warnung, wenn niemand weiß, wohin er gehen soll)
- auch für wahrscheinliche Großkatastrophen (z.B. Terroraktionen mit Flächenbränden und Versorgungsausfall, Anschläge auf Kernkraftwerke, verdeckter Kampf, bürgerkriegsähnliche Zustände unterhalb V-Fall) werden Schutzräume sehr einfacher Form gebraucht.

Im Schutzbau sind bisher nur 1,8 Millionen neuer Schutzplätze eingerichtet worden, zum Teil allerdings mit übertrieben teuerer Ausstattung, die nach den wahrscheinlicheren akuteren Bedrohungslagen nicht notwendig sind. Bei Einbeziehen von Altschutzplätzen, natürlichen Stollen usw. sind etwa 6,5 Millionen Schutzplätze vorhanden, d.h. für 9 - 11 von 100 Bürgern. In Schweden sind es 72 von 100, in der Schweiz 75 von 100. Vor strategisch-nuklearem Angriff kein Vollschutz möglich; abgesehen davon wäre Versuch in großem Stil atomsichere Bunker zu bauen, gefährlich, weil falsches Signal (Unterlaufen nuklearer Parität: Zweitschlag kann überlebt werden). Wichtig daher ehrlicher Verzicht auf vollen Atomschutz, Reduzieren technischer Anforderungen auf Teilschutz vor begrenzten taktisch-nuklearen Kurzangriffen, Vollschutz vor konventionellen und chemischen Angriffen und weitestmöglicher Schutz vor Krisenlagen unterhalb V-Fall. Um Minimalschutz der Bevölkerung zu erreichen, vor allem in Ballungsgebieten, müßten 50 % der Bevölkerung einfachste Schutzmöglichkeit haben. Dieses Ziel kann nur über Schutzbaupflicht in 10 Jahren erreicht werden; daneben sollte öffentlicher Schutzraumbau mit 30 Millionen jährlich weiterlaufen (Haushaltsstrukturbeschlüsse vom September 1975 müssen insoweit aufgehoben werden).

Alle Zwei- und Mehrfamilienhäuser-Neubauten und Krankenhäuser sollen in Zukunft 15 qm-Schutzräume für 25 Personen erhalten; daneben soll vorhandene schutzbauwürdige Altbausubstanz über Kreditprogramm und neuen Schutzraum-Wartungs- und Betreuungsdienst des THW ausgebaut werden. Kosten je Schutzplatz: DM 250,--, weit unter 1 % der Bausumme.

These 8 - Das Warnsystem muß wirksamer und kosteneffizienter werden

Der Warndienst muß nach verwendeter Technik und Form der Schnellunterrichtung der Bevölkerung überprüft werden. Rundfunk muß stärker genutzt werden, das Warnverfahren beschleunigt und mehrfach abgesichert werden. Verwaltungsgliederung und Gliederung der Warnbezirke und postalischen Einrichtungen müssen weitmöglichst deckungsgleich werden.

These 9 - Aus- und Fortbildung sind Schwerpunkt der Zivilen Verteidigung

Gesamtplanung für alle Gefahrenlagen braucht ständiges Einüben im Bewältigen von Krisenszenarios. Dies verlangt Einbeziehen in ständige Aus- und Fortbildung nach systematischem didaktischem Konzept der politischen Entscheider, des Leitungs- und Führungspersonals (besonders in den Gemeinden), des technischen Personals des Katastrophenschutzes und schließlich der ganzen Bevölkerung.

These 10 - Der Gesamtkomplex Zivile Verteidigung muß bald im Kabinett behandelt werden

Ziel der Kabinettvorlage für die Sitzung am 29.6.1977 muß es sein:

1. die Zivilverteidigung durch Konzentration auf die bisher uneinheitlich ausgebauten oder vernachlässigten Komponenten Katastrophenschutz und Schutzbau zu konsolidieren und dadurch die Leistungsfähigkeit der Gesamtverteidigung zu verbessern;

2. den Katastrophenschutz im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung einheitlich, organisatorisch und administrativ neu zu ordnen (unter Einhalten der Eckwerte der mittelfristigen Finanzplanung):

3. den öffentlichen und privaten Schutzbau unter Reduzierung technischer Anforderungen des Grundschutzes auf das unerläßliche Minimum wieder aufzunehmen.

Mit Schwerpunktmaßnahmen muß rechtzeitig der Tatsache Rechnung getragen werden, daß eine zunehmende Sensibilisierung der Bevölkerung im Hinblick auf den V-Fall, aber auch im Blick auf unsere immer störanfälligere Industriegesellschaft vorhanden ist. Eine klare Anwort der Regierung auf diese Sorgen wird erwartet.

Zivilschutz – ein realistisches Ziel?

Anmerkungen zur Diskussion von Christian Potyka

Zivilverteidigung ist wieder zu einem Thema geworden. Das mag viele Gründe haben, hängt aber primär mit der allgemein angewachsenen „Bedrohungs-" und Strategiediskussion in der westlichen Welt zusammen. Diese Diskussion ist auch eine Folge der vielfach enttäuschten Erwartungen in die konkreten Folgen der Entspannungspolitik; selbst auf sicherheitspolitischem Gebiet gibt es eine „Tendenzwende". Und mehr: Jede Tendenzwende in der gesamtpolitischen Atmosphäre dürfte im Bereich der Sicherheitspolitik besonders aufmerksam registriert werden und dort stärker als anderswo wirken, weil die Bereitschaft und der Zwang, in Feindbildern, in Kategorien von potentieller Konfrontation sowie von Nutzen und Schaden zu denken, auf diesem Sektor nun einmal besonders ausgeprägt sind. Im Extremfall kann dies zu der Reaktion führen, daß man Meldungen über eine Verschärfung der militärpolitischen Situation sogar mit einer gewissen Genugtuung zur Kenntnis nimmt, weil man es ja „schon immer gesagt" hat; und weil die gesellschaftliche Bedeutung des „Wehrstandes" (sowie die Position der „Kassandra") in einer solchen Lage aufgewertet werden. Dieser Hinweis ist nicht polemisch gemeint, sondern warnend: Denn Zeitgenossen, die sich in Übereinstimmung mit dem sogenannten Zeitgeist und auf der „Höhe der Zeit" wissen, neigen dazu, über das Ziel hinauszuschießen. Einige der gegenwärtigen Rufer nach mehr Zivilschutz bieten ein Beispiel für solchen Übereifer. Dazu später mehr. Auf den ersten Blick macht es natürlich Eindruck, daß Zivilverteidigung derzeit verstärkt diskutiert wird und offenbar dabei ist, den engen Rahmen bisheriger Expertenzirkel zu sprengen.

Den Wortführern der Diskussion geht es um sämtliche Sektoren der Zivilverteidigung - von der Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen über die zivilmilitärische Zusammenarbeit in einem potentiellen Konflikt bis hin zur Versorgung der Zivilbevölkerung und zur Unterstützung der Streitkräfte 1)-, doch lassen sie keinen Zweifel daran, daß Zivilverteidigung für sie primär und im Kern Zivilschutz (Bevölkerungsschutz) bedeutet. Diese Haltung scheint nur logisch und konsequent zu sein: Was sonst wäre schützenswert, wenn nicht die eigentliche Substanz von Staat und Gesellschaft, die Bevölkerung? Das mutet selbstverständlich an; deshalb schwingen auch bei den Vertretern dieser Richtung gelegentlich Erstaunen und ehrliche Empörung darüber mit, daß man bisher die Herausforderung Zivilschutz – ihrer Ansicht nach – nicht ernst genug nahm. Geführt wird die um sich greifende Diskussion auf mehreren Ebenen:

Erstens erregten im Laufe des vergangenen Jahres die angeblichen Anstrengungen der Sowjetunion auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes im Zusammenhang mit der Berichterstattung über strategische Fragen auch in jenen Medien Aufmerksamkeit, die sich sonst mit Fragen der Zivilverteidigung nur wenig befaßt hatten. Dadurch auf das Thema gekommen nahm man sich - zögernd aber spürbar - der eigenen, nationalen Zivilverteidigung an. 2) Besonders typisch und „bahnbrechend" war in diesem Zusammenhang ein Bericht des „Stern"-Magazins über die letzte „Wintex"-Stabsrahmenübung der NATO im Regierungsbunker bei Ahrweiler. 3) In dem Artikel wurden zwar nur die (allen Experten) längst bekannten „Mängel" des Bevölkerungsschutzes wiederholt; weil dies aber im gewiß nicht wehrfreundlichen „Stern" geschah, war die Resonanz (nicht zuletzt in anderen Medien) umso größer. 4)

Zweitens durften sich durch diese verstärkte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit all jene Politiker bestätigt und ermuntert fühlen, die als „Sicherheitsexperten" in ihren Parteien schon immer mahnend auf das Thema Zivilverteidigung hingewiesen hatten. So kritisierte der CDU-Abgeordnete Dregger in der Bundestagsdebatte zur Sicherheits- und Außenpolitik vom 19. Januar 1977 die Vernachlässigung der Zivilverteidigung in der Bundesrepublik in einer, wie er meinte, mittlerweile veränderten strategischen Situation. 5) In der CSU erneuerte der Abgeordnete Handlos, Vorsitzender des Wehrpolitischen Arbeitskreises seiner Partei, mit mehreren Initiativen sein Engagement für die Zivilverteidigung: So im Februar während einer Debatte über die Tagung der NATO-Versammlung vor dem Bundestag und im Mai in einer öffentlichen Auseinandersetzung mit dem SPD-Abgeordneten Pawelczyk, dem Vorsitzenden des Bundestags-Unterausschusses für Abrüstung. 6)

Drittens begann man auch in Parteien, deren Haltung zur Zivilverteidigung bis dahin weniger eindeutig gewesen war, neu über das Thema nachzudenken. In der FDP mündeten solche Überlegungen in ein ausführliches Arbeitspapier zur Sicherheitspolitik, das am 24. Mai in der Bundestagsfraktion der Partei diskutiert und danach der Presse vorgestellt wurde. 7) Im 26. und letzten Punkt dieses freilich noch nicht ganz ausgereiften Programms wird die Bundesregierung aufgefordert, „ein zusammenhängendes Konzept der Gesamtverteidigung unter stärkerer Beachtung der Zivilverteidigung zu erarbeiten". 8)

Viertens zeigte die Bundesregierung selbst wieder stärkeres Interesse und mehr Initiativen auf diesem Gebiet: Die Novellierung des Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung wurde am 21. Januar 1977 bereits vom Bundestag an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. In der Vorlage werden die Aufgaben des Zivilschutzes definiert und auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. 9) Am 23. März kündigte der Staatssekretär im Innenministerium, Baum, vor dem Parlament ein Programm zum Ausbau des Katastrophenschutzes an; 10) und am 25. Mai bestätigte der Parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium, Andreas von Schöler, in der Fragestunde des Bundestages, daß die Bundesregierung an einer neuen Konzeption der zivilen Verteidigung arbeite, in die auch die jüngsten Überle-

gungen der NATO einbezogen würden. 11) Als Signal der Bundesregierung in dieser Richtung darf auch das demonstrative (?) Interesse gesehen werden, das Bundesbauminister Ravens Anfang Februar auf der Baufachmesse „Deubau 77" in Essen (am Informationsstand des Bundesverbandes für den Selbstschutz) für den Schutzraumbau zeigte. 12) Ein Sprecher des Verbandes bekräftigte auf dieser Veranstaltung die Hoffnungen seiner Organisation in das vom Innenministerium vorbereitete Schutzraumpflichtgesetz und gab die Ergebnisse einer EMNID-Umfrage zu dem Thema bekannt. Danach halten 45 Prozent der Bundesbürger Schutzräume für notwendig; 35 Prozent sollen sogar bereit sein, dafür Mietsteigerungen in Kauf zu nehmen. 13) Die Bundesregierung wollte sich zunächst in der Woche vor Pfingsten, am 25. Mai, auf einer sicherheitspolitischen Fragen vorbehaltenen Kabinettssitzung im Verteidigungsministerium auch mit der Zivilverteidigung befassen; die Sitzung fand statt, die ausführliche Erörterung der Zivilverteidigung jedoch wurde auch einen neuen Termin verschoben; den 29. Juni 1977. 14) Am 6. Juli war es dann endlich so weit:
Man befaßte sich mit dem Schutzbau und reichte das Thema an einen Staatssekretärs-Ausschuß weiter.

Fünftens ist in diesem Zusammenhang die Diskussion des Verteidigungsausschusses vom 4. Mai zu nennen, bei der jener Kabinettstermin vom 25. Mai angekündigt worden war. Nach der Sitzung des Ausschusses gaben sich Vertreter aller drei Bundestagsfraktionen beeindruckt von der Offenheit, mit der ihnen die Mängel der Zivilverteidigung vor Augen geführt worden seien. Freilich zeigte sich auch eine unterschiedliche Auffassung von der Dringlichkeit, mit der man künftig Zivilverteidigung betreiben solle: Die Positionen lassen sich wie folgt vereinfachen: Im Namen der CDU/CSU bezeichnete deren sicherheitspolitischer Sprecher Manfred Wörner die „Erstellung eines Gesamtkonzepts für die zivile Verteidigung und eine andere Gewichtung dieses Bereichs" als „unabdingbar". Der SPD-Abgeordnete Alfons Pawelczyk hingegen warnte davor, den Zivilschutz auf eine Stufe mit den militärischen Verteidigungsanstrengungen zu stellen. Angesichts ihrer geographischen Lage, so der Abgeordnete, bleibe der Bundesrepublik nichts anderes übrig, als eine Politik der Kriegsverhinderung zu betreiben. Dieser Politik entspreche die Strategie der flexiblen Verteidigung, nach der die Bundeswehr ausgerichtet sei und bleiben müsse. Alle anderen Bemühungen wären nach Pawelczyk eher ein Schritt auf dem Weg zu einer Kriegführungsstrategie. Zwischen Pawelczyk und Wörner nahm der FDP-Abgeordnete Möllemann schließlich eine mittlere Position ein: Einerseits forderte auch er von der Bundesregierung die rasche Vorlage eines neuen Zivilschutzkonzeptes; andererseits verlangte der Abgeordnete aber deutsche Anstrengungen innerhalb der NATO, um die Voraussetzungen zu ändern, unter denen der Einsatz von Atomwaffen in Mitteleuropa derzeit möglich sei. 15)

Helfen Bürgerinitiativen?

Alle hier skizzierten, unter den Punkten eins bis fünf stark vereinfachten Ebenen der Auseinandersetzung mit dem Thema Zivilverteidigung sind bedeutsam. Keine von ihnen ist aber so neu und erstaunlich wie das folgende Phänomen: die Reaktion an der „Basis" bei den Hauptbetroffenen, der Zivilbevölkerung. Diese Reaktion nähert sich der Form und möglicherweise dem Ausmaß einer Bürgerinitiative. Daraus ergeben sich zwei Probleme im Zusammenhang mit solchen Initiativen. Stehen wir auch hier - so müßten sich vor allem die Politiker fragen - wie bei der Kernenergie vor einer Entwicklung, die von den etablierten Parteien allzu lange übersehen oder doch unterschätzt wurde? Und gibt es auch im Falle dieser Initiative die Schwierigkeit der Abgrenzung von extremen Positionen?

Blickt man beispielsweise - ohne nun freilich diese Splittergruppe überbewerten zu wollen - auf die bisherigen Aktivitäten der sogenannten DNVO, dann scheint es sich hier - im Gegensatz zu den Anti-Kernkraft-Initiativen - um ein Abgrenzungsproblem nach „rechts" zu handeln. Die DNVO suchte bisher in Briefen zum Thema Zivilschutz an Zeitungsredaktionen und Kommandeure der Bundeswehr Aufmerksamkeit zu gewinnen. Das Kürzel dieser Vereinigung steht für Deutsch-Nationale Verteidigungsorganisation. Dies sei, so wird erklärt, die erweiterte Organisationsform der bisherigen ONOB, einer Organisation Nationaler Offiziere der Bundeswehr. Die ONOB, heißt es in einem der Briefe an die Öffentlichkeit, sei als „geheime Verbindung nationalbewußter Offiziere der Bundeswehr" gegründet worden; die Organisation sei nun „zu offizieller Information übergegangen". Dies klingt aggressiv. Die Mitglieder der DNVO fühlen sich offenbar frustriert - und nicht nur durch den Stand des Zivilschutzes in der Bundesrepublik. Die Informationen der DNVO bilden eine seltsame Mischung aus der entschiedenen Forderung nach mehr Zivilschutz (mit dem Ziele ein "verteidigungswilliges Volk" zu schaffen), aus nationaler Kraftmeierei und aus der Diffamierung demokratischer Politiker und ihrer Politik. „Regierungsbonzen" ist so ziemlich das Freundlichste, was über die Regierenden in diesem Lande gesagt wird. Wenn die Eigenangaben über Mitglieder und Funktionäre der Organisation zutreffen, dann ist die DNVO in der Bundeswehr erstaunlich fest verankert. 16)

Dennoch wäre diese Initiative zum Thema Zivilverteidigung nicht weiter erwähnenswert, wenn nicht eine zweite, bedeutendere Gruppierung - die Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod - ebenfalls durch eine aggressive, regierungsfeindliche, „rechte" Tonart auffallen würde. Nun liegt es zwar in der Natur der Sache, daß Bürgerinitiativen gegen die jeweilige Regierung (von der sie sich in ihrem „Anliegen" vernachlässigt sehen) Front machen, aber auch hier ist bemerkenswert, mit welcher Schärfe gegen die „Erfüllungs-Koalition", gegen die „Towarischtschi Bahr, Brandt, Mischnick und Wehner" polemisiert und der sozialliberalen Regierung vorgehalten wird, ihr „Zynismus" in der Sicherheitspolitik grenze schon an „Hoch- und Landesverrat", 17) ohne in Betracht zu ziehen, daß die Praxis der Zivilverteidigung in diesem Lande eigentlich von allen Parteien, die jemals Regierungsverantwortung trugen, zu verantworten ist. Solch undifferenzierte Polemik findet sich in nahezu jeder Ausgabe des Mitteilungsblattes der Initiative, „Der Bunker".

Das Argument, nur aus taktischen Gründen - gleichsam wegen des größeren Effektes - eine so harte Sprache führen zu müssen („Wir haben es ja lange im Guten versucht.") 18), vermag nicht recht zu überzeugen. Dafür ist der Gleichklang mit „konservativen" politischen Positionen zu auffällig. Dies sei weder denunziatorisch noch abwertend gemeint. Zivilverteidigung bleibt wohl ein zutiefst konservatives Programm. Doch wird man

den weiteren Weg der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod mit Aufmerksamkeit verfolgen dürfen. Im Vordergrund der Auseinandersetzung sollten freilich die *Argumente* dieser Gruppierung stehen. Ehe sie im folgenden kurz skizziert und diskutiert werden, sei der Platz dieser Initiative im Spektrum der Meinungen zum Thema Zivilschutz angedeutet. Insgesamt lassen sich nämlich auf den bisher skizzierten Ebenen der Diskussion (die der Bürgerinitiative eingeschlossen) stark vereinfacht inhaltlich vier Einstellungen gegenüber der Zivilverteidigung unterscheiden:

Die *erste* und einfachste ist die der mehr oder weniger harten, direkten Kritik am Stand des Zivilschutzes in der Bundesrepublik. Sie läßt sich relativ einfach und spektakulär üben, wenn man den Ist-Zustand in diesem Lande mit den seit Jahren offiziell (wenn auch verschämt und mit schlechtem Gewissen) propagierten Soll-Forderungen vergleicht und die Bilanz auf vermeintliche oder tatsächliche Anstrengungen im Ausland ausdehnt. Diese Position wird gern von konservativen Publizisten eingenommen. (In der Tat ist es ja auch deren legitime Aufgabe, öffentliche Mißstände publik machen; und der Stand der Zivilverteidigung wird eben mancherorts als ein solcher Mißstand begriffen.) Der Artikel von G. Baumann im letzten Heft der Zivilverteidigung sei als hervorragendes Beispiel dieser Haltung genannt.

Die hierauf aufbauende *zweite* Position geht weiter. Sie ergänzt ihre Kritik nicht nur mit pauschalen Forderungen nach mehr Zivilverteidigung, sondern hat über den Weg dorthin und andere Details oft recht präzise Vorstellungen. Ihr Ziel läßt sich auf die Formel bringen: Jedem seinen Selbstschutzplatz. Als Beispiel für ein solches Maximalprogramm sei weiter unten auf das Konzept der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod eingegangen.

Die *dritte* Position wirkt weniger eindeutig. Ihre Vertreter sind zwar mit der gegenwärtigen Situation auf dem Gebiet der Zivilverteidigung ebenfalls nicht zufrieden; doch sehen sie die Lösung des Problems weniger in einer Forderung nach mehr Zivilverteidigung allein als in einer umfassenderen Diskussion des Problems, die auch die Strategie der westlichen Allianz und speziell die Frage des Atomwaffeneinsatzes auf dem Boden der Bundesrepublik mit einbezieht. Diese Haltung spiegelt sich wieder in dem neuen sicherheitspolitischen Grundsatzprogramm der FDP und speziell in dessen Interpretation durch den Abgeordneten Möllemann.

Die *vierte* Position schließlich bleibt nach wie vor die der offiziellen Politik - wobei man hier allerdings zwischen der offiziell propagierten und der schließlich praktizierten Linie unterscheiden muß. Gerade dies wird von den Kritikern als Schizophrenie attakkiert.Doch sollte man dabei bedenken, daß in der praktischen Politik oft Schizophrenie herrscht, ohne daß die Öffentlichkeit Sturm dagegen läuft. (Dies gilt etwa für den eklatanten Widerspruch zwischen der theoretischen Wertschätzung christlicher Solidarität gegenüber allen Mitmenschen und der wirklich praktizierten Entwicklungshilfepolitik). Zudem muß der in der praktischen Verantwortung Stehende die finanziellen Kosten all jener Maßnahmen erwägen, die von anderen zunächst einmal wegen der Dringlichkeit des Anliegens ohne Rücksicht auf Folgen gefordert werden. Ebenso hat der Politiker andere, ähnlich dringende Forderungen und Aufgaben ins Kalkül zu ziehen. Und schließlich muß er, mit dem Blick aufs Ganze, auch die innen- und außenpolitischen Nachteile berücksichtigen, die selbst aus einer auf den ersten Blick so defensiv friedfertig anmutenden Forderung wie der nach mehr Bevölkerungsschutz entspringen. Wer also in der Zivilverteidigungspolitik behutsam operiert (e), kann dafür gute Gründe haben. Er muß nicht gleich ein Dummkopf oder Schwächling sein.

Zudem ist nicht alles schon ein Patentrezept, was als solches dargeboten wird. Das Programm der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod macht dies deutlich. Seine Befürworter fordern den umfangreichen Bau von Schutzplätzen: 19)

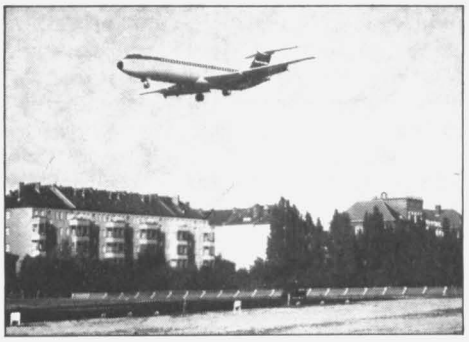
- um im Falle eines Krieges möglichst viele Menschen (man muß wohl sagen: Bewohner der Bundesrepublik, denn von allen anderen ist keine Rede so als sei ein auf die Bundesrepublik beschränkter Krieg wahrscheinlich) zu retten,
- um auch für extreme Katastrophenfälle (Kernkraftwerke!) vorzusorgen,
- um im Verteidigungsfall die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu erleichtern: einmal, indem man der kämpfenden Truppe die quälende Frage erspart, was denn mittlerweile mit den Angehörigen zu Hause geschieht; zum anderen, indem man panischen Fluchtreaktionen der motorisierten Nation (Massenflucht auf den Straßen) vorbeugt; und schließlich
- um nicht politischen Pressionen von außen schutzlos ausgesetzt zu sein, bei denen mit Drohungen gegen die eigene Zivilbevölkerung operiert würde.

Ganz so einfach ist es nicht

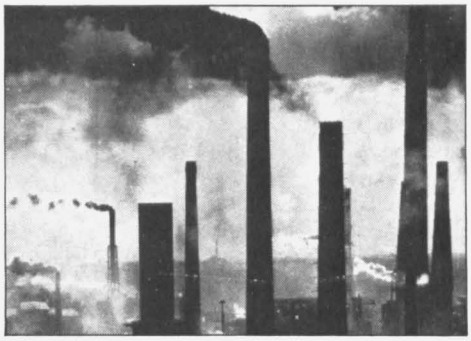
Wenn man bereit ist, die Dinge so einseitig zu sehen, lassen sich sogar noch weitere angebliche Vorteile aufzählen. Um eine solche Einseitigkeit handelt es sich im folgenden Zitat bei dem Hinweis auf den „dann" größeren Entscheidungszwang für den amerikanischen Präsidenten (zur atomaren Eskalation!). In jedem Fall wäre die folgende Selbstschutz-Idylle in der Realität weit trügerischer und makabrer als als sich ihre Autoren heute träumen lassen:

„Sind jedoch für alle Bürger Schutzräume vorhanden, so können die Menschen in kürzester Zeit unter der Erde in Sicherheit sein, die Straßen sind für die Kampfverbände frei, die Soldaten brauchen sich nicht um das Leben ihrer Angehörigen zu sorgen, die Desertierbereitschaft wird geringer sein und der amerikanische Präsident kann zu einer schnelleren Entscheidung gezwungen werden (!). Der potentielle Angreifer wird es sich dann dreimal überlegen, ob er das Risiko eingehen soll, der westlichen Kriegsmaschine gegenüberzustehen, ohne, wie er vielleicht glaubt, eine schnelle Kapitulation durch Waffeneinwirkungen auf die Zivilisten erreichen zu können." 20)

Die Autoren dieses hoffnungsvollen Blicks in die Zukunft steigern ihren Optimismus noch im Schlußsatz der Passage mit der Behauptung: „ Der Krieg wird durch einen umfassenden Schutzbau undenkbarer!" Das verwundert angesichts der Kriegsführungsstrategie, die in den Sätzen davor propagiert wird. Mit mindestens der gleichen Berechtigung könnte man behaupten, daß der Krieg unter solchen

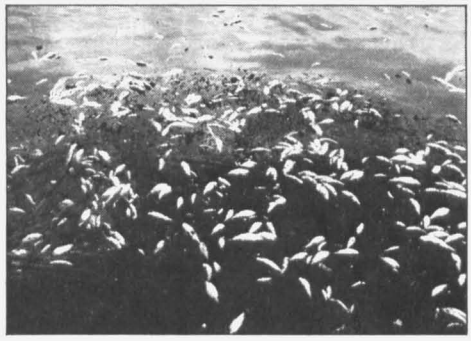


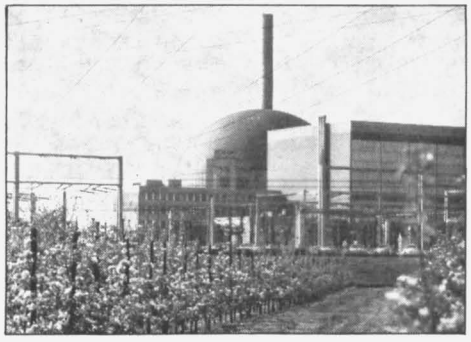
Besuchen Sie uns vom 6.-12. Oktober INTERKAMA '77 in Düsseldorf. Wir stellen aus in Halle 8, Stand 8 A 05



TENOquest

das Meßdaten-Abfrage-System von TN.
Wirtschaftlich – Zuverlässig – Universell.





Das System
TENOquest ist speziell konzipiert für die Übertragung analoger oder digitaler Meßwerte von entfernt liegenden Außenstationen über das öffentliche Fernsprechnetz zu einer oder mehreren zentralen Abfragestellen.

Die Einsatzmöglichkeiten
Mit TENOquest können praktisch alle Meßwerte aus den Bereichen Wetterdienst, Verkehr, Umweltschutz, Industrie und Versorgungswesen erfaßt und übertragen werden.

Die Vorteile
Der kostengünstige „Datenverkehr" über das vorhandene öffentliche Fernsprechnetz ist einer der wichtigsten Vorteile dieses Systems. Denn dadurch wird der Aufbau eines eigenen oder gemieteten Leitungsnetzes überflüssig. Und die Datenwege kosten nur Geld für die Dauer der Übertragung. In den Außenstationen und Zentralen ist jeweils nur ein Fernsprechanschluß erforderlich. Und die Zahl der Außenstationen (Meßstellen) und Zentralen ist durch die weite Verzweigung des Fernsprechnetzes leicht zu erweitern. Und, und, und...
Wie Sie TENOquest am besten einsetzen können und was Sie mit TENOquest alles machen können – darüber möchten wir Sie gerne ausführlicher informieren. Schreiben Sie uns oder rufen Sie uns an.

FERNSPRECHSYSTEME · DATENSYSTEME · ZEITDIENSTSYSTEME
ZEITERFASSUNGSSYSTEME · GEFAHRENMELDESYSTEME · BAUELEMENTE

Telefonbau und Normalzeit 6000 Frankfurt/M., Postfach 4432, Telefon 0611/2663302, Telex 411141

Bedingungen wieder wahrscheinlicher werden muß. Nicht, daß die Befürworter eines Schutzbauprogrammes unbedingt Krieg wollten. Doch scheint es, als würden sie nicht alle Folgen des von ihnen angestrebten Konzeptes in Rechnung ziehen. Man kann das derzeitige „Kriegswesen" oder Unwesen nicht einfach am Zivilschutz genesen lassen.

Unter den Wehrexperten der FDP hat man dies offenbar erkannt. Ihre jüngsten Auslassungen zur Zivilverteidigung sind vorsichtiger und realistischer als das eben erwähnte Konzept. Zwar wird im sicherheitspolitischen Arbeitsprogramm der Partei zunächst recht plakativ festgestellt: „Für Liberale ist die zivile Verteidigung unverzichtbarer Bestandteil der Sicherheitspolitik. Sie dient dem Schutz der Bürger. Die Notwendigkeit der zivilen Verteidigung muß deutlicher gemacht werden als bisher." Ja, es heißt sogar in dem FDP-Papier: „Militärische Verteidigung ist nur glaubhaft, wenn sie durch eine zivile Verteidigung ergänzt wird, die in Qualität und Auftrag der militärischen Verteidigung entspricht." Aber auf der anderen Seite machen die Fachleute der Partei in ihrem Programm deutlich, daß eine „absolute und totale Sicherung" sowohl sachlich wie auch finanziell „unmöglich" sei und daß man sich deshalb mit einer „Grundsicherung" zu begnügen habe. (Von ihr wird aber lediglich gesagt, daß sie in ihrer Wirksamkeit „weit über die bisherigen Sicherungen" hinausgehen müsse.

Vor allem weist das FDP-Programm darauf hin, daß ein Konzept der Zivilverteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung zu erarbeiten sei. Im Sinne des FDP-Programms bedeutet dies, daß man sich nicht nur mit möglichen Schutz-, sondern auch mit den potentiellen Zerstörungsmaßnahmen auseinandersetzt - bis hin zu den Doktrinen und Strategien für den Einsatz von Atomwaffen auf dem Boden der Bundesrepublik. Hierbei sind nun in Zukunft die speziellen deutschen Überlebens-Interessen stärker als bisher zu artikulieren und zur Geltung zu bringen. 21) Das hat weniger mit Deutschtümelei zu tun als mit der Einsicht, daß die NATO-Strategie unzureichend ist. „Nach Auffassung der FDP", schreibt der Abgeordnete Möllemann, „gehört es zu den vordringlichen Aufgaben, einen substantiellen eigenen deutschen Beitrag zur Weiterentwicklung der Strategie der NATO zu erarbeiten." 22)

Damit ist man am Kern des Problems: bei der Einsicht, daß die gültigen strategischen Optionen der NATO nicht durchführbar sind und mehr Selbstabschreckung als echte Abschreckung (des potentiellen Gegners) bewirken. 23) Wenn man nun aber entdeckt, daß ein Krieg in Mitteleuropa eine Katastrophe sein würde aufgrund seiner ungeheuren Zerstörungen, dann kann man darauf verschieden reagieren:

- friedenspolitisch, indem man Kriege zu verhindern sucht,
- technokratisch, indem man Schutzmaßnahmen zum Überleben anstrebt oder
- militärstrategisch-politisch, indem man die Rezepte der Kriegsführung ändert und sie weniger mörderisch macht.

Was ist „Sicherheit?"

Leider bietet keiner dieser Wege für sich eine sichere Lösung des Problems: Friedenspolitik garantiert so wenig ewigen Frieden wie sich verläßliche (für den Gegner) unüberwindliche Schutzmaßnahmen schaffen lassen. Auch die Zähmung oder Entschärfung des Krieges ist kein Patentrezept (man könnte sogar einwenden, daß Kriege wieder wahrscheinlicher werden, je weniger schrecklich sie sind); aber bliebe dies letztlich nicht doch der einfachste und vor allem billigste Weg, um Zerstörungen zu vermindern und die Überlebenschancen der Bevölkerung zu vergrößern? Wenn man ohnehin alle drei genannten Wege beschreiten muß, wäre es dann nicht klüger, primär eine Entschärfung des Krieges zu betreiben als auf einen Ausbau des Selbstschutzes zu setzen, dessen Kosten unabsehbar und dessen Folgen nicht kalkulierbar sind? Anders gesagt: Ist es nicht verfehlt, durch Zivilverteidigung den Charakter der Militärstrategien umfunktionieren zu wollen? Aus dieser Sicht der Dinge erscheint es fast so, als entspringe die heftige Kritik der Zivilschutz-Befürworter (an dessen bisheriger Vernachlässigung) einer verdrängten Kritik an der Untauglichkeit der heutigen Militärdoktrinen zur Führung eines Verteidigungskrieges? Wenn beispielsweise die Zivilbevölkerung zur Geisel der jeweils anderen Seite im Abschreckungssystem geworden ist, sollte man dann nicht besser das gesamte System ändern als komplizierte Maßnahmen einzuleiten, die eine Geiselnahme nur erschweren?

Man kann auch umgekehrt argumentieren und in der Geiselnahme wie in der Gefahr unkalkulierbarer Zerstörungen die Stärke der geltenden Strategien und die Basis der Abschreckung sehen. Tatsächlich ist dies weitgehend die Linie der offiziellen Sicherheitspolitik. Nur müßte sie dann den Widerspruch zwischen Abschreckung durch Androhung von Eskalation und Zerstörung einerseits und Abschreckung durch glaubhafte Kriegführungsfähigkeit andererseits („Man muß kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen") lösen. In unserem Zusammenhang kann dieses Problem nicht weiterverfolgt werden. Uns kam es nur darauf an, an diesem Beispiel zu demonstrieren, wie ambivalent die meisten Argumente in der Strategiediskussion sind. Eben diese Ambivalenz aber wird von den Befürwortern des Zivilschutzes meist ignoriert. Sie sehen die Dinge auch dort eindeutig, wo sie es gar nicht sind. Sie sprechen von „Sicherheit" der Bevölkerung, wo es wahrscheinlich nur um das kurzfristige Überleben einiger Teile (und unter welchen Bedingungen!?) geht, sie sehen Stabilität, wo Destabilisierung droht und sprechen von „schnelleren Entscheidungen", wo atomare Eskalation gemeint sein dürfte. Sie argumentieren mit dem Überlebenswillen der Bevölkerung, wo Furcht vor atomarer Zerstörung schon ihre Schatten wirft. 24) Nun weisen die Befürworter des Zivilschutzes darauf hin, daß sie einiges ändern wollen. Dagegen ist nichts zu sagen. Es sei nur festgehalten, daß auch und gerade die Realisierung ihres Konzeptes gewaltige Änderungen voraussetzt - etwa im öffentlichen Bewußtsein -, von denen niemand so recht weiß, wie und in welcher Zeit sie überhaupt erreicht werden können.

Gegen die Argumentation in diesem Aufsatz könnte man einwenden, daß die Position der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod allzu ernst genommen und dazu benutzt wird, die Philosophie aller Befürworter der Zivilverteidigung zu diskreditieren; dies aber sei unfair, weil die Argumente der Initiative zu extrem ausgefallen seien und gar nicht als repräsentativ angesehen werden könnten; der Zivilschutz werde also gleichsam an seiner schwächsten Stelle at-

tackiert. Dagegen ist zu sagen, daß die Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod sehr wohl eine ernsthafte Auseinandersetzung verdient, da sie zu einer echten Volksbewegung anwachsen könnte und ihre Vertreter nur das aussprechen und fordern, was alle anderen Zivilschutzinteressenten tendenziell denken. Denn so maßvoll auch die weniger radikalen Befürworter eines „Minimums an Überlebensschutz" oder einer „Grundsicherung" auf den ersten Blick wirken mögen, so problematisch sind auch ihre Positionen. Denn „ein bisschen" oder „einen gewissen" Bevölkerungsschutz kann es auf Dauer, gerade in einem demokratischen Rechtsstaat, nicht geben. Wo sollte denn eine Grenze zwischen den Schutzbedürftigen und den Nicht-mehr-zu-Schützenden verlaufen? Bei wieviel Prozent der Bevölkerung sollte sie liegen und wer wollte diese Grenzziehung rechtfertigen?

Schutz gegen was?

Auch der Hinweis auf die Langfristigkeit aller Lösungen hilft nicht weiter. Wenn man beispielsweise davon ausgeht, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein allgemeiner Bevölkerungsschutz für die Bundesrepublik (jedem Bürger seinen Schutzplatz) erst im Jahre 2000 erreicht werden könnte, 25) dann würde dies doch bedeuten, daß die Bundesrepublik bis zu diesem Zeitpunkt im Prinzip verletzbar bliebe und dies auch noch - via Zivilschutzprogramm - aller Welt signalisieren würde. Außerdem müßte dann die Entwicklung der Kriegstechnik und der „Kriegsbilder" ganz allgemein 26) bis zum Jahr 2000 stillstehen, damit die dann endlich fertigen Schutzbauten auch nur halbwegs angemessen ausfallen könnten. Von einem solchen Stillstand sind wir jedoch weiter entfernt denn je - was darauf hindeutet, daß Zivilverteidigung - wenn überhaupt - nur parallel zu allgemeinen Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen machbar wäre. Außerdem herrscht nicht einmal heute unter den Experten Einigung darüber, wie denn nun ein möglicher Krieg in Mitteleuropa aussehen könnte. 27)

Damit sei nicht gesagt, daß eine Einigung über das wahrscheinlichste Kriegsbild nicht zu erzielen sei, doch ist dies bis heute im Rahmen einer offiziellen, allgemeinen Strategiediskussion noch nicht einmal angestrebt worden. Stattdessen verschanzt man sich hinter der geheimniskrämerischen Formel, der potentielle Gegner dürfe nicht wissen, was wir planten; darin bestehe ja ein Teil der Abschreckung. Dabei ließe sich auch hier in Umkehrung des Arguments sagen, daß nach außen nur abschrecken kann, was bekannt ist. Ganz abgesehen davon, daß im Inneren eine offene Informationspolitik ohnehin angebrachter wäre.

Wer nun aber der Kriegsbild-Diskussion mit dem Argument ausweichen will, die Bundesrepublik müsse eben auf die *ganze* Breite des Spektrums denkbarer Kriegsbilder vorbereitet sein, 28) der überfordert jede Planung von Zivilschutz von vorneherein und macht sie zu einem hoffnungslosen Unternehmen. Wenn man aus der bisherigen Debatte des Themas Zivilverteidigung in der Bundesrepublik überhaupt etwas folgern kann, dann doch, daß eine vernünftige solide Planung von Selbstschutzmaßnahmen erst beginnen kann, sobald Klarheit über Strategien und Kriegsbilder besteht. Mit anderen Worten: Jeder seriösen Zivilschutzdebatte muß eine Strategiediskussion vorausgehen. In der Planung von Strategien aber ist wiederum darauf zu achten, welche Folgen ihre Anwendung für den Zivilschutz hat. Der Wissenschaftler Horst Afheldt hat diesen Zusammenhang deutlich genug herausgearbeitet und auch mit einer „bevölkerungsschonenderen" Alternativstrategie einen Ausweg angedeutet. Gegen diese Modellstrategie läßt sich einiges einwenden, 29) doch bleibt richtig, daß Bevölkerungsschutz bei der "Humanisierung" von Militärstrategien beginnen muß. Wenn ein Vergleich mit der Medizin gestattet ist: Sinnvolle Seuchenbekämpfung erschöpft sich auch nicht im Bau von Krankenhäusern, sondern sucht der Seuche mit direkten Gegenmaßnahmen beizukommen. Wenn sich der Selbstschutz in einen Wettlauf mit den Militärstrategien und den Zerstörungsmöglichkeiten einläßt, hat er ihn schon vor dem Start verloren.

Fakten gegen Verwirrung

Wie sehr diese fehlende theoretische Basis des Selbstschutzes und der Zivilverteidigung ganz allgemein jede vernünftige Kalkulation und Politik verhindert, läßt sich am Beispiel *fehlender Kostenschätzungen* demonstrieren. Es dürfte wohl keinen Bereich in der Politik geben, in dem man so lange von Reformen reden konnte, ohne jemals zusammenfassend zu sagen, was das Ganze kostet. Wer aber nicht weiß, wieviel Menschen er unter welchen Umständen wie lange „schützen" soll, der kann auch keine verläßliche Kostenkalkulation vorlegen. Zwar wurden immer wieder Zahlen zu Einzelmaßnahmen präsentiert, und die Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod kann sogar mit einem Finanzierungsvorschlag dienen, 30) aber ein Gesamtbetrag der Schutzbaukosten für die Bundesrepublik wurde in der Öffentlichkeit noch nicht sorgfältig diskutiert. Kennzeichnend für dieses Versäumnis ist, daß der Mann, der diese Zahl besser als jeder andere kennen müßte (wenn es sie gäbe) - nämlich der Leiter der Abteilung „Zivilverteidigung" im Innenministerium, Ministerialdirektor Menke-Glückert - öffentlich argumentiert: Angesichts „neuer Bedrohungs- und Krisenlagen wäre (!) ein Neudurchdenken der Notwendigkeiten der Gesamtverteidigung, also mit Kosteneffizienz-Überlegungen im Katastrophenschutz" und anderen Maßnahmen „wichtig". Muß man aus der Formulierung, daß dieses wichtig „wäre" schließen, daß es immer noch nicht geschehen ist? Und wie viele Jahre werden noch vergehen, bis es endlich geschieht? Bemerkenswert ist auch, daß Menke-Glückert diese Kalkulation und all die anderen von ihm genannten Schritte zwar als wichtig bezeichnet, dann aber fortfährt, „vor allem aber" (!) (wären wichtig) das „Mitdenken und Mithandeln jedes Bürgers durch Selbstschutzmaßnahmen". 31) Soll das heißen, daß der Bürger auf eigene Faust mit Selbstschutzmaßnahmen beginnen soll, ehe ein allgemeines Konzept vorliegt? Und ist dieses „vor allem" so zu verstehen, daß das Innenministerium die Verantwortung auf den Bürger abwälzt - in der Hoffnung, der werde richtig machen, was die offizielle Politik nicht anzupacken wagt?

So wenig wie die finanzielle Last wurde bisher auch der *politische Preis* eines umfassenden Selbstschutzes kalkuliert. Damit sind die außenpolitischen Folgen für Entspannung und Abschreckung ebenso gemeint wie die innenpolitischen, gesellschaftlichen Weiterungen einer durchorganisierten Zivilverteidigung. Diese Weiterungen reichen bis hin zu einer allgemeinen Dienstpflicht; anders wären die vielfältigen neuen Aufgaben nicht zu erfüllen. Da bleibt noch vieles zu durchdenken. Dies muß offener geschehen als bisher. Menke-Glückert

ist dafür zu loben, daß er „mehr Ehrlichkeit" in die gesamte Diskussion bringen möchte. 32) Diese Ehrlichkeit sollte sich auf die gesamte Argumentation beziehen und die beliebten Hinweise auf den Stand der Zivilverteidigung im Ausland einschließen. Vergleiche der Bundesrepublik mit der Schweiz und Schweden sind nun einmal nicht sehr glücklich. Beide neutrale Staaten verfügen nicht nur über ein anderes Kriegsbild (das weniger komplex und „ungünstig" ist als das der Bundesrepublik); sie besitzen ebenso andere historische Erfahrungen, die wiederum den inneren Zusammenhalt beeinflussen. Problematisch sind aber vor allem jene sich häufenden Hinweise auf die angeblich steigenden Anstrengungen der Sowjetunion. Denn abgesehen davon, daß hiervon in erster Linie die strategische Ebene und damit das Verhältnis der Sowjetunion zu den Vereinigten Staaten berührt würde und nur indirekt die Situation in Mitteleuropa, ist mit einer Übersteigerung dieser Anstrengungen niemandem - es sei denn den sowjetischen Propagandisten gedient. 33)

Überhaupt wurde die bisherige Zivilverteidigungsdiskussion zu sehr von *Meinungen* und *Annahmen* als von Fakten beherrscht - was auch für diesen Beitrag gilt. Doch sind die hier vorgetragenen Aussagen nur als Hypothesen zu verstehen. An ihnen sollte ebensowenig festgehalten werden wie an den Behauptungen der anderen Diskussionsteilnehmer. Will man nach Jahren fruchtloser Debatten jedoch endlich weiterkommen, müssen eine Reihe von Fragen durch eine Kommission mit Hilfe von wissenschaftlichen Instituten und parallel dazu auch im Innenministerium geprüft und so weit wie möglich beantwortet werden. Dieser Fragenkatalog zum Thema Selbstschutz lautet:

1. Wovor wollen wir uns schützen? Welche Kriegsbilder sind für die Bundesrepublik wahrscheinlich?

2. Welcher Schutz ist mit welchen Mitteln in diesen Fällen möglich?

3. Was würden diese Schutzmaßnahmen in welchem Zeitraum kosten?

4. Welche negativen innen- und außenpolitischen Folgen hätte ein solcher Selbstschutz?

5. Welchen politischen Gewinn würde dieser Selbstschutz von welchem Zeitpunkt an bringen?

6. Welche anderen Wege zu diesem Ziel wären noch möglich?

7. Für welchen Weg wollen wir uns schließlich entscheiden?

8. Welche Optionen müssen offen bleiben?

9. Wie und auf Kosten welcher anderen innenpolitischen Bereiche soll das Programm finanziert werden?

Solche Fragestellungen mit dem Blick aufs Ganze können die Diskussion weiterbringen. Simple Rechthabereien, Polemiken und Schwarzmalereien jedoch machen die bestehende Verwirrung nur noch größer.

Anmerkungen

1) Einen groben Überblick über die Aufgaben der zivilen Verteidigung geben die Stichworte zur Wehr- und Sicherheitspolitik. Bonn, Novemver 1976, S. 2-9, insbesondere S. 2. Vgl. auch das Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesregierung Deutschland. Bonn, 12. April 1972, S. 12, 13 und 17, 18 sowie im Einzelnen S. 89-115

2) Das Organ der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod, „Der Bunker", registriert in einer sogenannten Ehrentafel der deutschen Presse regelmäßig solche Artikel zum Thema Zivilverteidigung. Auch wenn diese Listen unvollständig und einseitig sind (skeptische Artikel zum Thema werden offenbar ignoriert), lassen sie doch eine Zunahme in der Berichterstattung erkenen.

3) Wenn unsere Regierung Krieg spielt. „Stern" Nr. 15 vom 31.3.77, S. 18-24

4) Als Beispiel sei die dpa-Meldung vom 30. März 77 „Stern: Entscheidende Mängel in der Zivilverteidigung" genannt.

5) Karl Feldmeyer: Geklärtes und Ungeklärtes in der Sicherheitspolitik. Ein Nachtrag zur Bundestagsdebatte der letztes Woche. FAZ vom 24.1.1977. Ende Juni gab Dregger der Nachrichtenagentur dpa ein Interview zu diesem Thema; vgl. SZ vom 27.6.77, S.2

6) Vgl. die ddp-Meldung: Handlos für Schutzraumbau und Lebensmittelreserve vom 10.2.1977 und das Fernschreiben der CSU-Landesleitung an die Presse vom 6.5.1977: Zivilverteidigung für Bundesregierung unwichtig?

7) Vgl. dazu die ddp-Meldung vom 25.5.1977: FDP für neue Impulse und Verbesserungen in der Sicherheitspolitik sowie die SZ vom 26.5.1977 mit dem Korrespondentenbericht aus Bonn: FDP befaßt sich mit der NATO-Strategie.

8) Arbeitsmappe des Arbeitskreises I in der FDP-Fraktion für die Sitzung am 24.5.1977, Punkt 26, S. 1

9) ddp-Meldung vom 23.1.1977: Neue gesetzliche Grundlage für den Zivilschutz

10) ddp-Meldung vom 23.3.1977: Programm zum Ausbau des Katastrophenschutzes angekündigt.

11) ddp-Meldung vom 25.5.1977: Konzept für zivile Verteidigung wird erarbeitet

12) Pressemitteilung (mit Bild) des Bundesverbandes für Selbstschutz (o. Datum)

13) dpa-Meldung (lnw) vom 3.2.1977: Neues Schutzraumpflichtgesetz in Sicht

14) Dies war zumindest die Planung Mitte Juni. Telephonische Auskunft des Bundespresse- und Informationsamtes vom 13.6.1977; vgl. das Interview mit Ministerialdirektor Peter Menke-Glückert, Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im Bundesinnenministerium, in Heft Nr. 2/1977 der Zivilverteidigung, insbesondere die zweite Frage

15) Korrespondentenbericht der SZ aus Bonn vom 5.5.1977: Vernichtende Kritik am Zivilschutz

16) Die Chefredaktion der SZ in München erhielt Anfang April 1977 den Durchschlag eines Briefes der DNVO an Generalmajor Hans Spiegel, II. Korps in Ulm, in Sachen Zivilschutz samt Angaben zur Selbstdarstellung

17) So im Mitteilungsblatt der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod, „Der Bunker", Nr. 10 vom 3.1.1977 unter der Überschrift: Ein Kanzler nach Breschnjews Herzen.

18) Vgl. den Bericht in der SZ vom 3.2.1977: Einzelkämpfer gegen den Atomtod.

19) Diese vier Argumente für den Schutzbau finden sich dem Sinn nach - wenn auch nicht wörtlich - in den „Vorschlägen zur Zivilverteidigung", Ein Expose der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod (i.A. gez. Hammer), S. 1, 2

20) ebenda, S. 2

21) FDP-Programm-Papier (s. Fußnote 8) Punkt 26 u.a.

22) Möllemann, Jürgen W.: Überlegungen zu einer liberalen Sicherheitspolitik. Referat, Schreibmaschinenmanuskript, 17 Seiten; vgl. auch den Abdruck des Papiers in der Frankfurter Rundschau vom 2.6.1977: Sicherheit allein darf nicht zum Fetisch werden

23) Vgl. dazu Weizsäcker, Carl Friedrich von: Wege in der Gefahr, München 1976 und Afheldt, Horst: Verteidigung und Frieden, München 1976

24) Vgl. dazu die Umfrageergebnisse des Allensbacher Meinungsforschungsinstituts im Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976, herausgegeben von E. Noelle-Neumann, Wien-München-Zürich 1976, insbesondere die Seiten 289-291

25) Diese Zahl ist willkürlich gewählt, aber wahrscheinlich viel zu optimistisch

26) Das Wort Kriegsbild wird zwar in Fachkreisen offiziell nicht mehr verwendet, doch bleibt es die kürzeste, verständlichste und beste Bezeichnung für unsere Vorstellung davon, wie ein künftiger Krieg „aussehen" könnte

27) Dies zeigt nicht zuletzt die Diskussion über das Kriegsbild des belgischen Panzergenerals Close, Robert: Europa ohne Verteidigung? Bad Honnef 1977

28) Vgl. das Interview mit Menke-Glückert in Heft Nr. 2/1977 der „Zivilverteidigung"; Antwort auf die vierte Frage: „Auf alle diese möglichen Bedrohungsbilder und Krisen muß ein Staat vorbereitet sein." Das führt zur Frage: Was heißt hier „Vorbereitung"?

29) Zur Kritik von Afheldts Vorschlag in seinem neuesten Buch (s. Fußnote 23) siehe Potyka, Christian: Strategiekritik als Sisyphusarbeit. Zur Kunst des Überlebens im Abschreckungszeitalter, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" B 13/77 vom 2. April 1977, S. 3-18, insbesondere S. 14-17

30) Exposé der Bürgerinitiative Selbstschutz vor dem Atomtod, S. 6-9. Da wird kurioserweise gesagt, woher man das Geld bekommen könnte, aber nicht, wieviel es insgesamt sein soll!

31) Interview Heft Nr 2/1977 der Zivilverteidigung. Antwort auf Frage vier

32) ebenda, Antwort auf Frage elf

33) Eine nüchterne Analyse des Problems findet sich im „Strategic Survey 1976" des Londoner Instituts für Strategische Studien, S. 31-34. Vergleiche auch den im Gegensatz dazu weit undifferenzierteren Bericht: Auf-Aufgabenkreis und Struktur des sowjetischen Zivilschutzes. In: Internationale Zivilverteidigung. Genf, Mai 1977, Seite 1-6

Die „neue Debatte“ über die Zivilverteidigung

Helmut Berndt

Seit einiger Zeit wird im Westen die Frage debattiert, wie und in welchem Umfang die Sowjetunion ihre Zivilverteidigung ausgebaut hat. Da die UdSSR eine „geschlossene Gesellschaft“ hat und in sowjetischen Publikationen nur Teile der Zivilverteidigung angesprochen werden, ist es nicht einfach, ein zutreffendes Bild zu gewinnen. So ist es im Westen zu breiten Diskussionen über die sowjetische Zivilverteidigung gekommen mit voneinander abweichenden Darstellungen.

Bei dieser „neuen Debatte“ spielen eine besondere Rolle die Erklärungen des Generalmajors a.D. F. Keegan, ehemals Chef des Nachrichtendienstes der US-Luftwaffe. Seine Äußerungen, die in der Feststellung gipfeln, die Sowjets seien dem Westen bereits militärisch überlegen, stießen jedoch auf Widerstand. Von Bedeutung waren hierbei die Darlegungen der Vereinigten Stabschefs der amerikanischen Streitkräfte, die beträchtliche Korrekturen an dem Bild anbrachten.

Die Ausführungen von Keegan

Zunächst zu den Ausführungen von Keegan. (Siehe hierzu Stars and Stripes, 4. Januar 1977). Der ehemalige General spricht in seinen Ausführungen von einem gewaltigen Sowjet-Programm zum Bau von Bunkern für die militärische und zivile Verteidigung, die Vorratshaltung von Nahrungsmitteln und Getreide für den Kriegsfall und die Entwicklung von etwa 10 bis 15 neuen interkontinentalen ballistischen Flugkörpern, die die Russen in den nächsten Jahren erproben würden.

Keegan sagt: „Ich glaube, daß die Vereinigten Staaten wegen der Zivilschutzmaßnahmen in der UdSSR nicht in der Lage sind, die im Kriegsfall erforderlichen Vergeltungsschläge zur Ausschaltung der sowjetischen Industrie, der maßgebenden zivilen und militärischen Führerschaft, der nuklearen Vorräte und des entscheidenden Waffenpotentials der UdSSR zu führen.“ Im übrigen vertritt der General die Meinung, daß es keine einzige Kategorie bei den Kriterien gibt, die das strategische Gleichgewicht bestimmen, bei denen die Sowjets nicht einen erheblichen Vorsprung hätten. Weiter führt der General aus, daß im militärischen Bereich etwa 35.000 Anlagen verbunkert seien. Dazu gehörten 75 unterirdische Gefechtsstände für die zivile und militärische Führung allein im Moskauer Bereich. Einige dieser Bauwerke seien mehrere hundert Fuß tief und lang und könnten einem Detonationsdruck von 1000 pounds je Quadratzoll widerstehen. „Außerdem haben die sowjetischen Streitkräfte 10.000 Flugabwehr-Raketenstellungen verbunkert und sind dabei, mehr als 4.500 Frühwarn- und Radaranlagen entsprechend zu schützen. Im industriellen Bereich finden sich zahlreiche Großbunker, in denen mehr als 60 Millionen Arbeiter vor einem atomaren Angriff geschützt werden können. Bunker für die Zivilbevölkerung in allen großen Städten sind mehrmals so groß wie die Fußballplätze an der Moskauer Universität.“

Außerdem hätten seine Beobachter verbunkerte, vom Militär bewachte Getreidelager an den Peripherien aller großen Städte identifiziert. Es seien die vollkommensten Vorratslager, die es gebe. Seine Untersuchungen hätten des weiteren erbracht, daß es mehrere große Akademien gebe, an denen Offiziersanwärter für Vierjahres-Zivilschutzprogramme ausgebildet wurden. Die Soldaten fänden später Verwendung im ganzen Land und unterstünden dem Generaloberst Altunin, der sämtliche zivile, industrielle und militärische Überlebungsprogramme der Sowjetunion befehlige.

Keegan berichtet ferner, daß 25 % aller sowjetischen Fabrikarbeiter in Ausbildungsprogrammen auf Führungsrollen für den Zivilschutz vorbereitet würden. In Bereichen außerhalb der großen industriellen Ballungsgebiete seien Ausweich-Rüstungsbetriebe gebaut worden, um auch in Kriegszeiten die ununterbrochene Produktion zu gewährleisten.

Korrekturen der Stabschefs

Zu diesen Darlegungen sagen die Vereinigten Stabschefs der USA: „Die Sowjetunion hat keine militärische Überlegenheit über die Vereinigten Staaten. Zwar sind die Sowjets bemüht, solche Überlegenheit zu gewinnen, aber sie haben dieses Ziel nicht erreicht. Die gegenwärtig laufenden militärischen und Zivilschutz-Programme könnten jedoch zu solcher Überlegenheit führen.“

Die Stabschefs sind außerdem der Meinung, daß die USA durchaus in der Lage wären, bei einem Vergeltungsschlag die Sowjetunion schwer zu treffen. Jedoch könnte ein verstärktes, wirkungsvolles sowjetisches Zivilverteidigungs-Programm solche Vergeltungsschläge in ihrer Wirkung stark vermindern. Wörtlich heißt es: „Eine Verbesserung und Ausweitung der Zivilschutz-Programme, die darauf abzielen, Industriekapazitäten zu verlagern und zu verbunkern bzw. das politische und militärische Führerkorps zu schützen, könnten es notwendig machen, Veränderungen in den amerikanischen Überlegungen und Programmen herbeizuführen.“

Es sei richtig, daß die Sowjets viele ihrer Einrichtungen bereits verbunkert hätten. Dazu gehörten Silos, Atomwaffen, Hangars, Boden-Luft-Raketen-Anlagen usw. Mit verschiedenen, weiteren Darlegungen von Keegan zu diesen Fragen stimmen die Stabschefs aber nicht überein. Ihre hierzu gemachten Angaben werden jedoch aus Geheimhaltungsgründen nicht veröffentlicht.

Allerdings stellen die Stabschefs fest, daß es in der UdSSR Schutzbauten für größere Fabrikanlagen gibt. Es bestünden Bunker für die Zivilbevölkerung und unterirdische Anlagen zur Lagerung von Getreide. Genauere Angaben werden ebenfalls geheim behandelt. Die Anmerkungen von Keegan über den Schutz von Raketen, Frühwarn- und Radaranlagen erscheinen den Stabschefs übertrieben. Allerdings sei die strategische Luftverteidigung in Rußland die ausgedehnteste und teuerste der Welt.

Die Schutzprogramme in der Sowjetunion seien ausgedehnter und besser entwickelt, als man noch vor einigen Jahren angenommen habe. Unter optimalen Bedingungen – rechtzeitiges Erkennen eines Angriffs, die erfolgreiche Evakuierung und Durchführung anderer Vorbereitungen – könnten die russischen zivilen Verteidigungsmaßnahmen manche Erfolge verbuchen. Dazu gehörten

- o das Überleben von einem hohen Prozentsatz der Funktionäre und Führungsschichten
- o eine starke Verminderung der Verluste der Stadtbevölkerung
- o eine gute Chance, die überlebende Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu versorgen, obwohl die Wirtschaft als ganzes in Schwierigkeiten geraten würde.

Evakuierung und Schutzbauten

In die „neue Debatte“ haben sich auch andere Experten eingeschaltet, so die Professoren Arthur Broyles von der Universität Florida und Eugene Wigner von der Princeton-Universität. (Survival Sept./Okt. 1976). Die Untersuchungen gehen davon aus, daß Überprüfungen der Evakuierungen und Schutzbauten gezeigt hätten, daß die Zahl der Opfer in einem Nuklearkrieg bei Vorhandensein entsprechender Anlagen wesentlich herabgesetzt werden könne. Zur Stützung ihrer Auffassung führen sie den Sowjetrussen Tschuikow an, der erklärt hat: „Obwohl die diskutierten Zerstörungsmittel Massenvernichtungsmittel heißen, würden sie dennoch bei sinnvoller Anwendung moderner Schutzmaßnahmen keine Bevölkerungsmassen vernichten. Vernichtet würden allerdings jene, die das Studium moderner Schutzmöglichkeiten vernachlässigten und die Beherrschung und den Gebrauch nicht berücksichtigen.“

Die beiden Amerikaner stellen sich hinter diese Meinung. Sie sagen, daß die mangelnden Anstrengungen der USA für die Zivilverteidigung das Kräftegleichgewicht in einer Nuklear-Krise zuungunsten der Vereinigten Staaten beeinflussen könnten. Sie erklären „Zivilverteidigung ist wichtiger als jemals zuvor in einer Zeit, da andere Nationen über ausgedehnte Zivilschutz-Pläne verfügen und das Gleichgewicht des Schreckens durch neue Waffen umgestoßen wird.“

Zur Evakuierung erklären die Autoren, sie könne allerdings kaum als eine echte Verteidigungsmaßnahme angesehen werden, da während der Durchführung der Maßnahmen die Raketen bereits detonieren könnten. Eine Evakuierung – während einer Krise – würde die Situation eventuell noch verschlechtern. Die USA hätten denn auch Absichten zur Bevölkerungsverlagerung so lange nicht erwogen, bis die Evakuierungsmaßnahmen der Sowjets bekannt geworden wären. „Jetzt sind sie als 'Gegen-Evakuierung' ernsthaft geplant, d.h. als Antwort auf die Bevölkerungsverlagerung aus den Städten der Sowjetunion.“

Im Gegensatz zu den beiden amerikanischen Professoren steht Sidney Drell, Direktor des Stanford Linear Accelarator Center (ebenfalls in Survival Sept./Okt. 1976). Drell bezweifelte die Durchführbarkeit der Programme zum Schutz der Zivilbevölkerung und die positiven Auswirkungen für die Strategie. Es sei darum für die USA am richtigsten, die Nuklearschwelle so hoch wie möglich anzusetzen und dies zu einer nationalen Richtschnur zu erheben. „Wir sollten den größtmöglichen Unterschied zwischen nuklearer und nichtnuklearer Kriegführung machen und der Versuchung widerstehen, Doktrinen und Zivilverteidigungs-Programme zu entwikkeln, die – aufgrund zweifelhafter technischer und strategischer Voraussetzungen – die Schäden und Menschenverluste in einem atomaren Konflikt untertreiben.“

Die europäische Diskussion

Die „neue Debatte“ wird auch in Europa geführt. Ministerialdirektor Peter Menke-Glückert, Leiter der Abteilung Zivile Verteidigung im Bundesinnenministerium, meint: „In der Einschätzung des tatsächlichen Ausmaßes und der Motivation für die Anstrengungen des Warschauer Paktes gehen die Meinungen der Fachleute auseinander.

Zur Zeit erfolgt eine genaue Analyse des Ausmaßes und der möglichen Konsequenzen der Anstrengungen des Warschauer Paktes auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung, die nicht ohne Auswirkung auf Strategie und Überlegungen im Bündnis sein dürfte.“ (Zivilverteidigung II/1977).

Für Hans Rühle (Wehrkunde 5/1977) sind die Würfel bei der Beurteilung dagegen schon gefallen. Er schreibt: „Das böse Erwachen kam – und das ist der Stand von heute –, als neue Erkenntnisse im Bereich der sowjetischen Zivilverteidigung sowie der forcierte Ausbau des sowjetischen strategischen Nuklearwaffen-Potentials nur den Schluß zuläßt, daß die Sowjetunion die militärische Überlegenheit anstrebt. Nun stellt man plötzlich in den USA fest, daß man viele Jahre lang die sowjetische Rüstungsentwicklung mit konzeptionellen Erklärungen begleitet hat, die Moskau zwar schweigend zur Kenntnis genommen, aber nie zustimmend beantwortet hat. Vor allem ist man nun zur Erkenntnis gezwungen, daß die Sowjetunion nicht nur im politischen Bereich ein dynamisches Konzept verfolgt, sondern auch über eine dynamische Militärstrategie, die den 'Sieg des Kommunismus im Weltmaßstab' durch die Erringung der globalen militärischen Überlegenheit ins Werk setzen soll. Die Tatsache, daß die Sowjetunion durch ihr sichtbares Streben nach militärischer Überlegenheit das System gegenseitiger Abschreckung offensichtlich nicht akzeptiert, bedeutet im Grund nicht mehr und nicht weniger als das totale Scheitern der amerikanischen Sicherheitspolitik.“

Anders beurteilt die „Frankfurter Allgemeine“ die Lage. Adelbert Weinstein schreibt am 16.7.1977 hierzu, es würden immer wieder Wege freigelegt, die auf den Bevölkerungsschutz hinführen sollten. Doch sie hätten stets in Sackgassen geführt. Denn das Geld, das die Bunker und die anderen Schutzanlagen verschlingen würden, hätte den Divisionen gefehlt. Auch hätten diejenigen, die für den Katastrophenschutz eingetreten wären, das wenige Gerät und die Mittel, die ihnen anvertraut seien, hin und wieder schlecht verwaltet. Bei der konsequenten Verfolgung der aktiven Abschreckungsstrategie sei der Bevölkerungsschutz auf der Strecke geblieben. Aber nicht nur im Westen.
Weinstein geht auf den sowjetischen Ausbau für den Zivilschutz ein und sagt: „Es ist ein Mythos, daß in der Sowjetunion alles getan werde, die Bevölkerung zu schützen. Schutzanlagen gibt es nur für die Regierung, die Kader der Partei, die Männer, die Schlüsselpositionen einnehmen. Unter Beton bringt man Waffen und Industrieanlagen, die unersetzlich sind. Das strategische Ziel des Katastrophenschutzes in der Sowjetunion ist nicht, die Bevölkerung vor dem Untergang zu bewahren. Die Führungsmannschaft, die nach der Katastrophe den Wiederaufbau zu beginnen hätte, soll überleben können.“

Basismaterial über sowjetische Zivilverteidigung

Zur Erfassung dessen, was in der Sowjetunion auf dem Gebiet der Zivilverteidigung vorsichgeht und welches die grundsätzlichen Auffassungen der Sowjets zu diesem Thema sind, gibt es einiges Basismaterial. Hierzu gehört u.a. das Buch von Akimow „Zivil-Verteidigung“ (Moskau 1969), das auch seit 1971 in englischer Übersetzung vorliegt, die von S.J. Rimshaw besorgt wurde. Aufschluß-

reich ist ferner der Aufsatz von Harriet Scott, veröffentlicht im Oktober 1975 im amerikanischen Air Force Magazine.

Aus diesen Quellen ergibt sich, daß die Zivilverteidigung vom Politbüro ernst genommen wird. In Moskau besteht seit 1967 eine Militärakademie für Zivilverteidigung. Sie bildet Offiziere für Angelegenheiten der Zivilverteidigung aus. Generaloberst Altunin wurde Leiter der Zivilverteidigung. Die für den Zivilschutz aufgestellten Einheiten sind den strategischen Raketenverbänden, dem Heer, der Luftverteidigung, der Luftwaffe und der Marine gleichgestellt. Die Bedeutung der Zivilverteidigung hat auch Marschall Gretschkow in seinem Buch „Die Streitkräfte des Sowjetstaates“ (1975) unterstrichen. Er sagt, die Zivilverteidigung sei von strategischer Bedeutung. Die moderne Kriegführung erfordere die Schaffung eines sorgfältig durchdachten Systems, das die Stabilität der gesamten nationalen Wirtschaft und den Schutz der Bevölkerung gewährleiste.

U-Bahnen als Schutzräume

Die Zivilverteidigung in der UdSSR ist in drei Aufgabenbereiche gegliedert: Schutz der Bevölkerung, Aufrechterhaltung der Wirtschaft in Kriegszeiten und Hilfe nach einem Atomschlag.

Für die Evakuierung der Bevölkerung sind eine Reihe von Faktoren maßgebend: Rechtzeitige Warnung, die Größe der Stadt, die Umgebung und vorhandene Transportmittel. Evakuierungen erfolgen nur aufgrund eines amtlichen Befehls. Durch Berechnungen des wahrscheinlichen Zerstörungsausmaßes bei einem Atomschlag ließe sich die Entfernung ermitteln, in der keine Gefahr mehr bestehe. Die Bevölkerung würde in solche Gebiete verlagert.

Ist die für eine Evakuierung verbleibende Zeit zu kurz, so soll die Bevölkerung bei Ertönen der Warnsirenen den nächsten Schutzraum aufsuchen (öffentliche Gebäude, U-Bahnen, Tunnel oder Schutzbauten). Für verschiedene Städte wie Moskau, Leningrad, Kiew, Tiflis, Baku, Charkow und Taschkent bieten die U-Bahnen Schutz gegen atomare Druckwellen. Bei diesen U-Bahnen ist während des Baus bereits daran gedacht worden, daß sie im Kriegsfall Schutzfunktionen übernehmen. 1941 war sogar in der Moskauer U-Bahn der sowjetische Generalstab untergebracht. Auch andere Bauten werden als Mehrzweckanlagen errichtet. Im Frieden dienen sie als Garagen, Lagerhäuser oder Ausbildungsstätten.

In jeder der 15 Sowjetrepubliken gibt es einen Zivilverteidigungsstab, an dessen Spitze ein General steht. Alle Institute, Fabriken, Kolchosen und Behörden müssen Zivilverteidigungs-Einheiten aufstellen. Sie gehen folgenden Aufgaben nach: Ausbildung für Zivilverteidigung, Planung der Aussiedlung, Bau von Schutzräumen, Aufrechterhaltung des Betriebes in Kriegszeiten und Wiederherstellung der Produktion nach einem Angriff mit Massenvernichtungs-Waffen. An Schulen, Universitäten, in Fabriken und anderen Institutionen werden Kurse zur Zivilverteidigung abgehalten. Die Unterweisung erfolgt durch die Zivilverteidigungsstäbe mit dem Roten Kreuz.

Auch einige Gesellschaften nehmen sich der Zivilverteidigung an. So unterstützt die Gesellschaft für die Zusammenarbeit mit Heer, Luftwaffe und Marine (DOSAAF) die Ausbildung im Bereich der Zivilverteidigung. Die Gesellschaft für Erziehung und Wissenschaft (Znaniye) macht im Rahmen ihrer populärwissenschaftlichen Vorträge auf die Bedeutung der Zivilverteidigung aufmerksam. Sie informiert über die Gefahren von Atomwaffen, Giftgas, Psycho-Kampfstoffe oder biologische Kampfführung.

Erfahrungen aus dem letzten Weltkrieg

Bei der Aufklärungsarbeit wird auf die Erfahrungen aus dem letzten Weltkrieg verwiesen. In Vorträgen und Instruktionen wird darauf aufmerksam gemacht, daß die Sowjetunion den Krieg u.a. darum gewonnen habe, weil nicht nur an der Front hart gekämpft worden sei, sondern weil man auch der zivilen Verteidigung große Bedeutung beigemessen habe.

Im Fall eines neuen militärischen Konflikts rechnen die Sowjets weit mehr mit der Möglichkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen, als es der Westen tut. Für den Westen sind Nuklearbomben politisch zu werten, für den Osten sind es reale Waffen. Moskau kalkuliert die Auslöschung ganzer Städte im Fall eines Konfliktes ein. Um aber sicherzutellen, daß die lebenswichtigen Bereiche der Wirtschaft weiterarbeiten, wird die Wirtschaft nicht zentralisiert, sondern über das Land gestreut. Auch bei diesen Planungen hat die UdSSR beträchtliche Erfahrungen. So wurden im Juli bis November 1941 mehr als 2.000 Industriebetriebe aus den westlichen Gebieten an den Ural und nach Zentalasien verlegt. Mit Maßnahmen solcher Art – so Marschall Gretschkow im Jahr 1971 – könne auch künftig die Verteidigung erheblich gestärkt und die Industrie weniger verwundbar gemacht werden.

Zur Durchführung von Rettungsarbeiten im Krieg wie auch im Fall von Naturkatastrophen arbeiten Zivilverteidigungs-Truppen, Feuerwehr und andere nichtmilitärische Organisationen eng zusammen. Es müssen auch Geräte verschiedener Art wie etwa Planierraupen und Kräne mit geschultem Personal zur Verfügung stehen. Dazu kommt ausgebildetes Personal für das Aufspüren von Atomstrahlung, für die Entgiftung verseuchter Gebiete, zur Behandlung Kranker und zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung. Solches Personal kommt auch im Frieden verschiedentlich zum Einsatz – beispielsweise bei der Bekämpfung von großen Bränden und Überschwemmungen oder auch bei Erdbeben, die sich hin und wieder in Zentralasien ereignen.

Die Truppen der Zivilverteidigung sind für Instandsetzungsarbeiten von Fernmeldeeinheiten, Bahnen und Brücken zuständig und für die Entschärfung von Blindgängern. Eventuell sollen sie auch bei der Abwehr von Luftlandeangriffen und Ablenkungsmanövern des Gegners eingesetzt werden. Ihre Hauptaufgabe ist aber, wichtige Industrieunternehmen so schnell wie möglich nach schweren Beschädigungen wieder voll produktionsfähig zu machen.

STELLENAUSSCHREIBUNG

Beim Bundesverband für den Selbstschutz, bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts, Köln, ist zum 1.1.1978 die Stelle eines

Redakteurs

zu besetzen.
Der Verband gibt im Auftrage des Bundesministeriums des Innern die monatlich erscheinende Fachzeitschrift „ZS-Magazin“ mit einer Auflage von rund 90.000 Exemplaren heraus. Für die Mitarbeit in der Redaktion wird ein Journalist gesucht, der aktuelle Berichte aus dem Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes schreiben sowie grundsätzliche Themen recherchieren und lebendig darstellen kann. Hochschulbildung ist erwünscht, aber nicht Bedingung. Fachkenntnisse werden vermittelt.
Geboten wird eine Vergütung bis Vergütungsgruppe IIa BAT.
Bei Vorliegen der Voraussetzungen werden Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung nach den gesetzlichen Bestimmungen gewährt; der Bundesverband für den Selbstschutz ist bei der Wohnraumbeschaffung behilflich.
Bewerbungen mit ausgefülltem Personalbogen, handgeschriebenem Lebenslauf, Lichtbild aus neuester Zeit, beglaubigten Zeugnisabschriften, Ausbildungs- und Tätigkeitsnachweisen sind bis zum 30. September 1977 zu richten an den

Bundesverband für den Selbstschutz
– Bundeshauptstelle –
5000 Köln 41 – Eupener Straße 74

Personalbogen wird auf schriftliche Anforderung übersandt.

Krisenvorsorge in der Wirtschaft

Julius Geck

Der Verfasser, Dr. Julius Geck, früher als Rechtsanwalt und Syndikus und sodann im Bundesdienst tätig, war im Bundesministerium für Wirtschaft an der Erstellung der Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Wirtschaftssicherstellungsgesetz maßgeblich beteiligt.

Zivilverteidigung – wichtiger Teil der Gesamtverteidigung

Die Mitglieder der Allianz haben nicht nur ihr militärisches, sondern auch ihr ziviles Verteidigungspotential im Frieden aufzubauen und Vorkehrung für den Fall eines Krieges zu treffen. Die zivile Verteidigung ist Bestandteil der Gesamtverteidigung (vgl. Bericht der BReg. über das Konzept der zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972, BTags-Drucksache V/3683 vom 20.12. 1968, S. 4).

Die heute den Verantwortlichen obliegende Pflicht, Vorbereitungen für die Zivilverteidigung zu treffen, ist ungleich größer als jene Aufgabe, die den Regierungen in den Zeiten vor den beiden Weltkriegen auferlegt war. Die Auswirkungen des Einsatzes moderner Waffensysteme auf die Zivilbevölkerung einerseits sowie die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland keinen Angriffskrieg in ein anderes Land tragen, sondern nur einen ihr gfls. aufgezwungenen Verteidigungskampf im eigenen Land wird führen müssen, andererseits zwingen zu der Erkenntnis, daß bisher auf diesem Feld Optimales noch nicht geleistet worden ist. Diese Feststellung mag allein durch den Hinweis erhärtet werden, daß in einem potentiellen Abwehrkampf auf unserem Gebiet – auch wenn man einen etwaigen Einsatz nuklearer Waffen außer Betracht läßt – die Verluste der Zivilbevölkerung ungleich höher liegen würden als bei der kämpfenden Truppe. Umso unverständlicher erscheint es dem unbefangenen Beobachter, daß trotz dieser Vordringlichkeit, die der Zivilverteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung eingeräumt werden sollte, sich das Verhältnis der Aufwendungen des Bundes für die militärische Verteidigung zu denen für die zivile Verteidigung laufend erheblich verschlechtert hat. (vgl. Weißbuch zur zivilen Verteidigund der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von der BReg am 12.4.72, S. 56). Die beständigen Mahnungen an die Adresse der verantwortlichen Politiker aller Parteien sollten deshalb auch in den Perioden angespannter Haushaltslagen nicht nachlassen, damit der Zivilverteidigung jene Bedeutung zugemessen wird, die ihr gebührt (vgl. dazu die Ankündigung der Vorlage eines Konzeptes für den Zivilschutz – Schutzbau – durch den Bundesminister des Innern während der Haushaltsdebatte 1977 des DBTages).

Auch auf den Sektoren, die von einer besseren finanziellen Ausstattung weniger abhängig sind, z.B. den Arbeiten auf legislativem Gebiet, ist noch mancher Wunsch nach einem rascheren Fortschritt offen geblieben. Soweit dies den Aufgabenbereich der gewerblichen Wirtschaft anbetrifft, soll im Nachstehenden aufgezeigt werden, was bisher erreicht worden ist und was in einer überschaubaren Zukunft noch zu tun bleibt.

Krisenvorsorge in der Wirtschaft

I. Planungen für die gewerbliche Wirtschaft

1. Meldepflicht für Gewerbebetriebe

Zur Bewältigung von Krisen und zur Vorbereitung auf den Verteidigungsfall benötigen Bund und Länder für ihre Planungen zur Lenkung der gewerblichen Wirtschaft umfangreiche und genaue Unterlagen, deren Aktualität gesichert sein muß. Da die Daten, die auf Grund der Statistikgesetze aus der Wirtschaft aufkommen, der gesetzlich verankerten Geheimhaltung unterliegen und für die Zwecke der Zivilverteidigung nur eine beschränkte Aussagekraft besitzen, ist es m.E. unerläßlich, eine besondere Grundlage für die Aufbringung von Meldungen zu schaffen, die ausschließlich den Verteidigungsaufgaben und den Vorbereitungen für den Ernstfall dienen. Die abzugebenden Meldungen des produzierenden Gewerbes, die darauf abzielen, die lebensnotwendige Versorgung der Zivilbevölkerung oder die Deckung des zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft erforderlichen Bedarfs der Streitkräfte und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen, würden sich somit auf einen vertretbaren Eingriff in die Belange der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft beschränken, den diese im Hinblick auf das Gemeinwohl und im Interesse eines Überlebens des Staates und seiner Bürger in Krisenzeiten und im Verteidigungsfall auf sich nehmen müßten.

Erfassung und Verwertung der eingehenden Meldungen wären für die Sicherstellung jedweder Vorsorge auf dem Sektor der gewerblichen Wirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung. Nur bei Vorliegen der jeweils neuesten und einschlägigen Daten würde es möglich sein, etwaigen Störungen im Wirtschaftsablauf während einer zukünftigen Krise und im Verteidigungsfall wirksam vorzubeugen. Allein auf Grund solcher Meldungen könnte eine vorausschauende Planung von Bund und Ländern in organisatorischer, personeller und materieller Hinsicht der Zivilbevölkerung und den Streitkräften eine Versorgung auf allen Gebieten der Wirtschaft im Ernstfall sicherstellen.

Das kann indessen nach Meinung des Verfassers nur geschehen, wenn eine entsprechende Meldepflicht-Verordnung für die gewerbliche Wirtschaft bereits im Frieden erlassen wird und wenn nach ihr bereits in krisenfreien Perioden ohne Zeitdruck langfristig geplant wird, um eine spätere Krisenbeherrschung zu gewährleisten. Ersatzlösungen mit bestehenden Vorschriften auf Bundes- und Landesebene haben sich bisher als wenig brauchbar erwiesen.

Eine echte Aufgabe sollte es daher m.E. bleiben, in der Folgezeit eine Verordnung vorzubereiten und in den Gesetzgebungsgang zu bringen, die schon in

Friedenszeiten in Kraft treten und angewandt werden könnte. Dadurch würde eine für alle Länder einheitlich geltende und von diesen einzuhaltende Grundlage geschaffen.

Zum Vergleich bietet sich die Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 10.9.1975, BGBl. I S. 2510, an, die durch die Verordnung über das Formblatt zur Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung vom 24.9.1975, BGBl. I S. 2575, ergänzt worden ist.

Zu entscheiden bleibt, welche Betriebe (mit 20 und mehr Arbeitnehmern) aus welchen Wirtschaftszweigen für welchen Zeitraum (ein abgelaufenes Jahr) zu melden haben und wann diese Meldungen zu wiederholen sind (alle fünf Jahre). Die Meldungen wären an die nach Landesrecht zuständige Behörde zu richten, weil den Ländern die Ausführung der Verordnung sowie die Auswertung der Meldungen für ihren Bereich – auch aus Gründen der Betriebs- und Praxisnähe – obliegen muß. Der Ausgestaltung des Meldevordrucks kommt dabei besondere Bedeutung zu, weil die Meldungen abzugeben wären u.a. über

1. in- und ausländische Arbeitskräfte (männliche und weibliche sowie gewerbliche Lehrlinge)
2. Zahl der regelmäßigen Arbeitsschichten
3. Jahresverbrauch an Wasser, Energie mit Vorratsangaben
4. Jahresverbrauch an Brennstoffen, Heizöl, Gas usw. mit Vorräten
5. Jahresverbrauch von Vorräten an Rohstoffen, Vor- und Halberzeugnissen.

Die meldepflichtigen Gewerbebetriebe dürften für eine solche Verpflichtung, deren vorsätzliche und fahrlässige Verletzung als Zuwiderhandlung im Sinne des § 18 WiSG auszuweisen wäre, mit Sicherheit Verständnis aufbringen, zumal die damit verbundenen Verwaltungsarbeiten und die erwachsenden Kosten in Anbetracht der nur alle fünf Jahre anfallenden Zusammenstellungen einen vertretbaren Rahmen nicht überschreiten würden.

Der Erlaß einer dergestalt aufgezeigten allgemeinen Meldepflicht-Verordnung für die gewerbliche Wirtschaft (für das produzierende Gewerbe) dürfte voll ausreichen. Besondere Verordnungen für Meldungen auf den Sektoren Kfz-Instandsetzung, Baumaschinen usw. erscheinen entbehrlich.

2. Bevorratung importabhängiger Rohstoffe

Die Störanfälligkeit unseres hochkomplizierten Wirtschaftsgefüges zwingt zu dem Schluß, daß es – theoretisch gesehen – sinnvoll wäre, ein Programm wirtschaftlicher Vorsorgemaßnahmen zu entwickeln, welches sich auf wenige Schwerpunkte von allgemeiner Bedeutung beschränkt. Neben der Vorbereitung organisatorischer Maßnahmen (z.B. den Aufbau der Organisation der gewerblichen Wirtschaft als Teil der Organisation der inneren Verwaltung) wäre hier insbesondere die Frage einer ausreichenden Bevorratung der Wirtschaft im Rahmen der zivilen Verteidigungsplanung anzusprechen. Hier zeigen sich jedoch ernste Schwierigkeiten angesichts der Kostenlast, die eine durch eine Rechtsverordnung zu begründende Bevorratungspflicht für die Wirtschaft einerseits und für die öffentliche Hand andererseits verursachen würde. Deshalb ist bisher auch an den Vorbereitungen für eine auf § 4 WiSG zu stützende Bevorratungspflicht-Verordnung nicht weiter gearbeitet worden.

Da indes im Verteidigungsfall mit einem ungestörten Weiterlaufen und der vollen Leistungskraft der rohstoffverarbeitenden Wirtschaft nicht gerechnet werden kann, bietet sich eher eine Vorsorge bei der Bevorratung lebenswichtiger Fertigerzeugnisse (z.B. Arzneimittel, Notstromaggregate) an. Trotzdem bleibt m.E. der Stellenwert einer industriellen Vorratshaltung, unabhängig von den Kosten einer längerfristig nutzlosen Lagerung und Wälzung im Frieden, bestehen. Allerdings darf das Risiko nicht verkannt werden, das eine massierte zentrale Lagerung im Hinblick auf Luftangriffe, Sabotagehandlungen und Erdkämpfe in sich bergen würde.

Auf vielen Gebieten der gewerblichen Wirtschaft ist die Versorgung der Bundesrepublik Deutschland in einer längeren Krisenzeit von Zufuhren aus Übersee abhängig. Es ist nicht voraussehbar, ob im Fall eines globalen militärischen Konflikts diese Zufuhren, wenigstens aus dem befreundeten Ausland, ungestört weiter laufen können. Internationale Krisen, auch nur auf Übersee beschränkt, können derartige Zufuhren stören und den Wirtschaftsablauf unseres Landes funktionell beeinträchtigen. So gesehen würde eine planmäßige Vorratshaltung, auf eine ausgesuchte Anzahl stark importabhängiger Rohstoffe beschränkt, nützlich sein.

So dürfte der Gedanke eines Bevorratungsprogramms für volkswirtschaftlich wichtige Rohstoffe mit einer Einfuhrabhängigkeit von mehr als 70 % nicht aus dem Spiel kommen. Die Kostenfrage dürfte aber zunächst weiterhin eine unüberschreitbare Barriere für jede Realisierung bleiben (vgl. Weissbuch zur zivilen Verteidigung, S. 99).

Eine Ausnahme von dieser Situation bildet das Sonderprogramm für die Bevorratung von Mineralöl. Hier sei an das Gesetz über Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen vom 9.9.1965, BGBl. I S. 1217, das später novelliert worden ist, erinnert (vgl. im übrigen die Zusammenstellung bei Morys, Sicherung der Energieversorgung, Osang-Verlag, 1975).

II. Preis- und Lohnstop?

Der gesamte Wirtschaftsablauf in der Bundesrepublik Deutschland wird von der sozialen Marktwirtschaft beherrscht. Der Wettbewerb gilt überall und uneingeschränkt für alle Güter. Die Preise werden von Angebot und Nachfrage bestimmt und orientieren sich am Marktgeschehen, sind also schwankend und flexibel. Ein Dirigismus auf dem Preisgebiet ist ausgeschlossen. Diesem Grundsatz wird sich jede Bundesregierung, gleich welcher parteipolitischer Zusammensetzung, auch in der Zukunft verpflichtet fühlen, umso mehr deshalb, weil die negativen Erfahrungen anderer Länder mit einem vorübergehenden Preisstop hinlänglich bekannt sind.

In gleicher Weise bleibt in unserem Land die Bildung der Arbeitsentgelte frei von staatlichen Eingriffen. Der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Tarifautonomie garantiert das Aushandeln von Löhnen und Gehältern durch die Tarifpartner. An diesem Prinzip wird keine Bundesregierung zu rütteln auch nur erwägen wollen.

Dieser Gesamtzustand gilt für Friedenszeiten. Die Frage indessen, ob, inwieweit und zu welchem Zeitpunkt einer schweren Krise durch einen Eingriff des Gesetzgebers hiervon abgewichen werden soll, ob also ein – auf die Dauer des Verteidigungsfalles beschränktes – Preis-Sicherstellungsgesetz, das einem Preis- und Lohnstop in etwa gleich käme, schon jetzt vorbereitet und verkündet werden soll, ist umstritten.

Ein besonderes Gesetz wäre nämlich notwendig, weil das Wirtschaftssicherstellungsgesetz im Gegensatz zum Ernährungssicherstellungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Nr. 10) keine Ermächtigungen zu preisrechtlichen Maßnahmen enthält.

Im Spannungs- und vornehmlich in einem sich anschließenden Verteidigungsfall ist jedoch mit einer empfindlichen Verknappung des Güterangebots und in der Folge mit Versorgungsschwierigkeiten auf allen Gebieten der Wirtschaft zu rechnen. Hortungskäufe und sich ausbreitende Schwarzmärkte werden zu umfangreichen Preissteigerungen führen. Im Interesse einer gleichmäßigen Versorgung aller Bevölkerungsteile – also auch solcher Bürger, die im Tauschhandel nichts anzubieten vermögen –

sind daher in einer derartigen Situation staatliche Eingriffe in den Prozess der Preisbildung zur Aufrechterhaltung des Preisstandes nach Meinung des Verfassers unerläßlich. Allerdings wird man, will man dieser Überlegung folgen, beachten müssen, in einer eskalierenden Krise die freie Marktwirtschaft, so lange es irgend geht, aufrechtzuerhalten.

Früher durchgeführte Nato-Übungen haben zu der Erkenntnis geführt, daß mit Behelfsmaßnahmen den Marktstörungen in einer schweren Krise nicht abgeholfen werden kann. So haben m.W. Rückgriffe auf das – fortgeltende – Übergangsgesetz über die Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) vom 10.4. 1948 (WiGBl. S. 27) sich als ebenso wenig hilfreich erwiesen, wie ein Handeln mit landesgesetzlichen Vorschriften oder mit ad hoc erlassenen Preisstop-Verordnungen für Teilgebiete des Güterangebotes, also mit nur partiellen Eingriffen. Auch ein Ausklammern der Lohn- und Gehaltsseite brauchte nicht erwogen zu werden, weil in einem zeitlich beschränkten Spannungs- und Verteidigungsfall ohnehin Tarifverhandlungen über die Erhöhung der Arbeitsentgelte kaum in Rede stehen dürften.

Es erscheint dem Verfasser daher sinnvoll, die Vorbereitungsarbeiten an dem Entwurf eines Preissicherstellungsgesetzes, das alle Leistungen seiner Herrschaft unterwirft und in das auch ein Einfrieren von Löhnen, Gehältern, Mieten, öffentlichen Gebühren und Entgelten aller Art einzubeziehen wäre, im Auge zu behalten und eine Verkündung gfls. bereits im Frieden anzustreben, weil ein solches Gesetz zunächst Schubladencharakter trägt, also sein Inkrafttreten als Friedensgesetz regelt, seine Anwendbarkeit aber an die Voraussetzungen des Artikels 80 a GG sowie an eine besondere Anordnung des Bundesministers für Wirtschaft bindet, womit dem Fachminister die Entscheidung über den Krisenzeitpunkt, in dem sein Instrumentarium einsetzen würde, vorbehalten bleibt.
Alle Bewirtschaftungsmaßnahmen im Spannungs- und Verteidigungsfall bleiben m.E. Stückwerk – und alle im Rahmen des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes erlassenen Verordnungen würden sich im Ernstfall zum Teil als illusorisch erweisen –, wenn sie nicht durch einen im gesamten Bundesgebiet geltenden Preis- und Lohnstop ihre notwendige Ergänzung finden. Und ein Widerstand hiergegen in Zeiten einer schweren Krise von Gewerkschaftsseite erscheint umso unwahrscheinlicher, als doch besonders die Masse der wirtschaftlich schwachen Arbeitnehmerschaft, und das sind als Lohn-, Gehalts-, Renten- und Pensionsabhängige weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung, durch ein solches Gesetz gerade geschützt wird.

Ein Eingehen auf die einzelnen Bestimmungen eines Gesetzentwurfs (Preisstop zum Stichtag, Maßnahmen der Preisbildung, Ausführung des Gesetzes, Auskünfte, Zuwiderhandlungen, Verletzung der Auskunfts- und Geheimhaltungspflichten, weitere Anwendbarkeit von Preisvorschriften, Inkrafttreten und Anwendbarkeit) erscheint im Rahmen dieses Aufsatzes entbehrlich und könnte vielleicht später einmal Gegenstand einer besonderen Betrachtung sein, bei der das pro und contra eines Preisstops im Verteidigungsfall ausführlicher erörtert werden sollte.

Bedenken gegen ein Preissicherstellungsgesetz werden oft mit dem Hinweis auf einen personell, administrativ und kostenmäßig nicht darzustellenden Überwachungsapparat geltend gemacht. Allein dieses Argument räumt m.E. die Erfahrung nicht aus, daß ein nur mangelhaft (mit bloßen Stichproben auf Teilgebieten und in einzelnen Sparten) überwachtes Gesetz besser ist als eine Gesetzeslücke, weil jedes Handeln des Gesetzgebers im rechten Zeitpunkt einen Abschreckungseffekt bewirkt. Darüber hinaus soll auf die Installierung eines Preiskommissars verzichtet werden und jedes Fachressort soll in seinem eigenen Bereich im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft die notwendigen Anordnungen selbst treffen können.

III. Monetäre Maßnahmen

Die Versorgung mit Geld und Kredit wird im Spannungs- und im Verteidigungsfall gegenüber dem Friedenszustand mit Sicherheit Einschränkungen unterworfen werden müssen. Auch wird es in schweren Krisenzeiten notwendig werden, den Güter- und Kapitalverkehr mit dem Ausland zu entliberalisieren, also den Außenhandel genehmigungspflichtig zu machen und eine Devisenbewirtschaftung einzuführen. Die währungs- und geldpolitischen Maßnahmen werden gfls. durch eine Warenbewirtschaftung, durch einen Preis- und Lohnstop und durch Sicherungsmaßnahmen auf den Energie- und Werkleistungssektoren unterstützt. Um die Liquidität des Bankensystems aufrechtzuerhalten und somit die Geldversorgung aller Bevölkerungsteile zu sichern, können aber auch Verfügungsbeschränkungen über Guthaben bei den Kreditinstituten sowie über Wertpapierdepots ebenso wie eine Schließung der Effektenbörsen notwendig werden (vgl. Weißbuch zur zivilen Verteidigung, S. 101).

Im einzelnen mögen – stichwortartig – die wesentlichen Vorbereitungsmaßnahmen monetärer Art, deren Ausführung der Verfasser für zweck- und notwendig hält, wie folgt skizziert werden:

- Sicherstellung der Bargeldversorgung
- Anpassung der Bargeldbestände an den im Verteidigungsfall zu erwartenden Bedarf
- Anlegung von Gelddepots auch an geeigneten Nichtbankplätzen sowie Einrichtung von Geldsammel- und -verteilerstellen an Nichtbankplätzen
- Verselbständigung nachgeordneter Stellen der Kreditinstitute einerseits sowie Schließung von Teilen ihrer Niederlassungen andererseits
- Einlagerung neuer Banknotenserien zur Begegnung von Störungen im Zahlungsverkehr durch Einschleusung von Falsifikaten
- Kontingentierung der Barauszahlungen aus laufenden und aus Sparkonten sowie Schließung der Effekbörsen.

Bisher sind auf diesem Teilgebiet, welches für die Wirtschaft insgesamt ebenso wie für den einzelnen Bürger im Falle einer schweren Krise von erheblicher Bedeutung ist, noch keine legislativen Maßnahmen erkennbar geworden. In Anbetracht der notwendigen Schulung und der Einarbeitung aller im Geld- und Kreditverkehr tätigen Fachkräfte wäre aber nach Meinung des Verfassers eine Abkehr der bisherigen Zurückhaltung hinsichtlich der Vorbereitung auf diesem Gebiet zu begrüßen.

Wirtschaftssicherstellungsgesetz

vom 24.8.1965 i.d.F.d.B. vom 3.10.1968 – BGBl. I S. 1069 – geändert durch Artikel 287 des Einführungsgesetzes zum StGB vom 2.3.1974 – BGBl. I S. 469 –, durch Artikel 27 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 18.3.1975 – BGBl. I S. 705 – und durch Artikel 62 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 14.12.1976 – BGBl. I S. 3341 –

Die Verteidigungsgesetzgebung umfaßt eine Reihe von Vorsorgegesetzen, die Staat und Volk in die Lage bringen sollen, eine etwaige Gefährdung, die von außen kommt, abzuwenden oder zu meistern. Die Notwendigkeit einer umfassenden gesetzlichen Regelung ergab sich vornehmlich aus dem rechtsstaatlichen Charakter der Bundesrepublik Deutschland, wonach Eingriffe in die Rechte der Bürger nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen können und dürfen. Da aber die Umstellung von normalen Friedensverhältnissen auf die Erfordernisse eines Verteidigungsfalles zu

einer Vielzahl derartiger Eingriffe zwingt, bedurfte es der Schaffung einwandfreier Rechtsgrundlagen. Diesen Gesichtspunkten hat die Verteidigungsgesetzgebung und insbesondere die Notstandsverfassung Rechnung getragen. Vorsorgegesetze besitzen wir auf den Gebieten der materiellen Bedarfsdeckung, der Deckung des personellen Kräftebedarfs und des Zivilschutzes. Die materielle Bedarfsdeckung, die hier insbesondere interessiert, brachte u.a. im Jahre 1965 nachstehende gesetzliche Grundlagen, die im Jahre 1968 novelliert worden sind:

- Wirtschaftssicherstellungsgesetz
- Ernährungssicherstellungsgesetz
- Verkehrssicherstellungsgesetz

sowie das – bereits im Frieden zum Tragen kommende –

- Wassersicherstellungsgesetz

(vgl. Beßlich, Rechtsgrundlagen der Verteidigung, 5. Auflage, Bad Honnef 1977, Osang Verlag).

Das Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSG) verzichtet auf eine Regelung der zivilen Versorgungskrise und beschränkt sich auf die Ermächtigung zu wirtschaftslenkenden Maßnahmen im Spannungs- und Verteidigungsfall. Es ist, ebenso wie die Sicherstellungsgesetze für Ernährung und Verkehr, nur ein Rahmengesetz, das durch Rechtsverordnungen auf den einzelnen, als klärungsbedürftig anerkannten Sektoren seine Ausfüllung erfahren muß (vgl. Hasselberg, in Das Deutsche Bundesrecht 1966, III G 20, S. 13 ff., Moehrke, ebenda, 1972, III G 20, S. 11 ff., Wagner, Kommentar zum WiSG, Verlag für Verw. Praxis Franz Rehm KG, 1969, Erläuterungen zu § 8).

Da anschließend die bisher bereits von der Bundesregierung erlassenen, auf dem WiSG beruhenden Verordnungen mit ihren Verwaltungsvorschriften betrachtet werden sollen, erscheint es zweckmäßig, zuvor überblickartig die wesentlichen Bestimmungen dieses wirtschaftlichen Vorsorgegesetzes festzuhalten:

- Maßnahmen zur Sicherstellung
- Voraussetzungen und Grenzen der Sicherstellung
- Buchführungs- und Meldepflichten
- Vorratshaltung
- Zustimmungsbedürftigkeit und Geltungsdauer der Rechtsverordnungen
- Verfügungen
- Rechtsmittelbeschränkung
- Kosten
- Auskünfte
- Entschädigungen
- Härteausgleich
- Zuwiderhandlungen
- Verletzung der Auskunfts- und Geheimhaltungspflichten
- Inkrafttreten

Dieses bedeutsame Sicherstellungsgesetz gab dem zuständigen Bundesressort Möglichkeit und Auftrag, im Verordnungswege auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft diejenigen Einzelmaßnahmen herauszustellen, die im Spannungs- und Verteidigungsfall lenkungsbedürftig erscheinen. Diese Vorbereitungsarbeiten sind – in enger Zusammenarbeit mit den Länderwirtschaftsministerien – in der Zwischenzeit bereits in Gang gekommen und haben mit einer Reihe von Rechtsverordnungen und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften ihren Niederschlag gefunden (abgedruckt im Handbuch für Zivilschutz und Zivile Verteidigung, Carl Heymanns Verlag KG, 1977, 601-607a und im Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, R.S. Schulz-Verlag, 1977, 800(1)-800(12)).

Einzelmaßnahmen

I. Einführung einer Versorgungskarte

a. Versorgungskarten-Verordnung (VersKV) vom 6.8.1976 BGBl. I S. 2094 –

Im Spannungs- und im Verteidigungsfall werden eine Beschränkung des freien Warenverkehrs und die Einführung eines Bezugscheinsystems nicht zu vermeiden sein. Um unter diesen Umständen eine sachgerechte Ausgabe von Bezugscheinen unter Kontrolle zu halten, bedarf es der Einführung eines zweckdienlichen Kontrollpapiers. Dieses soll durch die obige Verordnung erreicht werden, welche vorschreibt, daß natürliche Personen im Besitz einer neu eingeführten Versorgungskarte sein müssen, um Bezugscheine für bewirtschaftete Waren zu erhalten, und welche das Verfahren für die Ausgabe der Versorgungskarte regelt. Die Verordnung wird erst anwendbar, wenn die nach Artikel 80 a GG erforderlichen Voraussetzungen vorliegen. Das Verfahren zur Ausgabe der Versorgungskarte und das vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Ausgabe der Verbraucherkarten (= Lebensmittel- und Milchkarten) vorgeschriebene Verfahren sind weitgehend aufeinander abgestimmt. Das bedeutet, daß hier zur Verwaltungsvereinfachung und zur -beschleunigung ein zeitlich und räumlich abgestimmtes Handeln vorgesehen ist, damit beide Karten gleichzeitig in einem frühen Stadium einer schweren Krise im Besitz der Bevölkerung sein können.

Die acht Paragraphen der Verordnung schreiben vor:

- Einführung und Aufgabe der Versorgungskarte
- Kreis der Bezugsberechtigten
- sachliche Zuständigkeit der Gemeindeverwaltungen für die Ausgabe
- örtliche Zuständigkeit, Antragsverfahren, Ersatzzuständigkeit, Ersatzversorgungskarte bei Verlust
- Kreis der Empfangsberechtigten
- Übertragungsverbot
- Stadtstaatenklausel für die Hansestädte
- Inkrafttreten und Anwendbarkeit.

In der Anlage zur Verordnung ist ein Muster der Versorgungskarte aufgezeigt. Sicher wird diese relativ frühzeitige, kombinierte Kartenausgabe (Versorgungs- und Verbraucherkarten) eine gewisse Unruhe in die Bevölkerung tragen. Das muß aber in Kauf genommen werden, damit eine zu späte Ausgabe in einer rasch eskalierende Krise vermieden wird. Sollte gfls. in einer reeskalierenden Krise es noch nicht zur Ausgabe von Bezugscheinen für die Warenbewirtschaftung gekommen sein – umso besser. Die Kosten der Kartenausgabe sind unumgänglich und im Notstandsfall vertretbar. Die Versorgungskarten befinden sich bereits jetzt bei den zuständigen Behörden, die sich schon im Frieden mit den möglicherweise einmal auf sie zukommenden Aufgaben in Ruhe vertraut machen können und sollen.

b. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Versorgungskarten-Verordnung (VersKVwV) vom 23.8.1976 – Beilage 25 zum BAnz. Nr. 168 vom 7.9.1976.

Die Verwaltungsvorschrift, umfangreicher als die Verordnung, gibt den mit der Durchführung beauftragten Behörden in 53 Einzelbestimmungen konkrete Hinweise für die Handhabung. In ihr werden in drei verschiedenen, unterteilten Abschnitten den Bediensteten der Verwaltung aufklärende, den Verordnungstext erläuternde Fingerzeige gegeben – eine notwendige und sicher nützliche Ergänzung, steckt doch, wie jeder Verwaltungsfachmann weiß, der Teufel im Detail. Dies zu vertiefen, würde indessen den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen.

II. Bewirtschaftung

1. Warenbewirtschaftung

a. Allgemeine Warenbewirtschaftung

Die Planung der Bewirtschaftung von Waren der gewerblichen Wirtschaft in einem Spannungs- und Verteidigungsfall rührt an ein zentrales Problem: Bewirtschaftung oder nicht; totale oder partielle Bewirtschaftung; frühzeitiges oder spätes Einsetzen der Bewirtschaftung; branchenbezogene oder knappheitsbedingte, somit fallweise Bewirtschaftung? Anders gesprochen: Sollen die Vorbereitungsarbeiten schon im Frieden in einer Verordnung ihren Niederschlag finden oder sollen Zeitpunkt, Verlauf und Ergebnis einer schweren Krise abgewartet werden, bevor der Gesetzgeber

eingreift? Dies alles wird umstritten bleiben, umso mehr deshalb, weil die Lenkung der deutschen Wirtschaft im zweiten Weltkrieg mit ihrer anders gearteten Konzeption und mit ihren Fehlern für die Bundesrepublik Deutschland kein Vorbild abgeben kann. Die Beantwortung dieser Fragen ist aber von ausschlaggebender Bedeutung. (vgl. Welter, Falsch und richtig planen, Quelle und Meyer, 1954; Wagenführ, Die Deutsche Industrie im Kriege 1939 – 1945, Duncker und Humblot, 1963;).

Manche Fachleute denken insgeheim, in Anbetracht der in den meisten deutschen Familien glücklicherweise wieder gefüllten Kleider- und Wäscheschränke sei eine Bewirtschaftung in Ansehung des zu erwartenden Kriegsbildes (relativ kurze Phase der Kriegshandlungen bis zur Lösung der Krise auf diplomatischen oder militärischen Wege) vielleicht gar nicht notwendig. Der Verfasser ist jedoch, auch wegen des einzukalkulierenden, stoßartig auftretenden Großbedarfs nach Bevölkerungsbewegungen und Luftangriffen, sowie wegen der Flucht in die Sachwerte anderer Ansicht und gibt einer allgemeinen Warenbewirtschaftung in Form einer bereits im Frieden erlassenen, an die Voraussetzungen des Artikels 80 a GG gebundenen und bezüglich ihrer Anwendung an eine Entscheidung des Bundesministers für Wirtschaft geknüpften Verordnung den Vorzug. Aus folgenden Gründen:

Im Spannungs- und insbesondere in einem sich möglicherweise anschließenden Verteidigungsfall wird mit einer empfindlichen Verknappung des Güterangebots zu rechnen sein, so daß Versorgungsschwierigkeiten die Folge sein werden. Einer solch bedrohlichen Situation kann die Wirtschaftsverwaltung nur mit einer relativ frühzeitig einsetzenden weitreichenden, zugleich aber flexiblen Warenbewirtschaftung begegnen. Nur dadurch kann die hinreichende Versorgung aller Bevölkerungsteile und der Streitkräfte sichergestellt werden. Andernfalls würden begrenzte Käuferschichten – öffentlicher und privater Natur – einseitig bevorzugt. Käuferschlangen, Beziehungshandel und Schwarzmärkte wären die unvermeidbare Folge. Deshalb sollten die Modalitäten einer allgemeinen Warenbewirtschaftung, die das Prinzip der Marktwirtschaft ablöst, wenn und soweit ernsthafte Versorgungsstörungen im Gefolge eines drohenden oder eingetretenen Verteidigungsfalles dies gebieten, in einer Verordnung niedergelegt werden. Diese kann die Lenkung des Angebots von Waren der gewerblichen Wirtschaft auf dem Wege vom Produzenten über den Handel bis hin zum Letztverbraucher regeln sowie die Voraussetzungen und Formalitäten der Deckung des notwendigen Bedarfs an Fertigwaren, Halbzeug und Rohstoffen klären. Da die Lenkung Produktion, Absatz und Bezug betrifft, wird eine elastische Lösung anzustreben sein, um der jeweiligen Versorgungssituation gerecht werden zu können. Deshalb sollten zunächst alle Waren der gewerblichen Wirtschaft einer Bewirtschaftung, bis auf geringe Ausnahmen, unterworfen werden und die Wirtschaftsverwaltung könnte sodann Verfügungen über einzelne Waren unter Widerrufsvorbehalt allgemein genehmigen. Eine solche Lösung erscheint deswegen besser, weil sich bei Einsetzen einer Warenverknappung nicht übersehen läßt, welche Güter bei Anwendbarkeit der Verordnung einer Lenkung bedürfen. Denn niemand kann voraussagen, mit welcher Geschwindigkeit sich die Marktlage verändert, so daß eine notwendig werdende Ausdehnung der Warenbewirtschaftung, notfalls bis zur totalen Lenkung des Wirtschaftsgeschehens, oder ihre Einschränkung einer ergänzenden Verordnung bedarf. Wann mit einer totalen allgemeinen Warenbewirtschaftung begonnen werden soll, ist die vielleicht entscheidende Frage. Eine zu früh einsetzende Gesamtbewirtschaftung könnte bei einer Krisen-Reeskalation zu Schadensersatzansprüchen der Industriebetriebe führen, die die Kosten für eine dann unnütz gewordene Produktionsumstellung ersetzt bekommen möchten.

Diese Grundgedanken für einen Verordnungsentwurf, dessen Einzelbestimmungen hier nicht aufgezeigt werden sollen, haben auch Pate gestanden bei der Überlegung, daß bestimmte Waren auf Grund gesonderter Rechtsverordnungen bewirtschaftet werden müssen. (Mineralöl, Elektrizität, Gas). Waren des regelmäßig wiederkehrenden Bedarfs hingegen (Tabak, Kaffee, Seife, Waschpulver) bedürfen keiner besonderen Verordnung, weil diese Waren an natürliche Personen auf Abschnitte der Lebensmittelkarten abgegeben werden sollen.

Dies alles vorausgeschickt zeigt die Notwendigkeit auf, in einer sich bis zum Verteidigungsfall hin verschärfenden Krise eine allgemeine Warenbewirtschaftung in einem späten Zeitpunkt des Notstands einzuführen. Anders wäre auch die Verkündung einer Versorgungskarten-Verordnung gar nicht zu erklären.

Für den frühen Zeitpunkt einer schweren Krise jedoch genügt es, für Teile der industriellen und handwerklichen Betriebe mit einer eingeschränkten Bewirtschaftung vorläufig zu operieren. Diesem letzten Erfordernis hat eine bereits verkündete Rechtsverordnung entsprochen, die nun betrachtet werden soll:

b. Vordringliche Warenbewirtschaftungs-Verordnung (VoWaBewV) vom 6.8.1976 BGBl. I S. 2099 –

mit

Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Vordringlichen Warenbewirtschaftungs-Verordnung (VoWaBewVwV) vom 23.8. 1976 Beilage 25 zum BAnz. Nr. 168 vom 7.9.1976.

Die vordringliche Warenbewirtschaftungs-Verordnung, die in einem Anfangs-Stadium sich abzeichnender Marktstörungen zur Anwendung gelangen soll, geht in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang einer möglicherweise notwendig werdenden umfassenden Warenbewirtschaftung voraus. Sie ist also selbst kein Instrument genereller Bewirtschaftung. Sie ist bereits verkündet und in Kraft getreten, kann aber erst gemäß § 2 Abs. 1 WiSG nach Maßgabe des Artikels 80 a GG angewandt werden.

Mit ihr wird eine vorrangige Deckung des für Zwecke der Verteidigung einschließlich des für die lebensnotwendige Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlichen Bedarfs öffentlicher und ihnen gleichzusetzender Auftraggeber sichergestellt. Sie dient dem Ziel, die Herstellung oder Lieferung von Waren der gewerblichen Wirtschaft, die von besonderen, herausgehobenen Auftraggebern (z.B. Rüstungsbetrieben) vordringlich benötigt werden, mit der gebotenen Beschleunigung zu bewirken.

Die Verordnung greift mit Verpflichtungsbescheiden in bestehende Vertragsverhältnisse öffentlicher oder ihnen gleichzusetzender Auftraggeber ein und gebietet anderen Unternehmern, mit gewissen Auftraggebern (öffentlicher und privater Art mit öffentlichen Versorgungsaufgaben sowie Betrieben, die nach der vordringlichen Werkleistungs-Verordnung verpflichtet sind) Verträge abzuschließen. Dabei ist das unerläßliche Maß einzuhalten.

Die Verordnung soll auch nur zum Zuge kommen, wenn andere Wege (z.B. Inanspruchnahme von Ersatzkapazitäten) sich als nicht gangbar erwiesen haben. Die Einzelbestimmungen der Verordnung regeln im übrigen die Zuständigkeit der Erlaßbehörden, die Zuwiderhandlungsfolgen und die Stadtstaatenklausel der Hansestädte.

Mit der Verordnung wird erreicht, daß

- mit den oben genannten Auftraggebern vereinbarte Lieferfristen festgeschrieben werden, damit der betreffende Auftrag vordringlich vor allen anderen ausgeführt werden kann;

- vereinbarte Lieferfristen verkürzt werden;
- Herstellungs- und Lieferverträge zu Gunsten oben genannter Auftraggeber abgeschlossen werden müssen, wenn sie in das übliche Fertigungsprogramm fallen.

Eine solche Prioritätenliste ist im Notstandsfall erforderlich und vertretbar, ohne daß damit die Versorgung der Bevölkerung tangiert wird.

Die zur Verordnung gehörige Verwaltungsvorschrift gibt in 29 Einzelbestimmungen den mit der Durchführung befaßten Behörden die notwendigen Anordnungen und klärt bestehende Einzelfragen. Außerdem enthält sie zwei Anlagen, in denen die Verpflichtungsbescheide (für vorrangige Leistungserbringung und für Vertragsabschluß) mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung formularmäßig festgelegt sind.

2. Bewirtschaftung von Werkleistungen

a. Allgemeine Werkleistungsbewirtschaftung

Die Planung der Bewirtschaftung von Werkleistungen in einem Spannungs- und Verteidigungsfall sollte meiner Ansicht nach – ebenso wie bei der Planung der Bewirtschaftung von Waren der gewerblichen Wirtschaft – einmünden in eine Allgemeine Werkleistungs-Verordnung, die bereits im Frieden zu erlassen, an die Voraussetzungen des Artikels 80 a GG zu binden und an eine besondere Anwendungsverordnung des Bundesministers für Wirtschaft zu knüpfen wäre. Für diese Ansicht sprechen die nachstehenden Gründe:

In einer eskalierenden Krise und im Verteidigungsfall ist mit einem erheblichen zusätzlichen Bedarf an Werkleistungen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu Instandsetzungen aller Art sowie zu Instandhaltung, Herstellung und Veränderung von Bauwerken und technischen Anlagen zu rechnen, der auf dem üblichen marktwirtschaftlichen Wege nicht in vollem Umfang gedeckt werden kann. Die zuständigen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden müssen in einer solchen Zeit die Erbringung lebens- und verteidigungswichtiger Werkleistungen durch planvollen Einsatz der vorhandenen einschlägigen Kapazitäten sicherstellen. Ohne eine in öffentlicher Regie geführte Organisation mit eigenen Kräften und Geräten sollte allein durch Steuerung und Lenkung der vorhandenen Werkleistungen der gewerblichen Wirtschaft dieses Ziel erreicht werden dergestalt, daß die durchführenden Kräfte Angehörige der leistungspflichtigen Unternehmen bleiben. Damit würde keine Totalbewirtschaftung eingeführt, vielmehr bliebe jeder Unternehmer auch im Spannungs- und Verteidigungsfall zur Durchführung von Werkleistungen im allgemeinen weiterhin befugt. Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Ablauf wären nur dann zulässig, wenn es sich um lebens- und verteidigungswichtige Werkleistungen handeln würde, die dem Schutz und der Versorgung der Zivilbevölkerung, der Streitkräfte und der öffentlichen Verwaltung dienen oder für andere wichtige zivile oder militärische Verteidigungszwecke benötigt würden. Dabei müßte Voraussetzung bleiben, daß der Bedarf an solchen Leistungen weder durch betriebs- oder verwaltungseigene Dienste noch auf dem freien Markt rechtzeitig befriedigt werden könnte.

Eine solcherart skizzierte Verordnung allgemeiner Art, die erst in einer schweren Krise oder im Verteidigungsfall in Kraft treten würde, würde die zu treffenden Vorbereitungsmaßnahmen, die der Gesetzgeber in § 11 WiSG angeordnet hat, nur erschweren oder verzögern. Deshalb sollte an ihrer Realisierung bereits im Frieden gearbeitet werden, zumal Kosten hierfür weder der Allgemeinheit noch dem einzelnen Bürger erwachsen würden, weil Ausmaß und Dauer der Bewirtschaftung erst im Verteidigungsfall bestimmt werden.
Auf den Verordnungstext soll hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Er könnte gestrafft entworfen werden. Es genügt vielmehr darauf hinzuweisen, daß die bereits verkündete vordringliche Werkleistungs-Verordnung logischerweise und von der Systematik her betrachtet solange Stückwerk bleiben dürfte, so lange sie nicht durch eine allgemeine Werkleistungs-Verordnung ihre Ergänzung erfahren würde.

b. Vordringliche Werkleistungs-Verordnung (VoWerkIV) vom 6.8.1976 – BGBl. I S. 2098 –

mit

Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Vordringlichen Werkleistungs-Verordnung (VoWerkIVwV) vom 23.8.1976 Beilage 25 zum BAnz. Nr. 168 vom 7.9.1976.

Diese Verordnung stellt eine vorrangige Deckung des für Zwecke der Verteidigung einschließlich des für die lebens-

Wir sorgen dafür, daß Deutschlands Berufssoldaten bauen können!

Hauptfeldwebel G. Bayer, Hartheim

Er hat's geschafft!

Herr Bayer ist einer von über 1½ Millionen BHW-Bausparern. Als Hauptfeldwebel der Bundeswehr ist es seine Aufgabe, im Ernstfall die äußere Sicherheit unseres Landes zu verteidigen und jederzeit dafür einzustehen, daß unsere Freiheit uns erhalten bleibt. Wir vom BHW haben ihm bei der Finanzierung seines Einfamilienhauses geholfen. Es ging schneller und einfacher, als er gedacht hatte.

Beim BHW hat er Vorteile, die es sonst nirgendwo gibt. Denn das BHW ist seine Bausparkasse, die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst. Und die Bausparkasse für alle Berufs- und Zeitsoldaten der Bundeswehr. Wenn es um Erwerb oder Erhaltung von Haus- und Wohnungseigentum geht, wenden sich darum Berufs- und Zeitsoldaten an ihr BHW. Tun Sie's auch, wenn Sie dazugehören.

BHW die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst · 325 Hameln

notwendige Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlichen Bedarfs öffentlicher oder ihnen gleichzusetzender Auftraggeber sicher. Sie dient dem Ziel, Werkleistungen von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu Instandsetzungen aller Art sowie zu Instandhaltung, Herstellung und Veränderung von Bauwerken und technischen Anlagen, die von qualifizierten Auftraggebern vordringlich benötigt werden, mit der gebotenen Beschleunigung zu bewirken. Ein Instrument genereller Bewirtschaftung ist sie somit nicht. Sie soll in einem frühen Stadium sich abzeichnender Marktstörungen zur Anwendung gelangen, würde also zeitlich einer möglicherweise umfassenden Bewirtschaftung von Werkleistungskapazitäten vorausgehen. Die Verordnung eröffnet die Möglichkeit zum Erlaß von Verpflichtungsbescheiden (= bindendes Vertragsangebot des Unternehmers), die zur Sicherstellung des vordringlichen Bedarfs öffentlicher oder ihnen gleichzustellender Auftraggeber dienen für

- Eingriffe in bestehende Vertragsverhältnisse
- Abschlüsse von Verträgen durch Unternehmer mit einem der oben genannten Auftraggeber.

Von ihr soll indesssen nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn andere Wege zur Erreichung des erstrebten Zieles (z.B. Inanspruchnahme von Ersatzkapazitäten) sich als nicht gangbar erwiesen haben.

Ausgenommen von der Verpflichtung bleiben die Unternehmen der Elektrizitäts-, der Gas- und der Mineralölwirtschaft.

Im übrigen sind in den sechs Paragraphen der Verordnung Vorschriften über Entgelte (Preisvorschriften), Zuständigkeiten, Strafvorschriften sowie Bestimmungen über Inkrafttreten und Anwendbarkeit eingebaut.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Vordringlichen Werkleistungs-Verordnung verdeutlicht mit 32 Einzelbestimmungen, was und in welcher Weise die mit der Zivilverteidigung auf dem Sektor der gewerblichen Wirtschaft befaßten Behörden bei der Vorbereitung und später bei der Durchführung dieses Fragenkomplexes zu beachten haben. Diese Einzelbestimmungen berühren den Geltungsbereich, die Antragsprüfung, die Begriffserläuterungen (Unternehmer, Auftraggeber, Ermächtigung, Werkleistungen, Verpflichtungsbescheide, Vertragsabschlüsse), die Zuständigkeiten, die Ahndung von Zuwiderhandlungen, die Stadtstaatenklausel sowie Inkrafttreten und Anwendbarkeit. In den beiden Anlagen zur VwV sind formularmäßige Muster der Verpflichtungsbescheide (für vorrangige Vertragserfüllung und für Zwangsvertrag) festgehalten.

3. Energiesicherung

a. Mineralöl

Die Sicherung der Energieversorgung im Rahmen der Krisenvorsorge in der Wirtschaft ist, das hat die Energiekrise des Jahres 1973 erneut gezeigt, von herausragender Relevanz. Auf dem Energiesektor wiederum ist die Bewirtschaftung von Mineralöl im Spannungs- und Verteidigungsfall, schon in Anbetracht des Kraftfahrzeugverkehrs, von überragender Bedeutung.

In einer eskalierenden Krise mit einem anschließenden Notstandsfall, die eine erhebliche Verknappung des Güterangebots zur Folge haben wird, muß die gewerbliche Wirtschaft in besonderem Maße ihre Leistungen steigern. Dies allein wird aber nicht genügen, um Zivilbevölkerung und Streitkräfte hinreichend zu versorgen. Vielmehr muß drohenden Marktstörungen durch eine rechtzeitig einsetzende Bewirtschaftung insbesondere auf dem Mineralölsektor begegnet werden. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich aus der Bedeutung des Erdöls und der Mineralölerzeugnisse für die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland.

Der Anteil des Mineralöls am Primärenergieverbrauch macht derzeit über 50 % aus. Im Jahre 1975 wurde fast der gesamte Inlandsbedarf (= 94 %, davon 65 % aus arabischen Ländern) an Rohöl durch Einfuhren gedeckt. Die starke Abhängigkeit von der Einfuhr und der hohe Anteil am Energiebedarf machen deutlich, welche Auswirkungen eine Versorgungskrise in unserem Land haben würde. Deshalb kann den dann eintretenden Engpässen nur durch ein straffes Bewirtschaftungssystem begegnet werden.

Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung (MinÖl-BewV) vom 21.7.1976 – BGBl. I S. 1829 –

mit

Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Mineralöl-Bewirtschaftungs-Verordnung (MinÖlBew-VwV) vom 29.7.1976 Beilage 22 zum BAnz. Nr. 148 vom 10.8.1976.

Dieser Notwendigkeit trägt die inzwischen verkündete und in Kraft getretene Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung, die an die Voraussetzungen des Artikels 80 a GG gebunden und bezüglich ihrer Anwendbarkeit an eine besondere Rechtsverordnung des Bundesministers für Wirtschaft geknüpft ist, Rechnung. Der zuständige Fachminister kann mithin den Zeitpunkt einer Krise bestimmen, der ihm für den Beginn der Bewirtschaftung von Mineralöl notwendig und geeignet erscheint – eine für die Krisenbeherrschung entscheidende Aktion. Ein zu spätes Einsetzen der Bewirtschaftung auf dem Mineralölsektor könnte sich sehr nachteilig auswirken.

Die Verordnung regelt die Modalitäten einer Bewirtschaftung von Erdöl und Mineralölerzeugnissen. Sie ermöglicht die Steuerung des Angebots von der Produktion über den Handel bis zum Verbraucher, begründet eine Meldepflicht der Unternehmer, grenzt die Zuständigkeiten ab und regelt das Bezugscheinverfahren sowie die Ahndung von Zuwiderhandlungen. In Anlage 1 werden außer Erdöl diejenigen Mineralölerzeugnisse aufgezählt, die als bewirtschaftete Waren im Sinne der Verordnung gelten, in Anlage 2 sind die besonderen Bedarfsträger (Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Bundespost, Bundesbahn, Bundesanstalt für den Güterfernverkehr) in erschöpfender Auszählung festgehalten.

Die Wirtschaftsverwaltung auf dem Mineralölsektor im Krisen- und Verteidigungsfall ist besonders geregelt. An ihrer Spitze steht der Bundesminister für Wirtschaft mit seiner Fachabteilung Mineralöl, der gleichzeitig als National Oil Board (NOB) die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Versorgungssystem der Nato wahrnimmt. Ihm steht als Exekutivorgan das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft mit seinem Fachbereich Mineralöl zur Verfügung. Bei den Ländern wird die Mineralölwirtschaft von den für die gewerbliche Wirtschaft zuständigen Ministerien und von den Behörden der allgemeinen (inneren) Verwaltung durchgeführt.

Die Verwaltungsvorschrift zur Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung faßt in 63 Einzelbestimmungen die notwendigen Erläuterungen zusammen. Diese regeln

- Bedarfsermittlung
- Kontingente
- Übergangsregelung
- Mineralölwirtschaft
- Sonderfälle der Mineralölbewirtschaftung
- Begriffsdefinitionen (Unternehmer, Verfügungsbeschränkungen, Genehmigungen)
- Bezugscheinwesen und Erteilung von Bezugscheinen
- Meldungen, Kontrollen
- Bedarfsträger des Bundes
- Verfügungsgebote an auswärtige Unternehmer
- Ahndung von Straftatbeständen
- Stadtstaatenklausel
- Inkrafttreten und Anwendbarkeit.

In den Anlagen zur VwV sind u.a. Muster (Formulare) für Bedarfsmeldungen und dazugehörige Umrechnungsschlüssel festgelegt.

Damit dürfte den Bediensteten, die mit der Verordnung im Ernstfall zu arbeiten haben, das notwendige Rüstzeug für ihre Arbeit – und für ihre Vorbereitung dazu in Friedenszeiten – an Hand gegeben sein.

b. Elektrizität

Im Spannungs- oder im Verteidigungsfall werden sich für die Erzeugung, die Verteilung, die Abgabe von elektrischer Energie andere Bedingungen und Notwendigkeiten ergeben als in Friedenszeiten. Brennstoffengpässe, Stillegungen, Zerstörungen innerhalb der Elektrizitätswirtschaft und die Bildung neuer Bedarfszentren und Prioritäten werden neben der technischen Lastverteilung ergänzende behördliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Erzeugung und Verteilung erforderlich machen.

In Erkenntnis dieser Gesamtumstände hat die Bundesregierung eine Verordnung erlassen, die bereits verkündet und in Kraft getreten ist, die jedoch an die Voraussetzungen des Artikels 80 a GG gebunden und hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit an eine besondere Rechtsverordnung des Bundesministers für Wirtschaft geknüpft ist. Es handelt sich um die

Verordnung zur Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung) – EltLastV – vom 21.7.1976 – BGBl. I S. 1833 –

mit

Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung (EltLast-Vwv) vom 29.7.1976 Beilage 22 zum BAnz. Nr. 148 vom 10.8.1976.

Diese Verordnung hat das Ziel, mit Hilfe staatlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen die Elektrizitätsversorgung im Spannungs- und Verteidigungsfall aufrechtzuerhalten. Die hierzu erforderlichen Maßnahmen erfassen den gesamten Bereich der Erzeugung, der Verteilung und der Verwendung von Elektrizität. Im Notstandsfall müssen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Interesse der gemeinsamen Bewältigung der Versorgung weitgehend als geschlossene Produktionseinheit behandelt werden. Sie können deshalb auch zu Maßnahmen veranlaßt werden, die über den eigentlichen Erzeugungs- und Verteilungsvorgang hinaus in die Bereiche der Werkleistung, der Lagerhaltung sowie der Abgabe und der Verwendung von Erzeugnissen gehen, die für die Elektrizitätserzeugung erforderlich sind.

Neben den Bewirtschaftungsmaßnahmen regelt die Verordnung im wesentlichen die Organisation der für die Lagerhaltung zuständigen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene (Lastverteiler). Diesen obliegen die eigentlichen wirtschaftslenkenden und versorgungspolitischen Grundsatzentscheidungen. In technischer Hinsicht wird die behördliche Lastverteilung von Lastverteilerstellen durchgeführt. Es handelt sich hierbei um unselbständige Einrichtungen der mit der Lastverteilung betrauten Behörden. Die Lastverteilerstellen sollen von Angehörigen derjenigen Elektrizitätsversorgungsunternehmen geleitet werden, denen normalerweise die Versorgung des jeweiligen Gebietes obliegt. Mit der Elektrizitätswirtschaft ist abgesprochen, daß diese die notwendigen technischen Einrichtungen sowie das erforderliche qualifizierte Personal zur Verfügung stellt.

Die Lastverteilung obliegt

- o den Wirtschaftsbehörden der Länder als Gebietslastverteiler
- o den höheren und unteren Verwaltungsbehörden sowie den Gemeinden als Gruppen-, Bezirks- und Bereichslastverteiler.
- o dem Bundesminister für Wirtschaft als Bundeslastverteiler.

Besonders einzurichtende Stellen tragen die Bezeichnung

- o Bundeslastverteilerstelle für
- o Gebietslastverteilerstelle elektrische
- o Gruppenlastverteilerstelle Energie
- o Bezirkslastverteilerstelle
- o Bereichslastverteilerstelle

Die Grenzen der Gebietslastverteilung sind in einer Anlage zur Verordnung festgelegt, die sich mit den Grenzen der Bundesländer nicht decken.

Die Lastverteiler können Verfügungen erlassen

- o an Unternehmen und Betriebe, die elektrische Energie erzeugen, weiterleiten oder verteilen.
- o an Verbraucher über die Zuteilung, den Bezug und die Verwendung elektrischer Energie sowie den Abschluß von Bezug derselben.

Diese wesentlichen Bestimmungen der Verordnung werden noch ergänzt durch Vorschriften über Zuständigkeiten, Anzeigen und Genehmigungen, Strafvorschriften, Stadtstaatenklausel sowie Inkrafttreten und Anwendbarkeit.

Die allgemeine Verwaltungsvorschrift erläutert in 25 Einzelbestimmungen im näheren den Inhalt der Verordnung. Damit werden Zweifelsfragen geklärt und Anweisungen für die Durchführung der Verordnung gegeben.

Der bedeutsame Zweig innerhalb des Gesamtenergiebereichs, die Elektrizitätsversorgung, erscheint damit für den Ernstfall vorbereitet und sichergestellt.

c. Gas

Die besonderen versorgungstechnischen Einrichtungen und Organisationsformen der Gaswirtschaft lassen es nicht zu, Gase wie eine gewöhnliche Ware der gewerblichen Wirtschaft zu behandeln und den dafür vorgesehenen Bewirtschaftungsvorschriften zu unterwerfen. Daher bedarf es zur Sicherstellung der Versorgung mit Gas und der Ausführung der in § 1 Abs. 1 Nr. 6 WiSG gegebenen besonderen Ermächtigung einer selbständigen Gaslastverteilungs-Verordnung.

Diesem Erfordernis ist die Bundesregierung nachgekommen und hat die

Verordnung zur Sicherstellung der Gasversorgung (Gaslastverteilungs-Verordnung-GasLastV) vom 21.7.1976 – BGBl. I S. 1849

mit

Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur (Gaslastverteilungs-Verordnung-Gas-LastVwV) vom 29.7.1976 Beilage 22 zum BAnz. Nr. 148 vom 10.8.1976.

erlassen, welche in ihrer Grundkonzeption sowie nach Form und Inhalt der Elektrizitätslastverteilungs-Verordnung weitgehend angepaßt worden ist. Es soll deshalb im Nachstehenden nur in groben Zügen darauf eingegangen werden. Die Verordnung faßt die Bewirtschaftungsmaßnahmen für Gas unter dem Begriff Lastverteilung zusammen. Diesem Begriff wird damit eine umfassendere Sinnbedeutung beigemessen als das normalerweise der Fall ist. Technische und betriebswirtschaftliche Aspekte decken nur einen Teil der Lastverteilung im vorliegenden Sinn ab. Sie umfaßt im Endergebnis alle Maßnahmen innerhalb der Gaswirtschaft, mit denen Unternehmen und Betriebe, die Gas gewinnen, herstellen, weiterleiten oder verteilen, in die Lage versetzt werden, die benötigten Leistungen zu erbringen.

In der Verordnung werden im wesentlichen Organisation und Befugnisse der Behörden für die Bewirtschaftung von Gas geregelt. Dabei kommt der Einrichtung sog. Lastverteilerstellen, denen die technische Durchführung der Lastverteilung obliegt, erhöhte Bedeutung zu. Sie werden bei den für die Lastverteilung zuständigen Behörden angesiedelt, besitzen also keine behördliche Eigenständigkeit. Mit der Gaswirtschaft besteht Einvernehmen, daß diese die notwendigen technischen Einrichtungen sowie das erforderliche qualifizierte Personal zur Verfügung stellt.

Die Verordnung, im Frieden verkündet und in Kraft gesetzt, damit planerische und organisatorische Vorbereitungen ermöglicht werden, darf erst nach Maßgabe des Artikels 80 a GG angewandt werden und ist in ihrer Anwendung darüber hinaus von einer besonderen Rechtsverordnung des Bundesministers für Wirtschaft abhängig. Alle Bewirtschaftungsmaßnahmen bedürfen einer besonderen Verfügung der für die Lastverteilung zuständigen Behörden. Bewirtschaftungsmaßnahmen sollen erst dann eingreifen, wenn die Gaswirtschaft die Versorgung mit Gas aus eigener Kraft nicht mehr gewährleisten kann. Im Spannungs- und Verteidigungsfall müssen die Gasversorgungsunternehmen im Interesse der gemeinsamen Bewältigung der Versorgungsaufgabe weitgehend als geschlossene Produktionseinheit behandelt werden. Sie können deshalb auch zu Maßnahmen veranlaßt werden, die über den eigentlichen Gewinnungs-, Herstellungs- und Verteilungsvorgang hinaus in die Bereiche der Werkleistung, der Lagerhaltung sowie der Abgabe und Verwendung von Erzeugnissen gehen, die für die Gasgewinnung und -herstellung erforderlich sind.

Die Anlage zur Verordnung grenzt die aus versorgungstechnischen Gründen gebildeten Lastverteilungsgebiete ab.

Die allgemeine Verwaltungsvorschrift bringt in 24 Einzelbestimmungen klärende Hinweise und gibt dem mit der Vorbereitung und Durchführung der Verordnung befaßten Personal in der Gaswirtschaft und in der Verwaltung die notwendige Aufklärung.

Damit ist auch für die Gasversorgung im Falle eines Notstandes die gebotene Sicherstellung getroffen worden.

Zukünftige Aufgaben

Die vorstehenden Darlegungen, die in manchen Passagen die persönliche Meinung des Verfassers wiedergeben und keinen amtlichen Charakter tragen, sollen mit dem Hinweis abgeschlossen werden, daß die Vorbereitungsarbeiten auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung bisher unvollständige und unterschiedliche Ergebnisse gebracht haben. Auf einigen Sektoren ist man – aus welchen Gründen auch immer – in Bezug auf die legislativen Maßnahmen noch im Rückstand. Soweit der Sektor der gewerblichen Wirtschaft hat angesprochen werden können, konnte erfreulicherweise von Teilergebnissen berichtet werden. Eine Reihe von Gesetzen und von Verordnungen mit Verwaltungsvorschriften zum Wirtschaftssicherstellungsgesetz steht jedoch, nach der Erinnerung des Verfassers, noch aus.

Auch darf der Hinweis nicht verschwiegen werden, daß Bundesregierung und Bundesgesetzgeber die Zivilverteidigung – gerade was das Gebiet der Sicherstellungsgesetze, die nur einen jeweiligen Rahmen abgesteckt haben, angeht – in der Zukunft so vorbereiten müssen, daß in einem der Bundesrepublik Deutschland aufgezwungenen Verteidigungsfall – den das Schicksal uns ersparen möge – keine gravierenden Lücken bestehen bleiben. Im Frieden ohne Zeitdruck vorbereitete und bereits verkündete Gesetzesmaterien, mit denen sich die Bediensteten in Bund, Ländern und Gemeinden, die auf diesem Gebiet zu arbeiten haben, ordnungsgemäß vertraut machen können, verdienen gegenüber solchen Gesetzen, welche erst im Ernstfall überhastet und ad hoc verkündet werden, ohne jeden Zweifel Vorrang. Die verantwortlichen Politiker und die beauftragte Administration sollten sich daher bewußt bleiben, daß unser Land gegenüber den Warschauer Paktstaaten und auch gegenüber manchen Staaten der neutralen Welt auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung noch erheblich im Rückstand ist (vgl. Eichstädt, Die verteidigungspolitische Situation der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf die zivile Verteidigung, in „Zivilverteidigung", 1970, Folgen 1 und 2, mit Literaturhinweisen).

Es sollten nach alledem für die gewerbliche Wirtschaft nach der Meinung des Verfassers die nachstehenden gesetzgeberischen Arbeiten, deren Vorbereitung bereits in einem früheren Zeitraum vorangetrieben werden konnten, weitergeführt werden:

1. Meldepflicht-Verordnung für das produzierende Gewerbe
2. Preissicherstellungsgesetz
3. Allgemeine Warenbewirtschaftungs-Verordnung
4. Allgemeine Werkleistungs-Verordnung
5. Gesetze und Verordnungen auf monetärem Gebiet

Denn es kann sehr wohl die Auffassung vertreten werden, daß die Schulung der Beamten und Angestellten im gesamten Bereich des öffentlichen Dienstes, die mit dem schwierigen und vielschichtigen Gebiet der zivilen Verteidigung befaßt sind, auf eine notwendigerweise breitere Basis gestellt werden muß. Manche Beobachter beklagen mit Recht die Tatsache, daß immer nur dann Fortschritte im Denken und Handeln der für die Bevölkerung so bedeutsamen Zivilverteidigung zu registrieren sind, wenn die Staaten des westlichen Bündnisses wieder einmal von einer internationalen Krise erschüttert worden sind. Stetigkeit und Beharrlichkeit im Verfolg des gemeinsamen Zieles sollten daher das Gebot der Stunde sein.

So begrüßenswert Vorbereitung und Durchführung des Nato-Planspiels „Frieden ist der Ernstfall" im Deutschen Fernsehen (ARD-Sendung vom 6.6.1977) auch war, so unrealistisch blieb dabei die vollständige Ausklammerung der Zivilverteidigung. Deshalb sollte gefragt werden, ob nicht in der Folgezeit eine ähnliche Information über die Begleitumstände eines potentiellen Verteidigungsfalles auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung nützlich und geboten wäre.

Der in der Schweiz seit Jahren bevorzugte

NOTARBORT „Widmer"

verhindert dank der Verwendung von auswechselbaren und wasserdichten Papiersäcken (einmal. Benützung) die gefürchtete Bakterien- und Geruchskonzentration.

Lieferbar in 4 Ausführungen

Verlangen Sie nähere Auskunft beim Hersteller

WALTER WIDMER, Sanitärtechn. Artikel
CH-5722 Gränichen

Zusammenarbeit mit deutscher Firma erwünscht.

Fluchtleitsysteme

eine wichtige Verbesserung zur Rettung von Menschenleben

Hans Lützenkirchen

Fluchtwege zur Rettung von Menschen aus Gebäuden sind fester Bestandteil der heutigen Bausicherheit.

Hinweisschilder, Piktogramme und Klingelanlagen reichen für verschiedene Gebäudenutzungen und komplexen Bauwerken nur bei menschlichem Idealverhalten aus.

Die fortgeschrittene Fernmeldetechnologie schafft heute die Möglichkeit, die vorhandenen Sicherheitslücken in der Bausicherheit zu schließen, indem die bedrohten Personen bis zum Eintreffen der Feuerwehr sich nicht selbst überlassen bleiben, sondern von einem aktiven Fluchtleitsystem akustisch und optisch je nach Lage und Art der Gefahr in die Sicherheit geleitet werden. Auch der Einsatz von konventionellen Lautsprecheranlagen ist zur Rettung von Personen aus Gebäuden problematisch.

Zur Verdeutlichung seien 3 Beispiele aufgeführt:

1. Brand in einer Gesamtschule, 2000 Schüler, 3 x 5000 m² Geschoßflächen

Obwohl das Treppenhaus II feuerbeständig gegenüber der brennenden Bibliothek abgeschlossen sein müßte, ist nicht einzusehen, daß die flüchtenden Personen der Obergeschosse aufgrund der angebrachten Beschilderung jenes Treppenhaus II aus Unwissenheit benutzen, welches unmittelbar am Brandzentrum liegt.

Da die Feuermeldeanlage den Brandherd lokalisiert hat und mit der Feuermeldung auch das Signal zur Gebäuderäumung gab, hätte sie über ein Fluchtleitsystem die Richtungspfeile auf das Treppenhaus I zeigen lassen können und/oder anstelle eines Sirenentones zur Räumung über ausgewählte Texte eines Vielspur-Tonbandgerätes darauf aufmerksam machen können, daß das Treppenhaus I der bessere Fluchtweg ist.

2. Alarm in einem Ministerium, 600 Personen, 10 x 2000 m² Geschoßflächen

a) Bombendrohung mit einem verdächtigen PKW auf dem Parkplatz

Beim Ertönen des Alarmsignals verlassen die Bediensteten ihre Arbeitsplätze auch über das Treppenhaus II, was in diesem Fall sehr gefährdet ist.

Ein Fluchtleitsystem mit Lautsprechern wäre in der Lage, über Durchsagen die Benutzung des Treppenhauses I vorzuschreiben.

b) Bei einem bewaffneten Überfall würde die Benutzung der Alarmeinrichtung mit Klingeln die Bediensteten von den zunächst sicheren Arbeitsplätzen in die Hände der Geiselnehmer führen. Die Überfallenen könnten zwar einen Alarmknopf für die zugeordnete Ansage drücken, eine Durchsage über ein Mikrofon ist jedoch nicht möglich.

Ein Fluchtleitsystem kann beliebig viele Alarmtexte speichern, auch solche mit dem Hinweis, daß durch Knopfdruck vom Pförtner im EG oder der Kanzlei im 4. OG ein Überfallalarm ausgelöst wurde. Es wären anschließend verschiedenartige Verhaltensanweisungen möglich.

Die ausgewählten Beispiele zeigen, daß der Informationsinhalt eines Alarmtones für die verschiedenartigsten Gefahren zu gering ist und eine starre Fluchtwegmarkierung durch Hinweisschilder sogar die Gefahr für flüchtende Menschen erhöhen kann.

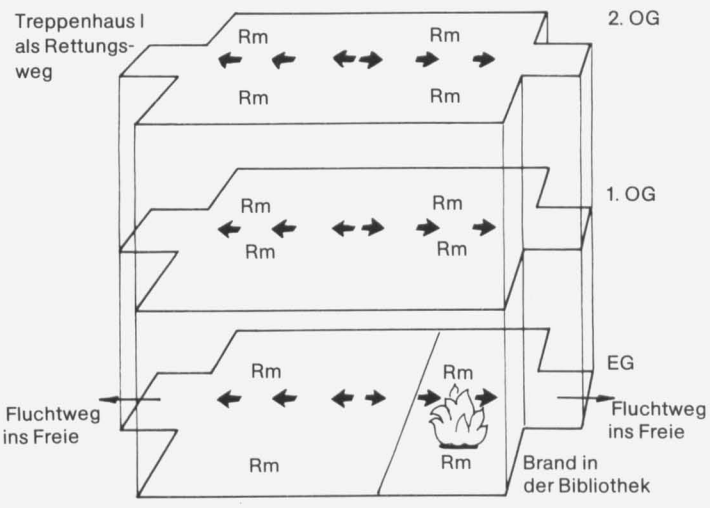


Bild 1: Rm = Rauchmelder
→ = Schilder mit Fluchtrichtungspfeilen

Die Hinweisschilder weisen von jeder Geschossmitte auf das jeweilige Treppenhaus als Rettungsweg hin.

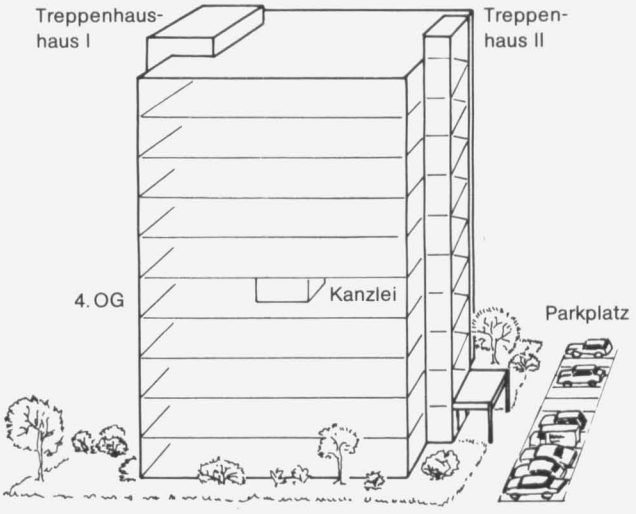


Bild 2:
Das Ministerium besitzt eine Alarmeinrichtung mit Klingeln auf den Fluren, die im Alarmfall die Aufforderung darstellen, das Gebäude zu verlassen.

Im Gegensatz zu früher sind heute die logischen Funktionstechniken und die Speicherung und Verfügbarkeit von optischen Zeichen und akustischen Textinformationen so preiswert und betriebssicher geworden, daß man mit Fluchtleitsystemen auch die gefährliche Phase zwischen dem Erkennen der Gefahr und dem Eintreffen der Feuerwehr bei einem Brand verbessern kann.

Ablauf der Gefahrensituation

In dieser kostbaren Zeitspanne geschieht bisher entweder überhaupt nichts, wie es in Bürogebäuden immer noch möglich ist, oder die flüchtenden Personen sind sich selbst überlassen, wie es die Hochhausverordnungen bewirken, oder man stützt sich auf das subjektive und mit den menschlichen Unzulänglichkeiten behaftete System der Alarmdurchsage über ein Mikrofon in Geschäftshäusern durch den Pförtner und in Hotels durch den Nachtportier.

Um Verbesserungen darstellen zu können, ist es notwendig, den Ablauf einer Gefahrensituation zu erläutern.

Zunächst ergibt sich die **Phase der Gefahrenerkennung.**

Brandmeldeanlagen sind heute optimal in der Lage, einen Brand frühzeitig zu erkennen, den Gefahrenherd zu lokalisieren und dieses Kriterium sicher in einen Alarm umzusetzen.

Dieser Phase der Gefahrenerkennung folgt eine Zeitspanne mit 2 verschiedenen Ereignisbereichen:

Im **Bereich der Feuerwehr** löst der Alarm die **Phase des Rettungsangriffs** mit dem Anrücken der Einsatzkräfte aus.

Im **Bereich des Gefahrenobjektes** setzt die **Flucht** der Personen vor der Gefahr ein.

Während die Brandmeldung und der Rettungsangriff in einer professionellen Routine der Feuerwehr abläuft, werden die flüchtenden Personen am Gefahrenobjekt zunächst ihrem subjektiven Entscheidungsspielraum überlassen, der sich verhängnisvoll auswirken kann.

Um Vorschläge zur Abwehr dieser Gefahr durch Fluchtleitsysteme machen zu können, sind weitere grundsätzliche Überlegungen zum Fluchtverhalten notwendig.

Gefahrenerkennung

Die Erkennung einer Gefahr braucht nicht von vorneherein eindeutig zu sein. Oft erzeugen die ersten Anzeichen einer Gefahr im Wahrnehmungsbereich nur ein unbestimmtes Gefühl. Erst durch die Addition von Ereignisfaktoren wird bei Überschreitung einer Schwelle im Bewußtseinsbereich ein Aufmerksamkeitskriterium erzeugt. Dieses führt zu einer Wahrnehmungsverdichtung und schließlich zur Erkenntnis der bevorstehenden Gefahr.

Die heute üblichen akustischen Schallsignale der vorgeschriebenen Alarmanlagen sind ausschließlich in der Lage, die Bewußtseinsschwelle zu überschreiten und somit die Personen auf eine unbekannte Gefahr aufmerksam zu machen. Diesen Personen bleibt die Art und Lage der Gefahr vorenthalten, so daß sie keine Gefahrenbewertung vornehmen und somit auch keine Fluchtentscheidung treffen können.

Von diesem Zustand an beginnen die großen Unterschiede im menschlichen Verhalten, dessen letztliche und schwerwiegende Verhaltensweise die Panik sein kann.

In einigen Bauwerken, wie in ebenerdigen Supermärkten, reicht dieses Alarmzeichen aus. Das Publikum wäre durchaus in der Lage, nach einem akustischen Alarmsignal die Gefahrensituation dank der weiträumigen Übersicht anschließend selber zu beurteilen.

Dagegen fehlt in anderen Bauwerken den anwesenden Personen die Möglichkeit des Überblicks über die Gefahrensituation, hier reicht ein Klingelsignal nicht aus.

Gefahrenbewertung

Die wichtigsten Einflußgrößen auf das Verhalten der Menschen hängen ab vom

- Typ des Menschen,
- die Art der Gefahr und
- der augenblicklichen Umgebung.

Der in Gefahr geratene wird eine Bewertung der Gefahr vornehmen und sich vor allem am Gruppenverhalten seiner Umgebung orientieren.

In mehrgeschossigen und stark gegliederten Bauwerken sind die anwesenden Personen mangels Übersicht in der Lagebeurteilung überfordert.

Deshalb ist in Hochhäusern eine Lautsprecheranlage anstelle der vorgeschriebenen Klingelanlage zur Gefahrenbewertung notwendig. Um das Fluchtverhalten von vorneherein richtig zu beeinflussen, sind selektive Verhaltensaufforderungen je nach Art der Lage der Gefahr sinnvoll.

Fluchtverhalten

Das sich anschließende Verhalten wird von der Flucht vor der Gefahr bestimmt sein. Je mehr die tatsächliche oder vermeindliche Gefahr auf dem Fluchtweg wächst, desto stärker wechselt das Verhalten von der rationalen Überlegung hin zum gedankenlosen Fluchtinstinkt, welches als Panik definiert ist.

Es sind also Maßnahmen notwendig, die diesen verhängnisvollen Vorgang verhindern, so daß das Verhalten stets der logischen Überlegung unterworfen bleibt.

Hierzu sind klare unmißverständliche Anweisungen mit ruhiger Stimme, aber im kompromißlos auffordernden Stil notwendig. Diese Aufforderungen kann man nicht von Pförtnern und Nachtportiers erwarten, sondern in ständiger Verfügbarkeit nur von einer technischen Einrichtung.

Ebenso unterstützen aktive Fluchtwegmarkierungen das Fluchtverhalten besser als passive Schilder, Hinweise und Piktogramme.

Rettungsmaßnahmen

Während zuvor die Zusammenhänge im Gefahrenbereich dargestellt wurden, muß auch der Ablauf der Rettungsmaßnahmen bei der Feuerwehr durchleuchtet werden, um die Vorschläge für ein Fluchtleitsystem zu ergänzen.

Am Gefahrenobjekt angekommen, muß die Feuerwehr schnellstens zum Gefahrenzentrum vorstoßen. Dies ist oft sehr schwierig, da den Rettungsmannschaften die Ortskenntnis fehlt, das Bauobjekt meistens verqualmt ist, die Beleuchtung der Innenräume ausfällt und noch das Durcheinander des ungeordneten Fluchtverhaltens vorherrscht. Es kommt also in dieser Ereignisphase darauf an, den Rettungsmannschaften den kürzesten Weg zum Gefahrenzentrum zu erleichtern.

Da die Fluchtwege vom Gefahrenzentrum fortführen, können Fluchtleitsysteme zugleich Leitsysteme für die Rettungsmannschaften zum Zentrum der Gefahr darstellen.

Nachrichtentechnische Forderungen an ein Fluchtleitsystem

Gefahreninformation

Das Klingel-, Gong- oder Sirenensignal hat keinen Informationsgehalt, der geeignet wäre, mittelbar gefährdete Personen zur Flucht vor der Gefahr zu veranlassen. Diese Signale können ausschließlich die Aufmerksamkeit eines gefährdeten Personenkreises wecken. Nur durch Sprachdurchsagen kann das situationsgerechte Personenverhalten beeinflußt werden.

Fluchtleitsysteme haben gegenüber normalen elektroakustischen Anlagen **den Vorteil,** daß sie nicht in ihrer Bedienung auf die **Formulierungskunst** und **Entscheidungsqualifikation** des jeweils vorhandenen Bedienungspersonals angewiesen sind und eine **ständige Verfügbarkeit** gewährleisten.

Bei den in der Geschäftshaus-Verordnung vorgeschriebenen Lautsprecher-Anlagen und in den Verordnungen und Musterentwürfen für

- Versammlungsstätten
- Gaststätten
- Krankenhäuser und
- Arbeitsstätten

von nicht näher definierten Alarmanlagen hinkt die realistische Durchführbarkeit weit hinter dem Normzweck der Vorschrift her.

Situationsanpassung

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß Situationen entstehen, die eine Auswahl von verschiedenartigen Fluchtwegen notwendig machen. Einsatzleiter der Feuerwehr berichten häufig, wie schwierig und gefährlich es ist, einen fehlgeleiteten Strom flüchtender Personen umzudirigieren.

Es kommt deshalb darauf an, das Gruppenverhalten der gefährdeten Personen von vorneherein so zu beeinflussen, wie es die Situation erfordert.

Fluchtleitsysteme sollten deshalb so **intelligent** gestaltet sein, daß sie je nach Art und Lage des Gefahrenzentrums für jeden Bereich des Gebäudes den **günstigsten Fluchtweg ermitteln.**

Ziel der vorgeschlagenen Konzeption für Fluchtleitsysteme wären steuerbare Richtungsmarkierungen für Kreuzungen und Abzweigungen auf Rettungswegen, ja sogar die Umkehrung der Fluchtwegrichtung.

Diese Forderung wurde eingangs als aktive Fluchtwegmarkierung im Gegensatz zu Schildern und Pikogrammen erwähnt, die als starre Fluchtleitelemente nicht immer ausreichen.

Erkennbarkeit von Fluchtwegmarkierungen

Die heute vorherrschende, auf Blickfang ausgerichtete Reklame und auch die Lichthelligkeit in Gebäuden beeinträchtigt die Erkennbarkeit der Fluchtwegmarkierungen.

Im Anfangsstadium einer Gefahrensituation haben Fluchtwegmarkierungen mit diesen Gegebenheiten in Blinkdynamik und Farbenintensität zu konkurieren. Später haben sich die Fluchtwegmarkierungen gegen die einsetzende Sichtbehinderung durch Verqualmung durchzusetzen. Auch aus diesem Grunde kann das Anbringen von Schildern nicht die alleinige Kennzeichnung der Notausgänge und Rettungswege sein.

In den Ausführungsanweisungen zur Geschäftshaus-Verordnung sind diese Maßnahmen angesprochen, ohne daß jedoch ein Qualitätsstandard an diese Fluchtwegmarkierungen aufgestellt wurde.

Die Innenarchitektur kann die zu verbessernde Erkennbarkeit von Fluchtwegmarkierungen auch bei anderen Nutzungsarten von Gebäuden notwendig machen, wie auch Fluchtweglängen und Fluchtwegbeschaffenheiten (Treppen, Abwinkelungen, Steigungen).

Informationsaussagen der Fluchtwegmarkierungen

Wie bei der Gefahrenbewertung erläutert, hängt die Reaktion der Personen vom subjektiven Entscheidungsspielraum des Einzelnen und vom Gruppenverhalten ab. Das Fluchtverhalten muß deshalb möglichst frühzeitig aus dem subjektiven Bereich herausgenommen und auf eine objektive Entscheidungsebene verlagert werden. Dieses kann bis zum Eintreffen der Feuerwehr oder bis zum Eintreffen eines kompetenten Beauftragten nur vom Fluchtleitsystem übernommen werden. Hierdurch sind **akustische Verhaltensanweisungen** und **optische Fluchtrichtungsaufforderungen** eindeutig und **beeinflussen** das Fluchtverhalten in der wünschenswerten Art und Weise.

Zur Vermeidung von Panik ist die psychologische Einflußnahme auf die flüchtenden Menschen beson-

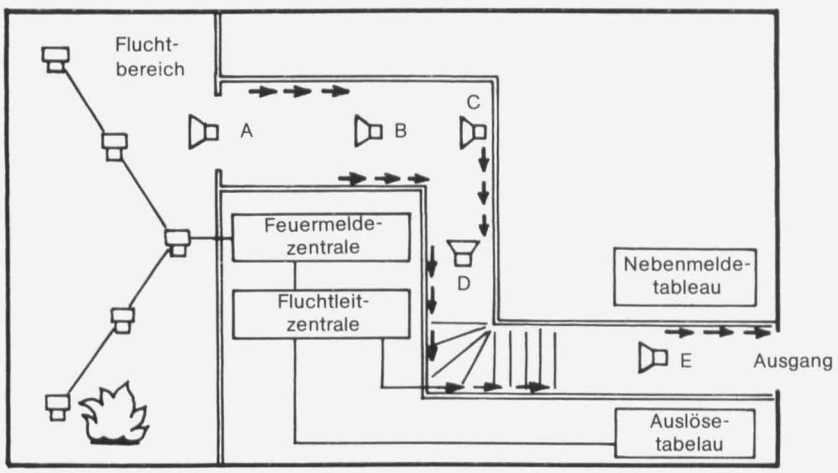


Bild 3:
= Feuermelder
= Lautsprecher
= Fluchtwegmarkierung

Standort A: **„Hier ist der Notausgang!"**

Standort B: **„Jawohl, Sie haben den Fluchtweg erreicht!"**

Standort C: **„Achtung, gleich müssen Sie rechts um die Ecke!"**

Standort D: **„Vorsicht, jetzt kommt eine Treppe. Es ist nicht mehr weit bis zum Ausgang!"**

Standort E: **„Gleich haben Sie den Ausgang erreicht!"**

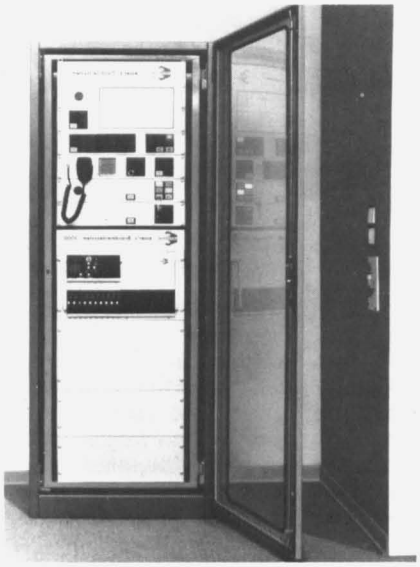


Bild 4:
Die Fluchtleitzentrale ist das Herz der gesamten Fluchtleitanlage. (Foto: Klaus Esser KG)

ders wichtig. Hier ist alles zu vermeiden, was Hektik und Zweifel an der Richtigkeit der Fluchtentscheidung fördert, und es ist alles zu unternehmen, was die Zuversicht und das Sicherheitsgefühl steigert.

Die wichtigste Forderung an die Fluchtwegmarkierung ist die Eindeutigkeit.

Der Flüchtende muß stets die Richtungsmarkierung nur vor sich sehen; nach rückwärts müßte eine Sperrmarkierung sichtbar sein. Ferner sollte es auf den Fluchtwegen keine Stelle geben, wo der Flüchtende an der Fluchtrichtung zweifelt.

Da für Rettungswege die Richtungspfeile als einheitliche **EG-Richtlinie** genormt sind (DIN 4844, Blatt 3), sollten **Fluchtleitsysteme blinkende und steuerbare** Richtungspfeile benutzen.

Akustische Fluchtwegbegleitung

Flüchtende Menschen sind besonders im fortgeschrittenen Angstzustand bis hin zur Panik in ihrer Wahrnehmbarkeit beeinträchtigt. Deshalb sollten diese Menschen auch über das weitere Sinnesorgan Ohr angesprochen werden, besonders wenn die Orientierung über das Auge durch Verqualmung ausfällt. Diese auf dem Fluchtweg angeordneten Richtungslautsprecher sollen weiterhin im Flüchtenden das Gefühl der steigenden Sicherheit durch die abnehmende Gefahr geben.

Bild 5:
„Laufende Pfeile" in Fluchtrichtung und Sperrsignal in Gegenrichtung. (Foto: Klaus Esser KG)

Die Texte sollten sich deshalb in der Sicherheitsbewertung des Flüchtenden steigern:

Realisierung des technischen Konzeptes von Fluchtleitsystemen

Die zuvor dargestellten nachrichtentechnischen Forderungen an Fluchtleitsysteme finden ihre Realisierung in den Gerätekomponenten.

Fluchtleit-Zentrale

Die Zentraleinheit sollte verschiedene Aufgaben haben:

- Alarmaufnahme von einer Feuermeldeanlage
- Auslösung und Bedienung durch ein eigenes manuelles Alarmtableau
- Bewertung der Feuermeldung und/oder anderer Gefahren
- Entscheidung der zu treffenden Maßnahmen durch eine vorprogrammierte Logik
- Situationsbezogene Unterrichtung des Publikums durch Abgabe von individuellen Verhaltensinformationen von einem Vielspur-Tonbandsystem
- Räumlich und zeitlich verschiedene Ansteuerung der Fluchtwegmarkierungen durch ein fernmeldetechnisches Übertragungssystem
- Räumlich und zeitlich verschiedene Ansteuerung der akustischen Fluchtwegbegleitung von einem Vielspur-Tonbandsystem über eine Auswahllogik und dem fernmeldetechnischen Übertragungssystem zu Richtungslautsprechern.

Zusammenfassung

Die Fernmeldetechnik hat die Möglichkeit geschaffen, die bisherigen passiven Systeme (Beschilderung, Hinweise usw.) durch aktive Systeme der Fluchtleitung zur Rettung von Menschen vor den Gefahren in Gebäuden zu ergänzen.

Als diese Möglichkeiten noch nicht vorhanden waren, reichten die bisherigen Vorschriften und Richtlinien aus.

Nachdem diese Systeme Stand der Technik sind, besteht eine Sicherheitslücke zwischen diesen Bestimmungen und der realisierbaren Technologie, sodaß die zuständigen Gremien aufgerufen sind, entsprechend zu handeln.

Völkerrechtliche Fragen des Zivilschutzes

Teil II/Heinz-Jörg Borkenstein

II. Der Zivilschutz im gegenwärtigen Völkerrecht

2. Die völkerrechtlichen Grundlagen im einzelnen

c) Die völkerrechtlichen Garantien während der Besatzung

Die besonderen Rechte und Pflichten der Besatzungsmacht sind in den Art. 42 – 56 der Haager Landkriegsordnung von 1907 und in den Art. 47 – 78 des IV. Genfer Abkommens von 1949 festgesetzt. Als besetzt ist ein Gebiet dann anzusehen, wenn es sich in der Gewalt der feindlichen Armee befindet.[50])

Abschnitt I des IV. Genfer Abkommens enthält gemeinsame Bestimmungen für die Gebiete der am Konflikt beteiligten Parteien und die besetzten Gebiete. Einige dieser Regeln sind zwar nicht unmittelbar für die Zivlschutzorganisationen nichtmilitärischem Charakters, wohl aber für die Zivilschutzhelfer bedeutsam. Hierzu zählen der „Schutz der Person und Anspruch darauf, jederzeit mit Menschlichkeit behandelt zu werden" (Art. 27), das Verbot der „Benutzung der Anwesenheit geschützter Personen dazu, Kampfhandlungen von gewissen Punkten oder Gebieten fernzuhalten" (Art. 28) und das „Verbot des körperlichen oder seelischen Zwanges" (Art. 31).[51])

Einige für den Zivilschutz schlechthin bedeutsame Artikel – von Art. 63 der IV. Genfer Konvention von 1949 wird noch eingehend zu sprechen sein – sollen hier zumindest erwähnt werden. Nach Art. 46 dürfen den Personen (d.h. „den Personen, die sich im Falle eines Konfliktes oder einer Besetzung zu irgendeinem Zeitpunkt und gleichgültig auf welche Weise im Machtbereich einer am Konflikt beteiligten Partei oder einer Besatzungsmacht befinden, deren Angehörige sie nicht sind") die Vorteile des Abkommens nicht entzogen werden, und zwar u.a. auch nicht durch eine Veränderung der Einrichtungen des vom Feind besetzten Gebietes oder seiner Regierung. Zwangsverschickungen sowie Verschleppungen aus besetztem Gebiet in das Gebiet der Besatzungsmacht sind untersagt (Art. 49 Abs. 1). Allerdings schränkt Art. 49 Abs. 2 diese Regelung insoweit ein, als es der Besatzungsmacht gestattet ist, die Räumung einer bestimmten besetzten Gegend durchzuführen, „wenn die Sicherheit der Bevölkerung oder zwingende militärische Gründe es erfordern."

Für die Helfer im Zivilschutz kann schließlich auch Art. 51 von besonderer Bedeutung sein, da dieser das grundsätzliche Verbot für die Besatzungsmacht ausspricht, geschützte Personen zu zwingen in ihren Streitkräften oder Hilfskräften zu dienen. Den Einrichtungen des Zivilschutzes wird im Besetzungsfall das Verbot von Zerstörungen beweglichen oder unbeweglichen Vermögens zugutekommen (Art. 53).

Die Pflicht der Besatzungsmacht zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln sowie der Sicherstellung und Weiterführung der ambulanten und stationären Krankenpflege sowie des öffentlichen Gesundheitswesens (Art. 55, 56) entspricht den Intentionen des Zivilschutzes ebenso wie die Verpflichtung der Besatzungsmacht, Hilfsaktionen zugunsten der Bevölkerung zu gestatten, sofern diese ungenügend versorgt ist (Art. 59).

Von besonderem Interesse für die Zivilschutzorganisationen und deren Einrichtungen ist jedoch der Artikel 63 des IV. Genfer Abkommens, dessen Wortlaut hier zunächst wiedergegeben werden soll:

„Unter Vorbehalt von vorübergehenden, von der Besatzungsmacht ausnahmsweise aus zwingenden Sicherheitsgründen auferlegten Maßnahmen

a) können die anerkannten nationalen Gesellschaften vom Roten Kreuz (vom Roten Halbmond, vom Roten Löwen mit Roter Sonne) Ihre Tätigkeit gemäß den Grundsätzen des Roten Kreuzes fortsetzen, wie sie von den internationalen Rotkreuzkonferenzen festgelegt worden sind. Die anderen Hilfsgesellschaften können ihre humanitäre Tätigkeit unter ähnlichen Bedingungen fortsetzen;

b) darf die Besatzungsmacht keine Veränderungen im Personal oder in der Zusammensetzung dieser Gesellschaften verlangen, die der oben erwähnten Tätigkeit zum Nachteil gereichen könnten.

Die gleichen Regeln finden auf die Tätigkeit und das Personal von besonderen Organisationen nichtmilitärischen Charakters Anwendung, welche bereits bestehen oder geschaffen werden, um die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung durch Aufrechterhaltung der lebenswichtigen öffentlichen Dienste, durch Verteilung von Hilfssendungen und durch Organisierung von Rettungsaktionen zu sichern".

Systematik und Entstehungsgeschichte dieses Artikels weisen darauf hin, daß diese in die Kodifikation aufgenommene Bestimmung vor allem die Rotkreuzgesellschaften in besetzten Gebieten schützen will; die nationalen Rotkreuzgesellschaften können ihre Tätigkeit gemäß den – von den internationalen

Rotkreuzkonferenzen – festgelegten Rotkreuzgrundsätzen fortsetzen.[53]) Bereits im Jahr 1939 war aufgrund einer Empfehlung der XVI. Internationalen Rotkreuzkonferenz eine Kommission gebildet worden, deren Aufgabe die Prüfung des Problems des Schutzes der nationalen Rotkreuzgesellschaften in besetzten Gebieten sein sollte; bedingt durch den Ausbruch des zweiten Weltkrieges konnte eine Regelung erst 1949 in Form des Artikels 63 Abs. 1 getroffen werden.[54])

Die Voraussetzungen für das Eingreifen der Garantie scheinen für die nationalen Rotkreuzgesellschaften insoweit hinreichend klar festgelegt, als gefordert wird, daß es sich um anerkannte (von der Regierung des jeweiligen Staates und vom IKRK) Rotkreuzgesellschaften handeln muß, die gemäß den Grundsätzen des Roten Kreuzes tätig werden.[55]) Allerdings bedeutet der an die Garantie der Fortsetzung der Tätigkeit geknüpfte „Vorbehalt von vorübergehenden von der Besatzungsmacht ausnahmsweise aus zwingenden Sicherheitsgründen auferlegten Maßnahmen" eine gravierende Einschränkung, die ebenso auf die in Art. 63 genannten „anderen Hilfsgesellschaften" und „besonderen Organisationen nichtmilitärischen Charakters" zutrifft.

Art. 63 Abs. 1 Buchst. a S. 2, der den anderen Hilfsgesellschaften die Fortsetzung der humanitären Tätigkeit unter ähnlichen Bedingungen gestattet, ist gegenüber der für die Rotkreuzgesellschaften getroffenen relativ klaren Schutzregelung wenig befriedigend, da Voraussetzungen und Umfang des Schutzes nicht eindeutig sind.[56]) Diese Feststellung trifft erst recht zu auf die besonderen Organisationen nichtmilitärischem Charakters i.S. des Art. 63 Abs. 2.[57])

Es hat in der Vergangenheit viele Versuche gegeben, den zitierten Artikel, und zwar insbesondere dessen Absatz 2, zu interpretieren.[58]) Bei der Interpretation von Völkerrechtsnormen gilt als Grundregel, daß die in der Norm verwendeten Ausdrücke auf der Grundlage ihrer herkömmlichen Bedeutung im Lichte des Vertragszusammenhanges und der Ziele und Zwecke des Vertrages ausgelegt werden.[59]) Zum „Zusammenhang" gehören z.B. auch die Präambel des Vertrags, seine Anlagen, die Praxis bei der späteren Anwendung und andere Verträge.[60])

Festzuhalten ist zunächst, daß die Möglichkeit einer – jederzeit möglichen – authentischen Interpretation der im Art. 63 Abs. 2 verwendeten Bezeichnungen von der Staatengemeinschaft nicht genutzt worden ist.

Eine einverständliche Festlegung der Bedeutung der einzelnen Tatbestandsmerkmale ist weder in der vom IKRK herausgegebenen Kommentierung des IV. Genfer Rotkreuzabkommens[61]) und damit auch des Artikels 63 noch in den auf zahlreichen Rotkreuzkonferenzen abgegebenen Meinungsäußerungen zu dieser Norm zu sehen.[62])

Die Interpretationsmöglichkeiten und -schwierigkeiten des Art. 63 Abs. 2 führten nicht nur zu immer neuen Versuchen einer Konkretisierung und Präzisierung der völkerrechtlichen Stellung der Zivilschutzorganisationen, sondern sie machten und machen zugleich den ungenügenden und unbefriedigenden gegenwärtigen Status dieser Organisationen deutlich.[63])

In der vom IKRK im März 1965 vorgelegten Abhandlung über das Statut des Personals der Zivilschutzdienste heißt es: „Wie die vom IKRK befragten Sachverständigen festgestellt haben, enthält der Art. 63 der IV. Genfer Konvention in seinem auf die Organisationen des Zivilschutzes anzuwendenden Paragraphen Ausdrücke, die zu Mißverständnissen Anlaß geben. Daraus können der Tätigkeit dieser Organisationen schadende Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung der Bestimmungen entstehen. Aufgrund dieser Meinungsverschiedenheiten könnte eine kriegsführende Macht sogar diese Tätigkeit einstellen lassen.[64])"

Menzel kommt in seiner ebenfalls im Jahre 1965 veröffentlichten Analyse der Rechtstellung der Zivilschutzorganisationen im Kriegsfall zu dem Resultat, daß „der Inhalt dieser Vorschrift noch keineswegs eindeutig" feststehe.[65]) Schlögel weist schließlich zu fast der gleichen Zeit auf die zahlreichen Schwächen und Probleme dieser „rasch improvisierten Regelung" hin.[66])

Hier an dieser Stelle sei lediglich auf einige diffizile Auslegungsfragen hingewiesen:

aa) Definition des Begriffes „besondere Organisationen nichtmilitärischen Charakters".

Zwar ist in der Bundesrepublik – im Gegensatz zu anderen Staaten – durch Hinweise in den einschlägigen Gesetzen auf Art. 63 klargestellt, daß die Zivilschutzorganisationen sich nicht am Kampf beteiligen dürfen und auch nicht bewaffnet sind.[67]) Je stärker freilich der Zivilschutz – gemeinsam mit den anderen Bereichen der Zivilverteidigung – mit der militärischen Verteidigung verzahmt und zu einer Gesamtverteidigung verschmolzen wird, desto schwieriger wird für den Feind die Abgrenzung des zivilen vom militärischem Sektor sein.[68]) Dabei dürfte ohne nähere Erläuterung ersichtlich sein, daß eine „benigna interpretatio" seitens der Regierung oder des Gesetzgebers für den Feind wenig bedeutsam sein wird bei *seiner* Auslegung des Art. 63. Gesetzliche Feststellungen, eine bestimmte Organisation sei „eine besondere Organisation nichtmilitärischen Charakters zur Sicherung der Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung im Sinne des Art. 63 Abs. 2 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten", beseitigen nicht die Zweifel, die bei der völkerrechtlichen Qualifizierung beispielsweise aus der engen Kooperation mit Militäreinheiten, der Bewaffnung und dem erheblichen oder gar überwiegenden militärischen Nutzen bestimmter Tätigkeiten von Zivilschutzeinheiten resultieren.[69])

Nach dem Bericht des IKRK über das Statut des Personals ist mit dem nichtmilitärischen Charakter vereinbar

- *dem Kriegsministerium für nationale Verteidigung unterstellt zu werden, oder Befehle von einem Militär-Kommandanten im Rahmen ihrer eigentlichen Aufgaben zu erhalten;*
- *auf der Grundlage einer obligatorischen Rekrutierung gebildet zu sein und alte Soldaten oder Männer in der Organisation zu haben, die für den Militärdienst geeignet sein würden;*
- *eine Diziplin und eine Rangordnung nach militärischem Vorbild zu haben,*
- *einem sehr kleinen Teil ihres Personals leichte Waffen zu polizeilichen Aufgaben in Verbindung mit dem Zivilschutz zu überlassen unter der Bedingung, daß in der Kennkarte des Waffenträgers eine entsprechende Eintragung gemacht wird und daß diese die Waffen bei Annäherung des Feindes*

niederlegen und sie nicht ohne Erlaubnis wieder aufnehmen;

- *mit militärischem Personal bei der Ausführung ihrer humanitären Aufgaben zusammen zu arbeiten, gelegentlich Verwundeten oder kranken Militärpersonen zu Hilfe zu kommen, und ihre Einrichtungen durch militärisches Personal bewachen zu lassen"[70]).*

bb) Konkretisierung des Begriffes „Sicherung der Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung".

Diese Sicherung der Zivilbevölkerung kann in Form der Aufrechterhaltung der lebenswichtigen öffentlichen Dienste, durch Verteilung von Hilfssendungen und durch Organisierung von Rettungsaktionen geschehen. Die verschiedentlich im Schrifttum[71]) geforderte extensive Auslegung dieser Tatbestandsmerkmale ist abzulehnen, da schon die grammatische Auslegung, die Einräumung einer den rein humanitär tätigen Rotkreuzgesellschaften gleichen oder doch ähnlichen Rechtsstellung sowie das Sicherheitsbedürfnis der Besatzungsmacht eine enge Auslegung erfordern.[72])

Schlögel[73]) spricht von einer „äußersten Verdichtung auf das Wesentliche", Bahro[74]) weist auf die Notwendigkeit einer „sehr engen Auslegung des Art. 63" hin. Scheuner[75]) definiert die Organisationen im Sinne des Absatzes 2 als „Formationen von ausgesprochen humanitären Charakter, die ausschließlich dieser Bestimmung dienen und in keiner Weise mit Hilfsvorkehrungen für die Verteidigung in Verbindung stehen"; diese Organisationen sind, so Scheuner, „streng von der Streitmacht und der Unterstützung ihrer Tätigkeit gesondert". Schoen-Frisch[76]) weisen darauf hin, daß „nur Organisationen rein humanitären Charakters im Falle der Besetzung ihre Tätigkeit fortführen dürfen" und von der Tätigkeit der nach Art. 63 geschützten Organisation nur die Zivilbevölkerung, nicht aber der Staat profitieren dürfe. Ist es aber beispielsweise Aufgabe eines Zivilschutzdienstes, die zivilen *und* militärischen Stellen vor Luftangriffen etc. zu warnen, so wird ein Schutz nach Art. 63 nicht mehr eingreifen.[77]) Überdies wird das Belassen von Funk- oder Warngeräten, Sprengstoffen oder anderen kriegswichtigen Geräten regelmäßig dem Sicherheitsinteresse der Besatzungsmacht widersprechen, so daß ohnehin die Besatzungsmacht den Tätigkeitsbereich aus zwingenden Sicherheitsgründen – dies ist gemäß Art. 63 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 jedenfalls vorübergehend zulässig – einschränken wird.

cc) Die Bedeutung der Verweisung in Art. 63 Abs. 2 auf Abs. 1.

Die Verweisung auf den ersten Absatz läßt nicht erkennen, ob sich der Schutz auf die Funktionen und die Helfer erstreckt oder – trotz Nichterwähnung – auch auf die Struktur.

Nach Schlögel ist durchaus denkbar, daß die Struktur nicht geschützt ist; dies könnte begründet sein in der Vielfalt der Organisationsformen auf dem Gebiet des Zivilschutzes.[78]) Ferner ist zweifelhaft, ob aufgrund der Verweisung auf den ersten Absatz als weitere Voraussetzung für einen völkerrechtlichen Schutz der Zivilschutzorganisationen nach Art. 63 die Beachtung der Rotkreuzgrundsätze seitens der Zivilschutzdienste gefordert werden muß. Nicht weiterer Erläuterung bedarf es, daß die Zivilschutzorganisationen angesichts der von den Rotkreuzgesellschaften z.T. stark divergierdenden Aufgabenstellung nicht alle Rotkreuzgrundsätze (z.B. Neutralität) beachten.

Die hier wiedergegebenen Ausführungen zu schwierigen Fragen der Auslegung des Art. 63 zeigen trotz der in diesem Rahmen gebotenen straffen Darstellung auf, wie problematisch die Einordnung und Zuordnung der Zivilschutzorganisationen im völkerrechtlichen Raum ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat – im Unterschied zu den meisten anderen Staaten in West und Ost – stets eine zivile Ausgestaltung des Zivilschutzes angestrebt und gerade auch auf diese Art die Trennungslinie zwischen zivilen und militärischen Sektor deutlich gemacht. Allerdings, Zweifelsfragen wie z.B. die nach dem völkerrechtlichen Schutz von Warnamtern, die im Kriegsfall von nicht unerheblicher militärischer Bedeutung sind, oder von Warndienstverbindungsstellen, die in militärischen Objekten eingerichtet sind, bleiben bestehen.[79])

III. Schlußbetrachtung

Am 10. Juni 1977 unterzeichneten in Genf Vertreter von über 100 Staaten die Schlußakte der Genfer Konferenz über die Bekräftigung und die Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anzuwendenden humanitären Völkerrechts[80]). Zu einzelnen Bestimmungen gaben zahlreiche Delegierte Vorbehalte zu Protokoll. In der nächsten Zeit werden die Regierungen sehr sorgfältig die Bestimmungen in den beiden Zusatzprotokollen zu analysieren haben. Dabei wird sich auch für die Bundesrepublik Deutschland die Frage der Bedeutung der für die Zivilschutzorganisationen vorgesehenen Garantien stellen. So werden die Folgen, die sich aus der weiten Fassung des Begriffes Zivilschutz ergeben, sorgfältig zu prüfen sein; klärungsbedürftig ist u.a., in welchem Umfang nun Organisationen des Zivilschutzes oder der Zivilverteidigung in anderen Staaten (z.B. der DDR!) einen völkerrechtlichen Schutz erhalten und damit so behandelt werden wie unsere grundsätzlich an dem Gedanken der Humanität orientierte Zivilschutzorganisationen. Stets zu beachten wird aber sein, daß die Chance auf einem völkerrechtlichen Schutz größer ist, wenn der rein humanitäre Auftrag der Zivilschutzorganisationen ersichtlich ist und die Trennung von Zivilbevölkerung und Militär möglichst klar vollzogen ist.

Der in den Zusatzprotokollen vorgesehene verstärkte Schutz der Zivilbevölkerung darf auch nicht zu der Annahme führen, nun sei der Ausbau der nichtmilitärischen Vorkehrungen zum Schutz der Zivilbevölkerung nicht mehr vordringlich. Ebenso wie alle bisherigen Bestrebungen, Kriege auszuschließen, wenig erfolgreich waren, besteht wenig Aussicht, daß die Zivilbevölkerung in Zukunft aus dem Kriegsgeschehen herausgehalten wird. Neben den notwendigen Vorkehrungen für den friedensmäßigen Katastrophenschutz[81]) erscheint ein Ausbau der Zivilverteidigung vordringlich. Die Neukonzeption des Bundesinnenministers zur Zivilverteidigung läßt hoffen, daß die Zivilverteidigung stärker beachtet wird und wirksamere Instrumente zwischen militärischen und zivilen Stellen geschaffen werden, die schon bei friedensmäßigen Katastrophen eingesetzt werden[82]). Bei aller notwendigen Kooperation zwischen ziviler und militärischer Verteidigung ist allerdings schon aus völkerrechtlichen Erwägungen heraus – dies gilt insbesondere für den Bereich des Zivilschutzes – eine klare Aufgabenverteilung erforderlich[83]).

Anmerkungen

[50]) Seidl-Hohenveldern, a.a.O. S. 339.

[51]) Vgl. hierzu im einzelnen Uhler-Coursier. La Convention de Genéve relative á la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genf 1956, S. 214 ff., 236 ff.

[54]) Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung Bd. II, 1967, S. 2091 f.

[53]) Uhler-Coursier, a.a.O., S. 355 ff.

[54]) Uhler-Coursier, a.a.O., S. 355.

[55]) Schlögel, a.a.O., S. 193 ff.

[56]) Fraglich ist beispielsweise, ob „ähnliche Bedingungen" die strikte Beachtung der Grundsätze des Roten Kreuzes bedeuten. Sollte dies zu bejahen sein, dürfte vorsichtig formuliert eine große Anzahl von Hilfsgesellschaften nicht unter Art. 63 Abs. 1 fallen. Allerdings könnte u.U. Art. 63 Abs. 2 eingreifen, der aber auf Art. 63 Abs. 1 verweist. Die Bedeutung dieser Verweisung ist jedoch auch nicht völlig geklärt.

[57]) Vgl. Borkenstein, a.a.O., S. 104 ff.

[58]) Vgl. hierzu den Überblick bei Borkenstein, a.a.O., S. 79 ff.

[59]) s. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, Pullach 1975, S. 273.

[60]) s. hierzu Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

[61]) Uhler-Coursier, a.a.O.

[62]) Statt vieler vgl. IKRK, Statut des Personals der Zivilschutzdienste, Genf 1965 und Fleck, a.aO., S. 85 ff.

[63]) s. IKRK, Entwurf von Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist, Genf 1956; Schlögel, a.a.O., S. 197 ff.; Bachmann, a.a.O., S. 24 ff.; Bahro-Bönsch-Junga, a.a.O., S. 25 ff.; Borkenstein, a.a.O., S. 104 ff.

[64]) IKRK, Statut des Personals der Zivilschutzdienste, a.a.O., S. 17.

[65]) Menzel, die Rechtsstellung der Zivilschutzorganisationen im Kriegsfall in: Schriftenreihe des DRK Nr. 27 S. 18.

[66]) Schlögel, a.a.O., S. 197.

[67]) s. § 3 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes und die Kommentierung bei Bahro-Bönsch-Junga, a.a.O., S. 52 ff. sowie § 7 des Gesetzes über den Zivilschutz.

[68]) Grundlage für den völkerrechtlichen Schutz der Zivilbevölkerung im Krieg ist aber gerade die Unterscheidung zwischen den bewaffneten Kräften, die Kampfhandlungen vornehmen dürfen und den Zivilpersonen.

[69]) s. hierzu Menzel, a.a.O., S. 15 ff.; Bachmann, a.a.O., S. 24 ff.

[70]) IKRK, Statut des Personals der Zivilschutzdienste, a.a.O., S. 29.

[71]) Fleck. Die rechtlichen Garantien des Verbots von unmittelbaren Kampfhandlungen gegen Zivilpersonen, in: RDPM Band V. S. 110 ff.

[72]) s. Schlögel, a.a.O., S. 198 f.; Borkenstein, a.a.O., S. 109 f.

[73]) Schlögel, a.a.O.

[74]) Bahro-Bönsch-Junga, a.a.O., S. 53 f.

[75]) Scheuner, Fragen einer internationalen Polizeikonvention, Rechtsgutachten vom 20. November 1968, S. 9.

[76]) Schoen-Frisch, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Bad Honnef 1973 (= Zivilschutz und Verteidigung, Handbücherei für die Praxis, Band K), S. 67 f.

[77]) Vgl. die Überprüfung der Funktionen deutscher, schweizerischer und französischer Zivilschutzorganisationen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 63 der IV. Genfer Konvention bei Borkenstein, a.a.O.

[78]) Schlögel, a.a.O., S. 199

[79]) s. auch IKRK, Statut des Personals der Zivilschutzdienste, S. 34; Borkenstein, a.a.O., S. 119 ff.

[80]) Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.6.1977; Süddeutsche Zeitung vom 11./12.6.1977.

[81]) In Nordrhein-Westfalen liegt dem Landtag derzeit ein von der Landesregierung eingebrachter Entwurf eines Katastrophenschutzgesetzes (Drs. 8/1063) vor, der die friedensmäßige Katastrophenabwehr auf eine neue Gesetzesgrundlage stellen will, s. auch „Landtag Intern Nordrhein-Westfalen", vom 18.2.1977, S. 10.

[82]) Vgl. hierzu u.a. auch die Presseveröffentlichung des Bundestagsabgeordneten Möllemann vom 5. Mai 1977; zur Koordination von Katastrophenschutzeinsätzen durch Bundesgrenzschutz und Streitkräfte s. die Abhandlung von Kleiner „Koordination von Katastrophenschutzeinsätzen des Bundes" in DVBl 1977, S. 240 ff.

[83]) Die Unterscheidung im völkerrechtlichem Raum zwischen militärischem und zivilem Bereich ist schwierig, aber nicht unmöglich, so auch Veuthey, Guérilla et droit humanitaire, Genf 1976 S. 196.

Dr. Werner Nellner im Ruhestand

Nach über 40-jähriger Tätigkeit im öffentlichen Dienst trat Dr. phil.nat. Werner Nellner, Leitender Regierungsdirektor und Vertreter des Präsidenten der Akademie für zivile Verteidigung im Juli in den wohlverdienten Ruhestand. Seit Gründung der Akademie hat er mit großem Nachdruck die offenen Probleme des Zivilschutzes und der zivilen Verteidigung immer wieder herausgestellt. In zahlreichen Publikationen hat er auf die Notwendigkeit besonderer Maßnahmen, z.B. der regionalen Bestandsaufnahme, hingewiesen und die Zusammenhänge zwischen Raumordnung und Zivilverteidigung deutlich gemacht. Mit ausgeprägtem Engagement hat er sich des Gesundheitswesens unter den Aspekten der Gesamtverteidigung gewidmet.

Nach seinem Staatsexamen für das Lehrfach in höheren Schulen hat er an der Universität Breslau mit einer Dissertation über ein landeskundliches Thema promoviert, das auch für seine Berufswahl entscheidend wurde. Er trat als Leiter des „Planungsbüros Oberschlesisches Industriegebiet" zum Regierungspräsidenten Oppeln und später als stellvertretender Bezirksplaner zum RP Kattowitz.

Nach Kriegseinsatz als Militärgeograph und Artillerieoffizier und zwei Jahren Kriegsgefangenschaft war er von 1948 bis 1959 Referent zunächst im Statistischen Amt für die britische Besatzungszone, später im Statistischen Bundesamt und im Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz. Dort war er zuständig für Bevölkerungsbewegungen, Hilfskrankenhäuser, Wehrstruktur und Statistik. Als „Vater" der ZS-Orts- und Kreisbeschreibungen hat er Pionierarbeit geleistet.

Allen Teilnehmern der Lehrgänge an der Akademie für zivile Verteidigung ist Dr. Nellner seit 1966 bekannt geworden. Zu seinen Aufgaben gehörte auch die Leitung des Lehrstabes.

Als ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung befaßt er sich seit Jahren mit besonderen Problemen der Landesplanung.

Alle, die Herrn Dr. Nellner beruflich und privat begegnet sind, schätzen sein offenes und gradliniges Wesen, seine Aufgeschlossenheit und seine ausgeprägte Kollegialität. Wer ihn elastischen Schrittes erlebt hat, kann sich kaum vorstellen, daß er das Pensionsalter schon erreicht hat.

Die guten Wünsche seiner Kollegen und aller, die ihn kennenlernten, begleiten ihn auf seinem weiteren Wege.

Persönliche Schutzausstattung für den ABC-Dienst

Heinz Schlesinger

1. Einführung

Am 11. Dezember 1953 wurde die „Bundesanstalt für zivilen Luftschutz" errichtet. Aufgabe der Bundesanstalt war u.a. Prüfung und Auswahl der für den Luftschutz bestimmten Geräte und Mittel.

Durch das „1. Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung" vom 9. Oktober 1957 wurde der zivile Luftschutz als Aufgabe des Bundes festgelegt.

Der zivile Luftschutz hat die Aufgabe, die Bevölkerung gegen die Gefahren von Luftangriffen zu schützen und die im Zusammenhang mit Luftangriffen auftretenden Notstände zu beseitigen oder zu mildern.

Hilfeleistungen und Rettungsmaßnahmen bei Friedenskatastrophen dagegen werden durch die Länder getragen und finanziert. Dem durch Gesetz vom 5. Dezember 1958 errichteten „Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz" wurden die bisherigen Aufgaben der Bundesanstalt für zivilen Luftschutz übertragen.

Mit dem Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSG) vom 9. Juli 1968 wurde erstmalig die scharfe Trennung zwischen dem Katastrophenschutz im Frieden und dem Zivilschutz im Verteidigungsfall gelockert. Das Potential des Katastrophenschutzes wird den Bedürfnissen des Zivilschutzes entsprechend zusätzlich ausgestattet und verstärkt. Diese Zuordnung impliziert die Abstimmung und Vereinheitlichung der Grund- und der zusätzlichen Ausstattung.

Darüber hinaus legt das „Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung" vom 2. August 1976 fest, daß Einheiten, Einrichtungen und Anlagen des Zivilschutzes sowie deren Ausstattung auch im Frieden eingesetzt werden können.

Zusammenfassend können aus dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung für die Auswahl und Verwendung von Material und Gerät folgende Forderungen abgeleitet werden:

Wechselseitige Einsetzbarkeit von Material und Gerät bei Friedenskatastrophen und im Verteidigungsfall durch Abstimmung und Vereinheitlichung der Ausstattung.

Wie sich diese Forderungen bei der Entwicklung, Erprobung und Festlegung von Material und Gerät auswirken, soll am Beispiel der persönlichen Ausstattung der Helfer des ABC-Fachdienstes dargestellt werden.

2. Der ABC-Fachdienst

2.1 Aufgaben des ABC-Zuges

Nach der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Organisation des Katastrophenschutzes" vom 27. Februar 1972 ist der ABC-Dienst einer von insgesamt 9 Fachdiensten im Katastrophenschutz. Der ABC-Zug hat im Verteidigungsfall folgende Aufgaben:

- o ABC-Erkundung:
  Spüren, Nachweis, Probenahme, Analyse, Lokalisierung, Abgrenzung und Kennzeichnung radioaktiver, biologischer und chemischer Kontamination.
- o Rettung von Menschen aus kontaminierten Gebieten
- o Dekontaminierung:
  Entstrahlung, Entseuchung und Entgiftung von Personen, Material und Gelände.

Zur Unterstützung des ABC-Zuges können die ABC-Helfer der anderen Fachdienste eingesetzt werden.

2.2 Persönliche Ausstattung der ABC-Helfer aller Fachdienste

Zur Durchführung seiner Aufgaben erhält jeder ABC-Helfer eine komplette ABC-Schutzbekleidung, die ihn während der Zeit des Einsatzes vor der Einwirkung atomarer, biologischer und chemischer Kampfmittel schützt. Die ABC-Schutzbekleidung besteht aus folgenden Teilen:

- o Schutzmaske M 65 Z mit Schraubfilter FE 55 NM
- o Schutzanzug Zodiak
- o Schutzstiefel
- o Schutzhandschuh-Kombination
- o Unterziehbekleidung.

Im Katastrophenschutz ist der ABC-Fachdienst in den meisten Fällen den Feuerwehrorganisationen zugeordnet. Die ABC-Helfer und ihre Ausstattung dürfen in diesen Organisationen auch bei Unglücksfällen und Katastrophen im Frieden eingesetzt werden.

Die Schutzbekleidung sollte deshalb sowohl zur Erfüllung der Aufgaben im Verteidigungsfall als auch bei Friedenskatastrophen geeignet sein.

Diese zweifache Aufgabe muß bei der Entwicklung und Beschaffung der persönlichen Ausstattung entsprechend berücksichtigt werden.

2.3 Grundsatzforderungen an die persönliche Ausstattung

Im Verteidigungsfall muß die persönliche Ausstattung während des Einsatzzeitraumes den Atemtrakt und Körper des ABC-Helfers vor der Einwirkung atomarer (radioaktiver Spaltprodukte), biologischer (Krankheitserreger) und chemischer (hochtoxische Gase, Flüssigkeiten und Feststoffe) Kampfmittel schützen. Außerdem müssen die mechanischen Eigenschaften der verwendeten Materialien einen ausreichenden Schutz gegen Beschädigungen während des Einsatzes gewährleisten. Das Material muß nach dem Einsatz dekontaminierbar sein und diese Behandlung mehrfach ohne Verlust seiner Eigenschaften gestatten.

Innerhalb des Katastrophenschutzes im Frieden könnte der ABC-Dienst aufgrund seiner Ausstattung grundsätzlich bei Reaktorunfällen (A), bei Epidemien (B) und bei chemischen Katastrophen (C) eingesetzt werden.

Es ist jedoch kaum oder nur unter hohem Kostenaufwand möglich, eine für alle Einsatzfälle universal verwendbare Schutzausstattung herzustellen, da bestimmte technische Forderungen an das Material andere einschränken oder ausschließen. So

muß bei der Entwicklung der persönlichen Ausstattung Material und Konfektionierung so festgelegt werden, daß eine breite Anwendung im Rahmen der wahrscheinlichsten Friedenskatastrophen möglich erscheint. Die Verwendung von Sonderausstattungen für bestimmte Katastrophenfälle mit speziellen Leistungen bleibt davon unberührt.

3. Leistung der persönlichen Ausstattung

Die persönliche Ausstattung der ABC-Helfer muß einerseits die spezifischen Forderungen an ABC-Material, andererseits die Forderungen für die friedensmäßige Verwendbarkeit bei Katastrophen erfüllen. Dabei sollen extreme Schadensfälle innerhalb friedensmäßiger Katastrophen Sonderausstattungen vorbehalten bleiben.

3.1 Die Atemschutzmaske M 65 Z

Die Atemschutzmaske in Verbindung mit dem Schraubfilter FE 55 NM oder einem Preßluftatmer schützt Gesicht, Augen und Atemwege gegen A- (radioaktiven fall out), B- (epidemische Krankheitserreger) und C- (hochtoxische Gase, Flüssigkeiten und Feststoffe) Kampfmittel sowie gegen radioaktive Spaltstoffe, Krankheitserreger aller Art und chemische Schad- bzw. Giftstoffe. Die technischen Forderungen an eine ABC-Schutzmaske sind in den „Technischen Lieferbedingungen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung", 4240-016, Ausgabe 1, April 1974 definiert. Zur Realisierung der Volldekontaminierbarkeit der kompletten Schutzmaske wird vom BZS zusätzlich der Einbau von Hartglas-Augenscheiben vorgeschrieben. Damit kann die komplette Schutzmaske einer Volldekontamination durch eine einstündige Kochbehandlung unterworfen werden.

Für den friedensmäßigen Einsatz der M 65 Z müssen zusätzlich die „Richtlinien für den Bau und die Prüfung von Vollmasken für Atemschutzgeräte für die Brandbekämpfung und Hilfeleistung bei den Feuerwehren" – Rd. Erl. d. Innenministers vom 28.10.1974 – VIII B 4 – 32.47.01 – erfüllt werden. Aus diesem Grunde wurde die M 65 Z auf Erfüllung der technischen Anforderungen dieser Richtlinie bei der Hauptstelle für das Grubenrettungswesen in Essen geprüft. Nach den Berichten der Hauptstelle genügt die M 65 Z weitgehend den Anforderungen der Richtlinie. Die vollständige Angleichung wird im Verlauf der in 1976/77 laufenden Fabrikation von den Herstellerfirmen vorgenommen. Dabei wird auch die endgültige Zulassung der M 65 Z für den Einsatz bei den Feuerwehren beantragt.

Abb. 1, 2: ABC-Schutzmaske M 65 Z mit Filtereinsatz FE 55 NM

Alle diese für den Katastrophenschutz notwendigen Zusatzforderungen werden bei der Erstellung der TL für Schutzmasken des BMI berücksichtigt.

3.2 Die Schutzbekleidung Modell Zodiak

Die Schutzbekleidung Zodiak schützt den Körper des Trägers in Verbindung mit der Schutzmaske, den – stiefeln und den – handschuhen gleichfalls gegen ABC-Kampfmittel sowie gegen radioaktive Spaltstoffe, Krankheitserreger und chemische Schad- bzw. Giftstoffe.

Der Schutzanzug Modell Zodiak wurde für die Belange der ABC-Abwehr im Verteidigungsfall konzipiert und im wesentlichen von der Wehrwissenschaftlichen Dienststelle der Bw-ABC-Schutz (vormals Erprobungsstelle 53) entwickelt. Das BZS hat den Zodiak in einigen Punkten den Belangen des Zivilschutzes angepaßt, wie bereits in der Publikation „ABC-Schutzbekleidung Zodiak" in der Zeitschrift Zivilverteidigung IV/75 berichtet wurde.

Die Zurückhaltung partikulärer Luftverunreinigungen, wie radioaktiver Spaltprodukte und Krankheitserreger ist sowohl vom Stoffmaterial als auch von der Konfektionierung her unproblematisch. Voraussetzung für diese Retentionsleistung ist Impermeabilität entsprechend der eines Schwebstoffilters.

Vom Stoffmaterial wird neben der mechanischen, thermischen und chemischen Stabilität sowie der Schwerentflammbarkeit hauptsächlich eine hohe Retention und Resistenz gegen seßhafte und gasförmig chemische Kampfstoffe, sowie die Entgiftungsfähigkeit und -beständigkeit gefordert. Hierbei spielen wiederum seßhafte Kampfstoffe, die sich vorwiegend in flüssiger Form auf der Stoffoberfläche absetzen, eine dominierende Rolle. Die wichtigsten Vertreter dieser „Geländekampfstoffe" sind Nerven- (G- und V-Reihe) und Hautkampfstoffe (H-Reihe). Die Resistenzzeit muß so hoch sein, daß im Einsatzzeitraum eine Penetration des Kampfstoffs durch das Stoffmaterial ausgeschlossen ist.

Auch an allen Nähten, Dichtlinien und Einstiegsöffnungen der Schutzbekleidung muß die Penetration partikulärer, flüssiger und gasförmiger Giftstoffe durch geeignete Konfektionierung vermieden werden. Deshalb müssen alle Nähte abgedeckt, die Dichtlinien zur Schutzmaske, zu den Stiefeln und den Handschuhen durch hochelastische Gummidichtungen dicht ausgeführt und die Anzugteile so miteinander verbunden werden, daß der Träger der Schutzbekleidung von der Aussenatmosphäre hermetisch abgeschirmt wird.

Abb. 3, 4: ABC-Schutzbekleidung „Zodiak"

Die durch Diffusion in das Stoffmaterial und die Dichtungen eingedrungene Giftmenge muß durch eine Entgiftungsbehandlung soweit reduziert werden können, daß bei Wiederverwendung der Schutzbekleidung eine Schädigung des Trägers ausgeschlossen wird. Die Entgiftung wird durch eine einstündige Kochbehandlung in leicht alkalischer wässriger Lösung mit Netzmittelzusätzen erreicht. Das Stoffmaterial und die Dichtungen sind so ausgeführt, daß mehrere Entgiftungsbehandlungen ohne nachteilige Wirkung auf die mechanische, thermische und chemische Stabilität möglich sind.

Die technischen Lieferbedingungen für den Stoff sind in der TL 8305-014 (Dez. 75) und für die Konfektionierung des Schutzanzuges Zodiak in der TL 8415-001 (März 1976) festgelegt.

3.3 Die Schutzstiefel

Schutzstiefel müssen den Träger im Einsatzzeitraum vor folgenden Einwirkungen schützen:

o giftige und aggressive Chemikalien

o Verletzungen durch herabfallende Teile, liegende spitze Gegenstände, unebenes Gelände bzw. Trümmer

o spannungsführende Teile bzw. statische Aufladung

o kurzzeitige Hitze- und Flammeinwirkung.

Mit der TL 8430-005 Ausgabe 1, Februar 1977 wurde ein im Verteidigungsfall und Katastrophenschutz universell einsetzbarer Sicherheitsschutzstiefel definiert.

Mit den Forderungen auf Hitze- und Flammfestigkeit wurde noch über die Festlegungen der DIN 4843 hinausgegangen, da Schutzstiefel in dieser Hinsicht zumindest die gleichen Leistungen aufweisen müssen, wie sie für die Schutzmaske und den Schutzanzug gefordert werden.

In den nachstehenden Abbildungen sind handelsübliche schwarze und gelbe Schutzstiefel dargestellt, die allen v.g. Forderungen entsprechen und vom BZS zugelassen sind. Bei den Prüfungen hat sich gezeigt, daß die Pigmentierung keinen wesentlichen Einfluß auf die Materialeigenschaften haben muß. Sowohl schwarze als auch gelbe pigmentische Werkstoffe genügen den gestellten Forderungen. Aus Gründen der einfacheren Reinhaltung hat sich das BZS für Schutzstiefel im Bereich des Katastrophenschutzes auf die schwarze Ausführung festgelegt.

Aufgrund der höheren Materialwandstärken können auch größere Giftstoffmengen durch Diffusion vom Werkstoff aufgenommen werden. Aus diesem Grunde müssen Schutzstiefel einer vergleichsweisen langen Entgiftungsbehandlung (3-6-stündige Kochbehandlung in wässriger Lösung bei 100^0 C) unterworfen werden. Wegen dieser längeren Behandlung und der höheren Gefährdung ist für jeden Helfer ein zweites Paar Schutzstiefel vorgesehen.

3.4 Die Schutzhandschuhe

Die Hände des Helfers werden durch eine Kombination von Schutzhandschuhen gegen die Einwirkung toxischer Chemikalien geschützt.

Direkt auf die Haut werden zur Aufnahme von Schweiß flexible Stoffhandschuhe gestreift.

Über diese werden dünne, handelsübliche Gummihandschuhe, möglichst aus Butylkautschuk gezogen. Derartige Gummiunterziehhandschuhe dienen zur doppelten Sicherheit bei eventuellen Verletzungen der eigentlichen ABC-Handschuhe.

Zuletzt werden die eigentlichen ABC-Schutzhandschuhe aus Butylkautschuk angelegt und über die Ärmelstulpen mit dem Schutzanzug gasdicht verbunden.

Die technischen Forderungen und Lieferbedingungen für ABC-Handschuhe sind in der TL 8451-121 des BwB festgelegt.

Die Kombination der Handschuhe soll die Hände des Trägers im gleichen Maße wie die ABC-Schutzbekleidung über einen Zeitraum von 8 Stunden vor der Einwirkung spezifischer chemischer Stoffe schützen.

3.5 Die Kombination der Ausstattungsteile

Schutzanzug, Maske, Stiefel und Handschuhe könnten am günstigsten und einfachsten über feste Verbindungen gasdicht kombiniert werden.

Eine solche Lösung erscheint aus zwei Gründen nicht wünschenswert:

o Für die Stiefel und Handschuhe besteht bei Einsätzen eine erhöhte Beschädigungsgefahr. Aus diesem Grunde muß die Austauschbarkeit dieser Teile am Einsatzort gewährleistet sein.

o Wegen der höheren Materialstärke werden insbesondere von den Stiefeln mehr Schadstoffe aufgenommen als vom Schutzanzug selbst. Während das Anzugmaterial durch 1-stündige Dekontamination von den Schadstoffen befreit werden kann, müssen die Stiefel dazu ca. 3 Stunden behandelt werden.

Aus vorgenannten Gründen sollten möglichst alle Verbindungen zwischen den Einzelteilen an der Schutzbekleidung lösbar ausgeführt sein, wie es auch beim Zodiak realisiert wurde. Weiterhin muß die Schutzbekleidung möglichst einfach anzulegen sein. Diese Forderung kann sowohl bei einteiligem (Overall) als auch zweiteiligem (Jacke und Hose) Zuschnitt realisiert werden. In beiden Fällen muß die Einstiegsöffnung sicher, gas- und flüssigkeitsdicht verschlossen werden können.

Bei der Schutzbekleidung Zodiak werden Jacke und Hose über einen Wickelverschluß dicht miteinander verbunden. Außerdem wird der Wikkelverschluß durch eine Überwurfmanschette fixiert und geschützt.

4. Schlußbemerkungen

Bei der Festlegung der persönlichen Ausstattung für den ABC-Fachdienst muß das Bundesamt für Zivilschutz vorrangig die Schutzleistung im V-Fall, also die gegen chemische Kampfstoffe garantieren.

Am Beispiel der Schutzbekleidung Zodiak wurde beschrieben, wie bei der Entwicklung auch die Forderungen der Verwendbarkeit bei friedensmäßigen Katastrophen berücksichtigt werden können.

In der Leistung von Schutzbekleidung im V-Fall oder Frieden besteht grundsätzlich kein Unterschied, da in beiden Fällen toxische Gase, Flüssigkeiten oder Feststoffe zurückgehalten werden müssen.

Vergleichsweise ist jedoch die Palette der für einen chemischen Krieg geeigneten hochtoxischen Schadstoffe begrenzt, so daß man das Rückhaltevermögen der Schutzbekleidung für diese Stoffe optimieren kann.

Demgegenüber ist die Anzahl der bei Friedenskatastrophen möglichen toxischen Schadstoffe unüberschaubar groß. Ein Universalschutz während eines Einsatzzeitraumes von minimal 30 min., unabhängig von der Art des Schadstoffes, wird nur unter sehr hohem Kostenaufwand realisierbar sein. Unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen sollte jedoch der finanzielle Aufwand etwa proportional zur Leistung stehen. Der Wert einer Schutzbekleidung kann also nicht nur nach der Leistung gegen besonders aggressive Stoffe gemessen werden, wenn gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit der Schadensfälle mit diesen Stoffen gering ist. Die Forderung nach derartigen Spitzenleistungen bewirkt aber gerade die exponentielle Kostensteigerung, da nur spezielle Materialien und eine aufwendige Konfektionierung dieser Forderungen genügen.

Unter diesem Gesichtspunkt erscheint für friedensmäßige Einsätze eine Schutzbekleidung optimal und breit einsetzbar, wenn sie während der Einsatzdauer eines Preßluftatmers oder Schraubfilters gegen die am häufigsten auftretenden Schadstoffe schützt.

Einsätze zur Bekämpfung und Beseitigung besonders aggressiver Schadstoffe, die auch seltener auftreten, müssen somit nach Material und Konfektionierung besonders ausgelegten Schutzbekleidungen vorbehalten bleiben.

Abb. 5, 6: Sicherheits-Gummistiefel schwarz u. gelb

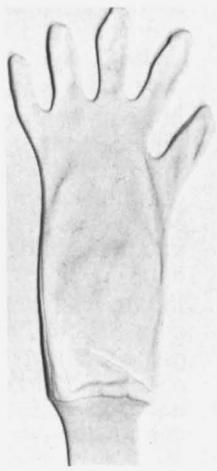


Abb. 7, 8, 9: Schutzhandschuh-Kombination

Knut Ipsen

Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bestimmt in seinem Artikel 87a grundlegend den verfassungsrechtlichen Status der Bundeswehr[1]). Mit dieser Verfassungsnorm wird für den Streitkräftebereich das in Artikel 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommende Rechtsstaatsprinzip konkretisiert, nach dem die vollziehende Gewalt, zu der auch die Bundeswehr gehört, an Gesetz und Recht gebunden ist. Diese rechtsstaatsgemäße Bindung findet ihren Niederschlag zunächst in den Aufgaben, die der Bundeswehr durch die Verfassung zugeordnet sind. Sie erstreckt sich weiterhin auf die verfassungsrechtlich festgelegten Voraussetzungen, unter denen die Bundeswehr ihre Aufgaben wahrnehmen darf, und schließlich auf die Befugnisse, die der Bundeswehr zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben überantwortet sind.

Die von der Verfassung festgelegten Aufgaben der Bundeswehr unterfallen in folgende Kategorien:

Hauptaufgabe Verteidigung

– Hauptaufgabe der Streitkräfte ist die Verteidigung. Diese Zweckbestimmung des militärischen Instruments der Bundesrepublik ist im Grundgesetz in mehrfacher Hinsicht abgesichert. Schon die ausschließliche Bundeszuständigkeit für die Wehrgesetzgebung ist auf den Verteidigungszweck ausgerichtet (Artikel 73 Nr. 1 GG)[2]). Die dieser Gesetzgebungszuständigkeit korrespondierende Exekutivkompetenz des Bundes zur Aufstellung von Streitkräften[3]) ist ebenfalls ausdrücklich an den Verteidigungszweck gebunden (Artikel 87a Abs. 1 Satz 1 GG). Daß der Hauptverwendungszweck der demgemäß aufgestellten Streitkräfte die Verteidigung ist, wird abschließend durch eindeutigen Wortlaut der Verfassung klargestellt (Artikel 87a Abs. 2 GG)[4]). Damit sind Gesetzgebungs- und Organisationszuständigkeit für den Streitkräftebereich ebenso wie der Hauptverwendungszweck der Streitkräfte innerhalb der Schranken angesiedelt, die Artikel 26 Abs. 1 GG mit dem strikten Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges setzt[5]).

Hilfsfunktion

– Die neben dem Verteidigungsauftrag bestehenden, nach »innen« gerichteten Aufgaben der Bundeswehr sind nach dem Enumerationsprinzip ausgestaltet. Wenn Artikel 87a Abs. 2 GG festlegt, daß die Streitkräfte »außer zur Verteidigung . . . nur eingesetzt werden (dürfen), soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«, so wird damit die grundgesetzlich normierte Verwendung der Streitkräfte im Innern als abschließende und ausschließliche Regelung gekennzeichnet[6]). Für eine Ableitung ungeschriebener Aufgaben und Zuständigkeiten der Streitkräfte »aus der Natur der Sache« bleibt neben dieser Regelung kein Raum[7]). Das Grundgesetz normiert drei staatsinterne Aufgabenbereiche der Streitkräfte:

Objektschutz und Verkehrsregelung im Spannungs- und Verteidigungsfall

(1) Hilfe bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen auf Anforderung eines Bundeslandes (Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 GG) oder auf Beschluß der Bundesregierung (Artikel 35 Abs. 3 GG).

(2) Schutz ziviler Objekte und Verkehrsregelung im Spannungs- und Verteidigungsfall (Artikel 87a Abs. 3 GG).

Polizei- und BGS-Unterstützung in Bürgerkriegssituation

(3) Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes in einer Bürgerkriegssituation beim Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer (Artikel 87a Abs. 4 GG).

Die Verteidigungsaufgabe sowie die Aufgaben im Spannungs- bzw. Verteidigungsfall und in der Bürgerkriegssituation sind durch den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr gekennzeichnet, wogegen die Hilfe bei Naturkatastrophen und bei besonders schweren Unglücksfällen einen Einsatz der personellen, organisatorischen und technischen Mittel der Bundeswehr und mithin keine typisch militärische Verwendung darstellt[8]). Diese Hilfsfunktion der Bundeswehr darf im weiteren außer Betracht bleiben[9]), da im Rahmen des vorliegenden Bandes die verfassungsrechtliche Position der Bundeswehr als sicherheitspolitisches Instrument im Vordergrund steht.

Damit sind die weiteren Erörterungen in erster Linie auf die grundgesetzliche Ausgestaltung des Verteidigungsauftrages der Streitkräfte gerichtet (1.). Sodann sind diejenigen Regelungen zu erläutern, die den Schutz ziviler Objekte und die Verkehrsregelung im Spannungs- und Verteidigungsfall betreffen (2.). Schließlich ist der Einsatz der Bundeswehr im internen bewaffneten Konflikt – in der Bürgerkriegslage – zu klären (3.). Jeder dieser drei Bereiche ist hinsichtlich des Inhalts und der Abgrenzung der Aufgaben, hinsichtlich der einzelnen Voraussetzungen für ihre Wahrnehmung und hinsichtlich der für ihre Wahrnehmung gegebenen Befugnisse der Bundeswehr zu untersuchen.

Der Einsatz der Bundeswehr »zur Verteidigung«

Wenn das Grundgesetz in Artikel 87a Abs. 2 vom »Einsetzen« der Bundeswehr spricht, so ist damit nach gefestigter Verfassungsinterpretation[10]) nicht allein der militärische Gefechts- und Kampfeinsatz, sondern jede Verwendung der Streitkräfte in den Grenzen ihrer verfassungsrechtlich festgelegten Aufgabenbereiche gemeint[11]). Damit ergibt sich die Art und Weise der jeweiligen Verwendung aus der rechtlichen Ausgestaltung der einzelnen Aufgabenbereiche.

„Verteidigung" ausschließlich Reaktion auf staatsexterne Gewalt

Dies gilt vor allem für den Aufgabenbereich der Verteidigung. Mit ihrer Einführung in das Grundgesetz ist die »Verteidigung« zu einem verfassungsrechtlichen Begriff geworden, dessen Inhalt im Wege der Auslegung zu ermitteln ist. Aus den im einzelnen geregelten Aufgaben der Streitkräfte im Innern[12]) ist zu schließen, daß »Verteidigung« im Sinne des Artikels 87a GG nicht als die Abwehr staatsinterner Gefahren, sondern ausschließlich als die Reaktion auf staatsexterne Gewaltanwendung zu verstehen ist. Verteidigung ist also die Außenfunktion der Streitkräfte. Dies bedeutet folgendes:

Während die Bundesrepublik die Verwendung der Bundeswehr als Organ der vollziehenden Gewalt im Innern unter Beachtung der tragenden Verfassungsgrundsätze[13]) nach nationaler politischer Entscheidung[14]) durch Verfassungsänderung[15]) regeln konnte, vermochte sie dies nicht in gleicher Weise hinsichtlich des Einsatzes der Streitkräfte zur Verteidigung nach außen zu tun. Setzt nämlich die Bundesrepublik ihre Streitkräfte außerhalb des staatsinternen Gesetzesvollzugs ein, so handelt sie nicht mehr allein im Bereich des nationalen Rechts[16]). Sie begibt sich vielmehr auf die Ebene der internationalen Beziehungen, auf der sie als Völkerrechtssubjekt, d. h. als Inhaber völkerrechtlicher Rechte und Adressat völkerrechtlicher Pflichten, auftritt. Soweit das Völkerrecht den Einsatz von Streitkräften in ihrer Außenfunktion – »zur Verteidigung« – regelt, wird die Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt berechtigt und verpflichtet. Sie ist die Rechtsperson, der das Verhalten ihres Organs Bundeswehr beim Verteidigungseinsatz zugerechnet wird. Völkerrechtswidriges Verhalten dieses Organs ist daher eine Völkerrechtsverletzung seitens der Bundesrepublik[17]).

Nicht aus dem Grundgesetz, sondern in erster Linie unter Rückgriff auf die völkerrechtlichen Regeln zu bestimmen

Folglich ist der verfassungsrechtliche Begriff »Verteidigung« inhaltlich nicht aus dem Grundgesetz, sondern in erster Linie unter Rückgriff auf die völkerrechtlichen Regeln über die Anwendung bewaffneter Gewalt zwischen Völkerrechtssubjekten zu bestimmen. Diese Folgerung steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß die Bundesrepublik den Grundsatz der Völkerrechtstreue uneingeschränkt anerkennt; denn nur unter dieser Voraussetzung ist es auslegungsmethodisch korrekt, den Inhalt des Verfassungsbegriffs »Verteidigung« anhand der gegenüber der nationalen Verfassung verschiedenartigen Rechtsmasse des Völkerrechts zu klären. Doch ist gerade das Grundgesetz eine derjenigen Staatenverfassungen, die außerordentlich völkerrechtsfreundlich geprägt sind. Dies gilt in besonderem Maße für die völkerrechtlichen Regelungen der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung: Mit Artikel 25 GG, nach dem »die allgemeinen Regeln des Völkerrechts . . . Bestandteil des Bundesrechts« sind, ist ein Einfallstor geschaffen worden, durch das völkergewohnheitsrechtliche Normen Eingang in die staatliche Rechtsordnung finden[18]). Zu diesen Völkerrechtsnormen zählt einerseits die in Artikel 2 Abs. 4 der UN-Charta kodifizierte Pflicht der Bundesrepublik, im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen[19]) – eine völkerrechtliche Pflicht, die zudem durch das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges (Artikel 26 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich besonders abgesichert worden ist. Zu den »allgemeinen Regeln des Völkerrechtes« im Sinne des Artikels 25 GG gehört andererseits aber auch das gewohnheitsrechtlich begründete und in Artikel 51 der UN-Charta kodifizierte »Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung« im Falle eines bewaffneten Angriffs. Sowohl Gewaltverbot als auch Verteidigungsrecht sind Völkerrechtssätze, deren Inhalt vom Völkerrecht her zu bestimmen sind. Sie finden mit diesem Inhalt über Artikel 25 GG, in dem der Grundsatz der Völkerrechtstreue der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verankert ist[20]), Eingang in unsere nationale Rechtsordnung. Soweit sie den gleichen Regelungsgegenstand aufweisen wie ein Verfassungsbegriff, begrenzen sie dessen Inhalt unbeschadet ihres Ranges in der staatlichen Normenhierarchie[21]). Daraus folgt für den Verfassungsbegriff »Verteidigung«: Seine Bedeutung im Rahmen des Artikels 87a GG kann äußerstenfalls deckungsgleich mit der kollektiven oder individuellen Selbstverteidigung im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta sein. Die Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr findet somit ihre inhaltliche Ausgestaltung durch die völkerrechtlich zulässige individuelle oder kollektive Selbst-

verteidigung, es sei denn, das Grundgesetz hätte den Verteidigungsbegriff durch zusätzliche Regelung enger als Artikel 51 der UN-Charta gefaßt.

Verteidigung und »Verteidigungsfall«

Eine solche Verengung des verfassungsrechtlichen gegenüber dem völkerrechtlichen Verteidigungsbegriff ließe sich möglicherweise aus Artikel 115a Abs. 1 GG – der Schlüsselnorm des Abschnitts »Verteidigungsfall« – herleiten. Diese Vorschrift kennzeichnet als »Verteidigungsfall« ausdrücklich und ausschließlich die Sachlage, »daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht«, wobei diese Sachlage grundsätzlich erst dann Rechtswirkungen entfaltet, wenn sie durch Parlamentsbeschluß festgestellt worden ist[22]). Da die Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet sicherlich ureigene Aufgabe der Bundeswehr ist, liegt die Überlegung nicht fern, die den Streitkräften überantwortete Aufgabe der Verteidigung als beschränkt auf den verfassungsrechtlich definierten Fall der Verteidigung anzusehen. So wird die Ansicht vertreten, daß »Kampfeinsätze der Bundeswehr im Rahmen ihres Verteidigungsauftrages vor Verkündigung des Verteidigungsfalles ausgeschlossen sind«[23]). Dieser Auffassung begegnen indessen in mehrfacher Hinsicht Bedenken:

Verteidigungsaufgabe nur im Verteidigungsfall?

a) Wortlaut und System des Grundgesetzes sprechen dagegen, daß sich Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr und Verteidigungsfall inhaltlich decken. Wenn Artikel 87 a Abs. 2 GG zunächst die »Verteidigung« als Hauptaufgabe der Streitkräfte kennzeichnet und Artikel 87 a Abs. 3 GG sodann der Bundeswehr im »Verteidigungsfall« zusätzliche Aufgaben als staatsintern handelndes Vollzugsorgan überantwortet, dann folgt schon aus dem unterschiedlichen Wortlaut eine unterschiedliche Bedeutung der Begriffe. Sollten nämlich grundgesetzlich definierter Verteidigungsfall und Verteidigungsaufgabe gleichbedeutend sein, dann hätte es nahegelegen, in Artikel 87 a Abs. 2 GG die klarstellende Formel zu verwenden: »Außer zur Verteidigung im Verteidigungsfall dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.« Es ist kein Grund dafür ersichtlich, daß gerade die Hauptaufgabe der Bundeswehr stillschweigend auf den Verteidigungsfall im Sinne des Artikel 115 a Abs. 1 GG beschränkt sein soll, wo doch ihre Nebenaufgaben nach Artikel 87 a Abs. 3 GG ausdrücklich mit dem Verteidigungsfall verknüpft worden sind. Dieser Verzicht des verfassungsändernden Gesetzgebers auf konsequente und systemgerechte Gesetzesformulierung wäre nur dann einleuchtend und hinnehmbar, wenn sich der grundgesetzlich definierte Verteidigungsfall zumindest innerhalb der Grenzen völkerrechtlich zulässiger Verteidigung hielte. Gerade in dieser Hinsicht ergeben sich indessen schwerwiegende Zweifel.

b) Der Verteidigungsfall umfaßt auch den unmittelbar drohenden Angriff auf das Bundesgebiet. Wären Verteidigung und Verteidigungsfall gleichbedeutend, dann würde das Grundgesetz gemäß Artikel 87a Abs. 2 den präventiven oder präemptiven Einsatz der Bundeswehr gegen den äußeren Feind gestatten und damit zwangsläufig einen Konflikt mit dem Gewaltanwendungsverbot des Artikels 2 Abs. 4 der UN-Charta heraufbeschwören. Zwar läßt Artikel 51 der UN-Charta als Ausnahme von diesem umfassenden Gewaltverbot die Selbstverteidigung zu, jedoch folgt aus dem insoweit klaren Wortlaut dieser Ausnahmeregelung, daß allein ein bewaffneter Angriff zur bewaffneten Selbstverteidigung berechtigt. Ob hingegen ein unmittelbar drohender Angriff mit Waffengewalt auch eine präventive bewaffnete Selbstverteidigung zuläßt, ist in der Völkerrechtslehre und Staatenpraxis umstritten[24]). Teils wird die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ausschließlich unter der in Artikel 51 der UN-Charta als unerläßlich festgelegten Bedingung für zulässig gehalten, daß ein bewaffneter Angriff tatsächlich vorliegt[25]). Teils wird ergänzend zu Artikel 51 eine fortbestehende gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit der präventiven Selbstverteidigung angenommen[26]). Ein völkerrechtlich gebotenes Abwarten des »ersten Schusses« mag angesichts des modernen Kriegsbildes[27]) in der Tat unrealistisch sein, wenn sich der Angegriffene dadurch selbst in eine Lage bringt, die jede erst dann unternommene Gegenwehr als sinnlos erscheinen läßt[28]). Dennoch ist der Feststellung nicht auszuweichen, daß eine präventive Selbstverteidigung mit dem Gewaltanwendungsverbot und mit der nach Artikel 51 der UN-Charta nur reaktiv zulässigen Selbstverteidigung schwerlich in Einklang zu bringen ist. Hinzu kommt, daß die präventive Verteidigung einerseits selbst eine verantwortungsbewußt und zurückhaltend handelnde Staatsführung vor kaum lösbare Probleme der Einschätzung des Gefahrengrades stellt, andererseits aber eine überlegene Macht unter Umständen dazu veranlassen kann, das Präventiv-Argument als Vorwand für den Waffenersteinsatz zu nutzen. Überhaupt ist das Problem der präventiven Verteidigung in einem Ausmaß von den tatsächlichen Verhältnissen abhängig, unter denen es sich einem Staat stellt, daß es einer generalisierenden Lösung durch Rechtsnormen kaum zugänglich ist. Schon aus diesem Grunde sollte der »Verteidigungsfall«, soweit er den unmittelbar drohenden Angriff auf das Bundesgebiet einschließt, nicht zugleich als Fall des nunmehr zulässigen Einsatzes der Bundeswehr zur Verteidigung angesehen werden. Diese Auslegung würde das Grundgesetz zudem mit dem Odium belasten, in bezug auf eine völkerrechtlich ungeklärte Frage eine Position festgeschrieben zu haben, die letztlich dem Präventivkrieg das Wort redet. Schließlich aber geben auch die Materialien zur Entstehung des Artikels 115a Abs. 1 GG[29]) keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber

Präventive Selbstverteidigung ist mit dem Gewaltanwendungsverbot und der nur reaktiv zulässigen Selbstverteidigung der Un-Charta nur schwerlich in Einklang zu bringen

mit der Legaldefinition des Verteidigungsfalles die Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr auf die völkerrechtlich umstrittene präventive Verteidigung erstrecken wollte. – Diese Gründe sprechen ebenso wie der Wortlaut und das System des Grundgesetzes gegen eine Kongruenz von Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr und Verteidigungsfall.

c) Daß Verteidigungsaufgabe der Streitkräfte und Verteidigungsfall nicht gleichbedeutend sind, läßt sich abschließend anhand der Vorarbeiten des verfassungsändernden Gesetzgebers zur sogenannten »Notstandsverfassung«[30]) klarstellen. Der Entwurf der Bundesregierung zu dem neuen Artikel 115a enthielt anstelle des Begriffes »Verteidigungsfall« die Formel »Zustand äußerer Gefahr«[31]). Unter Bezug auf diese Formel hieß es in der Begründung des Entwurfs: »Die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr hat, wie sich aus den Artikeln 115b bis 115l ergibt, weittragende Folgen für die innerstaatliche Rechtsordnung. Sie eröffnet u. a. die Möglichkeit, von einigen Grundrechtsbestimmungen verfahrensmäßig abzuweichen, läßt dem Bund erweiterte Gesetzgebungskompetenzen zuwachsen und ermöglicht – durch den Gemeinsamen Ausschuß – ein vereinfachtes und abgekürztes Gesetzgebungsverfahren. Wegen dieser außerordentlichen Bedeutung hält es die Bundesregierung für gerechtfertigt, die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr auf ihren Antrag durch einen qualifizierten Beschluß des Parlaments treffen zu lassen«[32]).

Statt „Verteidigungsfall" die Formel „Zustand äußerer Gefahr"?

Dem Artikel 115a lagen folglich drei Uberlegungen zugrunde: Erstens erschien es notwendig, die friedensmäßige Rechtsordnung der Bundesrepublik im Falle einer »äußeren Gefahr« auf eine den Abwehrerfordernissen entsprechende Notrechtsordnung umzustellen. Zweitens sollte diese Umstellung als ultima ratio erst und ausschließlich im Falle unabweisbarer Erforderlichkeit erfolgen, weshalb der »Zustand äußerer Gefahr« als vorliegender oder unmittelbar drohender Angriff auf das Bundesgebiet definiert wurde. Drittens sollte diese Umstellung auf Grund ihrer weittragenden Rechtsfolgen nicht in der Zuständigkeit der Exekutive liegen, sondern ihre Legitimation durch einen Beschluß der Volksvertretung erhalten. Der Zweck des Artikels 115a war mithin allein darauf ausgerichtet, die innerstaatliche Rechtsordnung der Bundesrepublik in einem demokratischen Verfahren an eine äußere Gefahrenlage höchsten Grades anzupassen. Die Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr war daher von vornherein nicht in diesen Normzweck einbezogen.

Zu Fehldeutungen dieses Normzwecks wäre es voraussichtlich gar nicht gekommen, wenn der Rechtsausschuß des Bundestages im Verlaufe seiner Beratung des Regierungsentwurfs der Notstandsverfassung nicht die Formel »Zustand äußerer Gefahr« durch den Begriff »Verteidigungsfall« ersetzt hätte[33]). Dabei bestand Einigkeit darüber, daß die Legaldefinition des Zustandes äußerer Gefahr (vorliegender oder unmittelbar drohender Angriff auf das Bundesgebiet) unverändert nunmehr den Verteidigungsfall beschreiben sollte[34]). Sprachlich war diese Änderung nicht sonderlich gelungen: Der »Zustand äußerer Gefahr« kennzeichnete seinem Wortsinn nach eine tatsächliche, auf Grund äußerer Einwirkungen für die Bundesrepublik entstandene Lage, ohne irgend etwas über die Reaktion der Bundesrepublik auszusagen. Der »Verteidigungsfall« hingegen weist bereits auf reaktives Verhalten der Bundesrepublik hin, obwohl sich dieses reaktive Verhalten nach dem unverändert gebliebenen Normzweck des Artikels 115a Abs. 1 in einer dem höchsten Gefahrengrad entsprechenden Umstellung der innerstaatlichen Rechtsordnung erschöpft.

Daß dies so ist, beweisen die drei nach der Verfassung gegebenen Stufen, auf denen die innerstaatliche Rechtsordnung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der jeweiligen äußeren Gefahrenlage angepaßt werden kann[35]). In Krisensituationen vor Feststellung des Spannungsfalles gemäß Artikel 80a Abs. 1 GG[36]) können einzelne Notstandsvorschriften auf Beschluß der Bundesregierung[37]) oder – soweit sie nur nach Maßgabe des Artikels 80a Abs. 1 GG angewendet werden dürfen[38]) – mit besonderer Zustimmung des Bundestages[39]) angewendet werden. Hat der Bundestag den Eintritt des Spannungsfalles festgestellt, dann können alle Notstandsvorschriften angewendet werden, die unter dem Vorbehalt des Artikels 80a GG stehen[40]). Im Verteidigungsfall schließlich ist das gesamte Notstandsrecht anwendbar. Diese verfassungsrechtlich angelegte Eskalation der Anpassung unserer Rechtsordnung an die jeweilige äußere Gefahrenlage ist darauf abgestellt, weitestmöglich die Proportionalität zwischen den Abweichungen von der normalen Rechtsordnung und dem Grad der Gefährdung unseres Staates von außen zu gewährleisten. Damit hat die Feststellung des Spannungsfalles und des Verteidigungsfalles nahezu ausschließlich[41]) innerstaatliche Rechtswirkung. Folglich ist die Feststellung des Verteidigungsfalles weder Voraussetzung für den Verteidigungseinsatz der Bundeswehr noch beschreibt die grundgesetzliche Definition des Verteidigungsfalles die Verteidigungsaufgabe der Streitkräfte. Es war eine durchaus richtige Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, den Einsatz der Bundeswehr in ihrer Außenfunktion nicht an eine im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren geschaffene Begriffsbestimmung, sondern an den Begriff »Verteidigung« zu knüpfen. Denn dieser Begriff erhält seinen Inhalt aus dem Völkerrecht, das mit der Einräumung des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung abschließend über die zwischen Staaten zulässige Anwendung von Waffengewalt entschieden hat.

Verfassungsrechtlich angelegte Eskalation der Anpassung der Rechtsordnung an die jeweilige Gefahrenlage

Der Einsatz der Bundeswehr zur »individuellen Selbstverteidigung« im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta

Die Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr im Rahmen der »individuellen Selbstverteidigung« besteht in der Abwehr von Angriffen, die mit Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich der Bundesrepublik geführt werden. Diese knappe Aufgabenbeschreibung wirft eine Reihe völkerrechtlicher Fragen auf: Welcher Art und welchen Ausmaßes muß ein bewaffneter Angriff sein, der zur bewaffneten Selbstverteidigung berechtigt? Gegen wen ist die völkerrechtlich zulässige Selbstverteidigung zu richten? Welches ist der völkerrechtlich geschützte Bereich, der Angriffsobjekt sein kann? Muß die Abwehr dem Angriff proportional sein? – Diese in der Staatenpraxis und Völkerrechtslehre zum Teil außerordentlich kontroversen Fragen können im Rahmen dieses Beitrags nur in den Grundzügen beantwortet werden.

a) Wann liegt ein »bewaffneter Angriff« im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta vor? – Diese Voraussetzung der Verteidigung scheint auf Grund ihrer Selbstevidenz leicht bestimmbar zu sein: Es müssen Schädigungshandlungen vorliegen, die in der Anwendung von Waffengewalt bestehen. Typische Fälle solcher Schädigungshandlungen führt die nach jahrelangem Ringen am 14. Dezember 1974 von der UN-Generalversammlung als Resolution beschlossene Aggressionsdefinition auf[42]). Danach sind »Aggressionshandlungen« (»acts of aggression«)[43]):

(1) das Eindringen oder der Angriff der Streitkräfte eines Staates in oder auf das Hoheitsgebiet eines anderen Staates, jede – auch zeitlich begrenzte – militärische Besetzung, die sich aus einer Invasion oder einem Angriff ergibt, sowie jede gewaltsame Annexion fremden Hoheitsgebiets;

(2) die Beschießung oder Bombardierung des Hoheitsgebietes eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates oder der Einsatz irgendwelcher Waffen seitens eines Staates gegen das Hoheitsgebiet eines anderen Staates;

(3) die Blockade der Häfen oder Küsten eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates;

(4) der Angriff der Streitkräfte eines Staates auf die Land-, See- oder Luftstreitkräfte bzw. auf die Handelsschiffe oder Flugzeuge eines anderen Staates;

(5) der Einsatz von Streitkräften, die sich auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates mit dessen Zustimmung befinden, sofern er im Widerspruch zu den vereinbarten Bedingungen erfolgt, sowie die Stationierung von Streitkräften auf fremdem Hoheitsgebiet über die Zeitdauer des Stationierungsabkommens hinaus;

(6) die Handlungsweise eines Staates, der gestattet, daß sein einem anderen Staat zur Verfügung gestelltes Hoheitsgebiet von diesem Staat benutzt wird, um eine Aggressionshandlung gegenüber einem dritten Staat zu verüben;

(7) die Entsendung bewaffneter Banden, Gruppen, irregulärer Kämpfer oder Söldner seitens eines Staates oder in seinem Namen, die Waffeneinsätze gegen einen anderen Staat von einem derartigen Ausmaß vornehmen, daß diese Waffeneinsätze Aggressionshandlungen im vorstehenden Sinne oder einen wesentlichen Beitrag zu solchen Handlungen darstellen.

Der „bewaffnete Angriff" ist gegenüber „Aggressionshandlungen" der weiterreichende Begriff

Die aufgeführten »Aggressionshandlungen« stellen samt und sonders zugleich »bewaffnete Angriffe« desjenigen Staates dar, dem sie zuzurechnen sind. Die Aufzählung ist indessen nicht abschließend[44]). Wie die Aggressionsdefinition einleitend grundsätzlich feststellt, »begründet der Ersteinsatz von Waffengewalt seitens eines Staates in Verletzung der UN-Charta dem ersten Anschein nach den Beweis für eine Aggressionshandlung«, wobei es dem UN-Sicherheitsrat vorbehalten sein soll, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalles festzustellen, daß ein Waffeneinsatz (noch) nicht die Schwelle zum »act of aggression« überschritten hat[45]). Daraus folgt, daß der »bewaffnete Angriff« auch Fälle einschließt, die zwar völkerrechtswidriger Waffenersteinsatz, jedoch (noch) nicht Aggressionshandlung sind. Der »bewaffnete Angriff« ist mithin insoweit der weiterreichende Begriff.

Ob dieser Begriff allerdings jeden Ersteinsatz von Waffengewalt seitens eines Staates gegen einen anderen erfaßt, ist umstritten. Die Vorarbeiten zur UN-Charta geben keine Auskunft darüber, was alles als »bewaffneter Angriff« im Sinne des Artikels 51 verstanden sein sollte[46]). In der Völkerrechtslehre wird verbreitet die Auffassung vertreten, daß örtlich, zeitlich und waffenmäßig begrenzte Einsätze wie »Grenzzwischenfälle und kleinere Angriffe« nicht unter Artikel 51 fallen[47]). Hinter dieser restriktiven Auslegung, die allerdings weder im Wortlaut noch in der Entstehungsgeschichte der UN-Charta eine Stütze findet, steht das völkerrechtspolitisch durchaus zu befürwortende Bemühen, die völkerrechtliche Zulässigkeit auch des reaktiven staatlichen Waffeneinsatzes weitestmöglich einzuschränken. In der Tat ist die Vergangenheit reich an Beispielen dafür, daß Staaten unbedeutende oder gar vorgetäuschte Kleinaktionen (wie etwa den gestellten Überfall auf den Sender Gleiwitz vor Beginn des Polenfeldzuges) zum Anlaß dafür nahmen, unter dem Vorwand der Verteidigung weitreichende Aggressionshandlungen vorzunehmen. Zudem dürfte bei der Beschränkung des »bewaffneten Angriffs« auf größere, von der verantwortlichen Staatsführung geplante Waffenersteinsätze die Überlegung mitgespielt haben, daß Kleinaktionen mittels der Friedenssicherungsmechanismen der UNO zu bewältigen seien und daher staatliche Selbsthilfe überflüssig machen würden. Diese Erwartung hat sich jedoch nicht erfüllt.

Somit würde die restriktive Auslegung des Artikels 51 zu der widersinnigen Folge führen, daß der einem »Kleinangriff« ausgesetzte Staat diesen zunächst widerstandslos hinzunehmen hätte

und ausschließlich auf – zumeist nicht durchsetzbare – Reparationsansprüche gegen den völkerrechtlich verantwortlichen Staat verwiesen wäre. Dies würde dem Angreifer, der auf niedrigster Schwelle des Waffeneinsatzes operiert, zusätzlich zu seinem eklatant völkerrechtswidrigen Verhalten noch die Prämie des Nullrisikos zukommen lassen. Daß durch eine solche Situation der staatliche Waffenersteinsatz nicht gehemmt, sondern geradezu begünstigt wird, liegt auf der Hand. Es entspricht daher sowohl der vorbeugenden Verhinderung jeglichen Waffeneinsatzes als auch dem von Artikel 51 hinsichtlich seiner Größenordnung nicht qualifizierten »bewaffneten« Angriff, wenn jeder einem Staat zurechenbare Ersteinsatz von Waffengewalt den angegriffenen Staat zur Selbstverteidigung berechtigt. Allerdings steht diese Selbstverteidigung – das sei mit Nachdruck festgestellt – unter dem völkergewohnheitsrechtlichen Gebot der Proportionalität des reaktiven Waffeneinsatzes[48]).

Der hier unter Anknüpfung an den insoweit klaren Wortlaut des Artikels 51 der UN-Charta vertretenen Auffassung mag entgegengehalten werden, daß beispielsweise die kurzzeitige Beschießung eines Grenzpostens oder Grenzdorfes, ausgelöst durch unverantwortliches Verhalten untergeordneter Organe, wohl ein Waffeneinsatz, aber noch kein »Angriff« sei. Doch würde hiermit die gewöhnliche Bedeutung des Begriffes »attack« im Sinne des Artikels 51 in unbegründeter Weise eingeengt. Solange eine solche Aktion andauert, ist daher nach Artikel 51 bewaffnete Verteidigung zulässig. Hierbei hat der den Angriff abwehrende Staat jedoch zu beachten, daß die Selbstverteidigung nicht zu strafähnlichen Maßnahmen gegenüber dem Staat berechtigt, dem der Waffeneinsatz zuzurechnen ist. Im weiteren hat es dieser Staat selbst in der Hand, eine Eskalation der punktuellen bewaffneten Auseinandersetzung durch entsprechende Erklärungen gegenüber dem betroffenen Staat zu verhindern.

Grauzone unterhalb der Schwelle des tatsächlich erfolgten Waffenersteinsatzes

Unterhalb der Schwelle des tatsächlich erfolgten Waffenersteinsatzes gibt es eine Grauzone, innerhalb derer vereinzelt das Recht zu reaktiver Waffenanwendung angenommen wird. Zum einen zählt hierzu die präventive Verteidigung gegen die Androhung bewaffneter Gewalt sowie gegen einen unmittelbar drohenden Angriff. Zum anderen handelt es sich um die bewaffnete Abwehr einer nicht mit Waffengewalt vorgenommenen Verletzung lebenswichtiger Interessen. Staatenpraxis und Völkerrechtslehre lassen zu beiden Problemkreisen keine einheitliche Position erkennen[49]). Bei strikter Beachtung des Artikels 51 der UN-Charta hat indes zu gelten: bewaffnete Verteidigung nur gegen einen vorliegenden bewaffneten Angriff.

b) Gegen wen ist die zulässige bewaffnete Verteidigung zu richten? – Soweit es sich um die typischen und evidenten Angriffsfälle handelt, die in der Aggressionsdefinition der UN aufgeführt sind[50]), ist die Antwort klar: Gegner ist der Staat, der die Angriffshandlung zu verantworten hat. Der internationale bewaffnete Konflikt der Gegenwart weist jedoch zunehmend die neuartige Konstellation auf, daß der staatlichen Konfliktpartei ein mehr oder minder durchorganisierter Personenverband gegenübersteht, der – ohne selbst Staats- oder Organeigenschaft aufzuweisen – vom Hoheitsgebiet eines anderen Staates aus operiert. Dieser Basisstaat gilt nach der UN-Definition nur dann als Angreifer, wenn er solche Operationen selbst leitet oder in seinem Namen durchführen läßt[51]). Dies aber ist in der Regel gerade nicht der Fall. Es handelt sich vielmehr zumeist um eine Duldung, die nach außen tunlichst verdeckt wird. Der Basisstaat nimmt daher keinen unmittelbaren, sondern allenfalls einen indirekten oder verdeckten bewaffneten Angriff vor, wobei sich in der Praxis erhebliche Beweisprobleme stellen. Die UN-Definition hat diesen Fall nicht berücksichtigt, obwohl er völlig gleichgelagert ist wie der ausdrücklich so bezeichnete »act of aggression«, der darin besteht, daß ein Staat sein Hoheitsgebiet einem anderen Staat zur Vornahme von Aggressionshandlungen gegenüber einem Drittstaat zur Verfügung stellt[52]). Darüber hinaus ist ein Waffenersteinsatz, dessen Vornahme ein Staat von seinem Hoheitsgebiet aus nachweislich zuläßt, diesem Staat nach den gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ohnehin zuzurechnen. In diesem Fall ist folglich nicht nur der unmittelbare Angreifer, sondern auch der Basisstaat der Gegner, gegen den sich die gerechtfertigte bewaffnete Verteidigung richtet[53]).

Gerechtfertigte bewaffnete Verteidigung richtet sich nicht nur gegen den unmittelbaren Angreifer, sondern auch gegen den Basisstaat, der Waffenersteinsatz von seinem Hoheitsgebiet aus nachweislich zuläßt

c) Welches ist der völkerrechtlich geschützte Bereich, der Angriffsobjekt sein kann? – In erster Linie ist es, wie die aufgeführten Fälle der UN-Definition erkennen lassen, das Hoheitsgebiet des angegriffenen Staates[54]). Weiterhin ist es der freie Zugang zu diesem Hoheitsgebiet durch den von staatlicher Herrschaft freien Raum der Hohen See und des darüberliegenden Luftraumes[55]). Schließlich sind es alle staatszugehörigen Personen und Sachen (Schiffe, Flugzeuge, Besatzungen, Passagiere), die sich auf Hoher See oder im Luftraum über der Hohen See befinden[56]). Hier zeigt sich, daß die Definition des Verteidigungsfalls in Artikel 115a Abs. 1 GG (vorliegender oder drohender Angriff auf das Bundesgebiet) nur eine der drei Kategorien möglicher Objekte aufführt, die Gegenstand eines bewaffneten Angriffs mit der Folge zulässiger Selbstverteidigung sein können. Kein bewaffneter Angriff im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta hingegen sind Waffeneinsätze, die ein Staat auf eigenem Hoheitsgebiet gegen Personen und Sachen eines fremden Staates vornimmt. In einem solchen Vorgehen können schwerwiegende Verletzungen des völkerrechtlichen Mindeststandards des Fremdenrechts liegen, die jedoch nicht zum reaktiven Waffeneinsatz des Heimatstaates berechtigen[57]).

d) Muß die bewaffnete Selbstverteidigung dem bewaffneten Angriff proportional sein? – Das Proportionalitätsgebot (»rule of proportionality«) ist ein gesicherter Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts[58]). Es verlangt, daß die bewaffnete Selbstverteidigung nicht außer Ver-

hältnis zu dem vorausgegangenen Angriff steht. In seiner praktischen Anwendung bietet dieses Gebot allerdings immer wieder Schwierigkeiten, denn es fordert dem angegriffenen Staat eine Prognose über Zweck und Ziel des Angriffs ab, die in der ersten Angriffsphase häufig kaum zu stellen ist[59]). So hat das Proportionalitätsprinzip in der bisherigen Konfliktpraxis auch nicht allenthalben die gebührende Effektivität entfalten können[60]). Dennoch ist es das notwendige Korrektiv für die Zulässigkeit der Selbstverteidigung auch bei »Kleinangriffen«: Wenn schon der örtlich, zeitlich und waffenmäßig begrenzte Gewalteinsatz, der zudem von unzuständigen Organen ausgelöst sein kann, zur bewaffneten Selbstverteidigung berechtigt, dann hat das Völkerrecht entsprechend seiner friedenssichernden Grundfunktion zugleich die Grenzen der Abwehr zu bestimmen. Ein massiver Gegenschlag in Erwiderung eines unbedeutenden Zwischenfalls wäre sicherlich disproportional und würde zudem der sicherheitspolitischen Vernunft widersprechen. Es bleibt allerdings das Problem des gezielt geplanten Exzesses der reaktiven Gewaltanwendung, für die der »Kleinangriff« lediglich den willkommenen Anlaß bot. Die Lösung dieses Problems ist jedoch nicht über die Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts durch eine enge Auslegung des »bewaffneten Angriffs«[61]), sondern allein dadurch zu erreichen, daß dem Proportionalitätsprinzip unter allen Umständen und mit allen Mitteln internationaler Politik strikte Geltung verschafft wird.

Dem Proportionalitätsprinzip strikte Geltung verschaffen

Die individuelle Selbstverteidigung gehört in dem Umfang, in dem sie völkerrechtlich unbestritten zulässig ist, unzweifelhaft zur Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr. Völkerrechtlich zulässig ist jedoch nach Artikel 51 der UN-Charta ebenfalls die kollektive Selbstverteidigung. Die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers für die Aufstellung nationaler Streitkräfte stand überdies von vornherein unter der sicherheitspolitischen Zielvorstellung des Beitritts der Bundesrepublik zu einem Verteidigungsbündnis, das ausdrücklich auf Artikel 51 der UN-Charta abgestellt ist[62]). Sicherheitspolitisch bildet daher die kollektive Selbstverteidigung sogar den Schwerpunkt der verfassungsrechtlich fixierten Verteidigungsaufgabe unserer Streitkräfte.

Der Einsatz der Bundeswehr zur kollektiven Selbstverteidigung im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta

Die Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik sind eindeutig auf Artikel 51 der UN-Charta zugeschnitten[63]). Soweit es also um einen Einsatz der Bundeswehr im Bündnisfall geht[64]), erhält die Verteidigungsaufgabe der Streitkräfte im Sinne des Artikels 87a Abs. 2 GG ihren Inhalt aus dem völkerrechtlichen Begriff der kollektiven Selbstverteidigung.

Da nach dem Wortlaut des Artikels 51 der Charta die Adjektive »individuell« und »kollektiv« gleichermaßen auf dem Begriff »Selbstverteidigung« bezogen sind, hat sich in der Völkerrechtslehre eine Mindermeinung herausgebildet, die »kollektive Selbstverteidigung« im Sinne der Charta ausschließlich als die gemeinsame Ausübung »individueller Selbstverteidigung« begreift[65]). Kollektive Verteidigung ist danach nur zulässig, wenn die mit Waffeneinsatz reagierenden Staaten jeweils einzeln in (individueller) Selbstverteidigung handeln. Aus dieser These folgt, daß Artikel 51 nicht von vornherein die Beistandsleistung eines nicht selbst angegriffenen Staates zugunsten des angegriffenen Staates gestattet. Um die weitere Folge dieser These zu vermeiden, daß bewaffnete Hilfeleistung gegen den Angreifer ausgeschlossen wird, bedient man sich der Konstruktion der mittelbaren Auswirkung des Angriffs: Nicht nur der Angriff als solcher, sondern auch seine mittelbaren Auswirkungen auf essentielle Rechte der nicht angegriffenen Staaten sollen die »Selbstverteidigung« rechtfertigen. Mithin muß der Staat, der einem angegriffenen Staat unter Berufung auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht bewaffneten Beistand leisten will, durch den Angriff auf den anderen derart in lebenswichtigen Rechtspositionen beeinträchtigt worden sein, daß auch er bei gründlicher und sachgerechter Würdigung als (mittelbares) Angriffsobjekt erscheint. Lebenswichtige Rechtspositionen, deren Beeinträchtigung durch einen bewaffneten Angriff gegen einen anderen Staat zur Selbstverteidigung berechtigt, sind nach dieser Ansicht z. B. die terrritoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit (Artikel 2 Abs. 4 der UN-Charta), aber auch existenzwichtige wirtschaftliche Rechtspositionen[66]).

Diese Auffassung ist offensichtlich bestrebt, den Zweck der UN-Charta, zwischenstaatliche Gewaltanwendung weitestmöglich auszuschalten, gegen rein machtpolitische Beistandsinteressen durchzusetzen. Kann nämlich jeder beliebige Staat einem angegriffenen Staat allein auf Grund bloßer politischer Entscheidung Beistand mit Waffengewalt leisten, ohne daß sein eigener völkerrechtlich geschützter Bereich verletzt sein muß, dann könnte das kollektive Selbstverteidigungsrecht zum Instrument regionaler Macht- und Ordnungspolitik allein der hochgerüsteten Staaten werden., Gleichwohl bewirkt jene Auffassung just das Gegenteil ihres offensichtlichen Zwecks: Der in Artikel 51 verankerte Grundsatz »Waffengewalt nur gegen Waffengewalt« würde eine zunehmende Aufweichung erfahren, wenn nicht nur unmittelbare Waffengewalt, sondern auch ihre mittelbare Auswirkung auf wesentliche Rechtspositionen, die zu bestimmen und gegenüber minder schutzwürdigen Interessen abzugrenzen im Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen vielfach kaum möglich ist, die individuelle Selbstverteidigung gestattet. Denn diese Konstruktion ermöglicht es dem militärisch überlegenen Staat, sich ohne Einverständnis des unmittelbar angegriffenen Staates oder gar gegen dessen erklärten Willen in einen bewaffneten Konflikt einzumischen. Damit wäre insbesondere Großmächten völkerrechtlich

Durch Beistand mit Waffengewalt auf Grund bloßer politischer Entscheidung könnte das kollektive Selbstverteidigungsrecht zum Instrument regionaler Macht- und Ordnungspolitik allein der hochgerüsteten Staaten werden

das Tor für die Möglichkeit geöffnet, bei Verletzung selbstdefinierter nationaler Interessen einen vorgeblich gerechtfertigten oder »gerechten« Krieg zu führen.

Kollektive Verteidigung ist nicht „Selbstverteidigung", sondern Verteidigung eines anderen Staates

In der Entstehungsgeschichte des Artikels 51 der UN-Charta sowie in der Staatenpraxis findet jene Mindermeinung keine hinreichende Stütze[67]). Daher ist zu Recht die Auffassung herrschend: Kollektive Verteidigung ist gerade nicht »Selbstverteidigung«, sondern Verteidigung eines anderen Staates[68]). Verteidigung eines anderen Staates aber kann auf Grund der völkerrechtlich in Artikel 2 Abs. 1 und 4 der UN-Charta abgesicherten politischen Unabhängigkeit des Angegriffenen nur mit dessen Einverständnis erfolgen[69]).

Für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Verteidigung ergibt sich daher zweierlei:

a) Zum einen muß ein »bewaffneter Angriff« im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta auf einen anderen Staat vorliegen. Entsprechend der bündnispolitischen Situation, in der die Bundesrepublik steht, kommt praktisch nur ein Angriff auf einen Mitgliedstaat der NATO oder der WEU in Betracht[70]). Da ein solcher Angriff nicht in jedem Falle die Selbstevidenz aufweisen muß wie ein bewaffneter Angriff gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich der Bundesrepublik selbst, wird mit äußerster Sorgfalt zu prüfen sein, ob die oben dargelegten Merkmale des völkerrechtlichen Angriffsbegriffs gegeben sind. Dabei wird insbesondere darauf zu achten sein, daß es sich nicht um einen »Angriff« handelt, den der angegriffene Bündnispartner durch eigenen Waffeneinsatz außerhalb des Bündnisses provoziert hat. Der »provozierte Angriff« war bereits einmal vor einem Jahrzehnt Gegenstand heftiger NATO-interner Diskussionen, als der französische Staatspräsident die Entschlossenheit Frankreichs bekundete, trotz des Ausscheidens aus der militärischen Organisation der NATO »an der Seite seiner Verbündeten zu kämpfen, wenn einer von ihnen einer nicht provozierten Aggression zum Opfer fiele«[71]). Diese Präzisierung der französischen Haltung war keineswegs – wie seinerzeit in Pressekommentaren kritisiert – eine unzulässige Einschränkung der Beistandspflicht des Nordatlantikvertrages[72]), sondern vielmehr eine einwandfreie Wiedergabe der Rechtslage, nach der ein durch völkerrechtswidrigen Waffeneinsatz eines Bündnispartners provozierter »Angriff« nicht zur kollektiven Verteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta berechtigt.

b) Zum anderen muß der angegriffene Bündnispartner mit der bewaffneten Beistandsleistung einverstanden sein. Angesichts der Mitgliedschaft in einem auf den bewaffneten Beistand ausgerichteten Verteidigungsbündnis darf das Einverständnis als grundsätzlich vorliegend vermutet werden. Doch handelt es sich um eine widerlegliche Vermutung, denn die Beistandsklausel beläßt jedem Bündnispartner – auch dem angegriffenen – die rechtliche Entscheidungsfreiheit hinsichtlich seiner Reaktion im Bündnisfall[73]). Sollte sich daher einer der Bündnispartner – aus welchen Gründen auch immer – im Falle eines gegen ihn gerichteten Angriffs dagegen aussprechen, daß ihm die übrigen oder bestimmte Bündnispartner bewaffneten Beistand leisten, dann würde sich diese »kollektive Verteidigung« nicht mehr in dem engen Rahmen halten, den Artikel 51 der reaktiven staatlichen Gewaltanwendung setzt.

Wenn auch die völkerrechtlich zulässige kollektive und individuelle Selbstverteidigung den Inhalt der Verteidigungsaufgabe bestimmen, die Artikel 87a Abs. 2 GG der Bundeswehr überantwortet hat, dann sind damit gleichwohl noch nicht alle völkerrechtlichen Möglichkeiten des Einsatzes der Streitkräfte in ihrer Außenfunktion erfaßt. Es bleibt das Problem des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen.

Anmerkungen

CL. ARNDT, Bundeswehr und Polizei im Notstand, Deutsches Verwaltungsblatt 1968, S. 729; W. BRUNKOW, Rechtliche Probleme des Einsatzes der Bundeswehr auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87a GG (Jur. Diss., Bonn 1971); K. IPSEN, Der Einsatz der Streitkräfte im Inneren, Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 396; ders., Bündnisfall und Verteidigungsfall, Die öffentliche Verwaltung 1971, S. 583; ders., Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung (Art. 80a GG), Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 94 (1969), S. 554; ders., Zum Begriff des »internationalen bewaffneten Konflikts«, Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel (Berlin 1975), S. 405; P. KARPINSKI, Öffentlichrechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand (Berlin 1974); D. KEIDEL, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall. Funktion, rechtliche Stellung und Befugnisse der Vollzugskräfte von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr bei den vom Grundgesetz vorgesehenen Einsätzen im Notstand (Berlin 1973); H. M. PARCHE, Der Einsatz von Streitkräften im inneren Notstand (Jur. Diss., Münster 1974); H. QUARITSCH, Führung und Organisation der Streitkräfte im paralmentarisch-demokratischen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 26 (1968), S. 207; W. SCHREIBER, Die Befugnisse der Streitkräfte nach Art. 87a III GG, Die öffentliche Verwaltung 1969, S. 729; G. CH. V. UNRUH, Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 26 (1968), S. 157. – Vgl. außerdem die Kommentierungen des Artikels 87a GG in: Bonner Kommentar (K. IPSEN); Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz (G. DÜRIG); v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. III, 2. Aufl. (F. KLEIN).

[1]) Vgl. DÜRIG, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a, Randnr. 5; K. IPSEN, in Bonner Kommentar, Art. 87a, Randnr. 6–8; zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift siehe IPSEN, ebd., S. 3–6; zu ihrer systematisch bedenklichen Stellung in der Verfassung vgl. Dürig, ebd., Randnr. 3–4; K. IPSEN, ebd., Randnr. 1–5.
[2]) Zum Begriff der »Verteidigung« i. S. des Art. 73 Nr. 1 GG vgl. DÜRIG, ebd., Art. 73, Randnr. 41 (= »alle Maßnahmen, die der Abwehr von Angriffen anderer Staaten auf die Bundesrepublik dienen«). Diese Definition ist allerdings in doppelter Hinsicht unkorrekt: Zum einen geht es um die Abwehr von An-

griffen auch nichtstaatlicher Völkerrechtssubjekte (etwa durch die Bundesrepublik anerkannte »Kriegführende«); zum anderen bleibt die kollektive Verteidigung (der Bündnisfall) unberücksichtigt. [3]) Diese Kompetenz des Bundes, Streitkräfte aufzustellen und zu organisieren, stellt klar, daß der Vollzug der streitkräftebezogenen Bundesgesetze Angelegenheit des Bundes und nicht der Länder ist; vgl. auch V. MANGOLDT-KLEIN, S. 2306. [4]) Hier wird außerhalb jeglicher Zweifel gestellt, daß die Bundeswehr ein »Instrument der Verteidigung« ist (DÜRIG, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a, Randnr. 23). [5]) V. MANGOLDT-KLEIN, S. 2322; K. IPSEN, in Bonner Kommentar, Art. 87a, Randnr. 28–29. [6]) Einhellige Auffassung: DÜRIG, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87a, Randnr. 38; V. MANGOLDT-KLEIN, S. 2321; K. IPSEN, in Bonner Kommentar, Art. 87a, Randnr. 37. [7]) So schon der Rechtsausschuß des Bundestages bei den Vorarbeiten zur Notstandsverfassung; vgl. Bundestags-Drucksache V/2873, S. 13 – Allerdings erfaßt der verfassungsrechtliche Regelungsvorbehalt nur eingreifendes, nicht dagegen leistendes hoheitliches Tätigwerden. Dem Regelungsvorbehalt unterfallen daher nicht Hilfsaktionen der Bundeswehr, die nicht mit der Ausübung von Polizeigewalt gekoppelt sind (z. B. Ernte-, Unfall- oder Transporthilfe, Unterstützung von Großveranstaltungen wie etwa der Münchner Olympischen Spiele 1972, etc.); vgl. hierzu BRUNKOW, a. a. O., S. 41 ff.; Karpinski, a. a. O., S. 16; DÜRIG, Art. 87a, Randnr. 36; V. MANGOLDT-KLEIN, S. 2323. [8]) Hier handelt es sich indessen im Gegensatz zu den rein »leistenden« Hilfsaktionen der Bundeswehr um Verwendungsarten, die Eingriffsbefugnisse polizeilicher Art voraussetzen (typisches Beispiel: Flutkatastrophe 1962) und unter Umständen auch die Anwendung unmittelbaren Zwanges verlangen. Hierzu eingehend DÜRIG, Art. 87a, Randnr. 35. [9]) Ausführlich hierzu zuletzt KARPINSKI, a. a. O., S. 80 ff. [10]) DÜRIG, Art. 87a, Randnr. 32; V. MANGOLDT-KLEIN, S. 2322 f.; K. IPSEN, in Bonner Kommentar, Randnr. 32–34. [11]) Vgl. allerdings die oben (Anm. 8) dargelegte Ausnahme der ausschließlich leistenden Hilfsaktion. [12]) Vgl. oben Ziff. (1) bis (3). [13]) Hierzu zählen die in Artikel 1 und 20 GG enthaltenen und durch Artikel 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogenen Prinzipien, so vor allem die Gewährleistung der Menschenrechte, das Rechtsstaatprinzip und der in diesem einbeschlossene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz u. a. m. [14]) D. h. ohne das Erfordernis der Beachtung etwaiger Völkerrechtssätze; zu Artikel 87 a Abs. 4 GG vgl. allerdings unten S. 350. [15]) Erfolgt durch das 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I, S. 709; sogen. »Notstandsverfassung«). [16]) Soweit das Grundgesetz Organen der Bundesrepublik die Befugnis zum Handeln mit Außenwirkung einräumt, verweist es zugleich auf das für die Außenbeziehungen geltende Recht: So wird beispielsweise der Begriff des Vertrages mit auswärtigen Staaten im Sinne des Artikels 59 Abs. 1 GG hinsichtlich des Vertragsabschlusses, des Vertragsinhalts sowie der räumlichen und zeitlichen Vertragsgeltung vom Völkerrecht stimmt. Der in derselben Vorschrift enthaltene Hinweis auf die diplomatischen Beziehungen der Bundesrepublik ist zugleich eine Verweisung auf das völkerrechtliche Diplomatenrecht. [17]) Zu dem hinzutretenden völkerrechtlich nach wie vor nicht bewältigten Problem der völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit des einzelnen Soldaten vgl. ausführlich D. OEHLER, Internationales Strafrecht (Köln 1973), S. 561 ff. [18]) Zu dieser Inkorporationswirkung des Artikels 25 GG vgl. im einzelnen MAUNZ, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 25, Randnr. 21. [19]) Vgl. hierzu die UN-Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten – UN-Resolution 2625 (XXV) – vom 24. Oktober 1970. Zum Umfang der gewohnheitsrechtlichen Geltung des in dieser Deklaration bestätigten Gewaltverbots siehe B. GRAF ZU DOHNA, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Berlin 1973), S. 50 ff., insbes. S. 103. [20]) Durch Artikel 25 GG sind die Organe der Bundesrepublik zur Einhaltung des universalen Völkergewohnheitsrechts und damit auch zur Einhaltung des gewohnheitsrechtlichen Grundsatzes verpflichtet, daß Verträge einzuhalten sind. Aus der somit verfassungsrechtlich festgelegten generellen Pflicht zur Beachtung der beiden wichtigsten Völkerrechtsquellen (Gewohnheitsrecht und Vertragsrecht) folgt die Anerkennung der Völkerrechtstreue durch das Grundgesetz. [21]) Der Streit, ob die über Artikel 25 GG in die deutsche Rechtsordnung einbezogenen allgemeinen Regeln des Völkerrechts Überverfassungsrang, Verfassungsrang oder nur Gesetzesvorrang, nicht hingegen Verfassungsrang aufweisen, verliert in Anbetracht des folgenden Befunds an Bedeutung: Nach Artikel 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Daraus folgt, daß der Einsatz der Bundeswehr in jedem Falle dem Gewaltverbot und den völkerrechtlich anerkannten Grenzen des Selbstverteidigungsrechts unterliegt, denn diese sind über Artikel 25 und 20 Abs. 3 GG von der vollziehenden Gewalt zu beachten. Nach dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung kann der verfassungsrechtliche Begriff »Verteidigung« nicht weitergefaßt sein als das, was gemäß den beiden vorgenannten Verfassungsnormen als Verteidigung gilt. [22]) Das Erfordernis der Feststellung durch den Bundestag mit qualifizierter Mehrheit und der Zustimmung des Bundesrates entfällt gemäß Artikel 115 a Abs. 4 GG nur dann, wenn bei einem bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, die Feststellung zu treffen. In diesem Falle gilt die Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. [23]) So DÜRIG, Art. 87a, Fußnote 1 zu Randnr. 39; ähnlich E. MENZEL, in Bonner Kommentar, Art. 115a, Randnr. 86, nach dem Artikel 115a GG den »Einsatz der deutschen Streitkräfte offensichtlich auf den Verteidigungsfall beschränkt«. Vgl. K. IPSEN, Bündnisfall und Verteidigungsfall, in: Die öffentliche Verwaltung 1971, S. 583 ff. [24]) Vgl. hierzu mit zahlreichen Nachweisen S. M. SCHWEBEL, Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law, in: Recueil des Cours Bd. 136 (1972 II), S. 479 ff. [25]) Führend I. BROWNLIE, International Law and the Use of Force by States (Oxford 1963), S. 275 ff. [26]) Insbesondere D. W. BOWETT, Self-Defence in International Law (London 1958), S. 188 f. [27]) Vgl. hierzu A. BEAUFRE, Die Revolutionierung des Kriegsbildes (Stuttgart 1973), insbes. S. 29 ff. [28]) So SCHWEBEL, a. a. O. (Anm. 24), S. 481. [29]) Siehe insbes. die Vorarbeiten in der 5. Wahlperiode des Bundestages, zit. bei MENZEL, in Bonner Kommentar, Art. 115a, S. 2. [30]) Vgl. oben Anm. 15. [31]) Sowohl der 2. Regierungsentwurf (Bundestags-Drucksache IV/891) als auch der 3. Regierungsentwurf (Bundestags-Drucksache V/1879) verwendeten diese Formel als Zentralbegriff der geplanten Notstandsverfassung. [32]) Bundestags-Drucksache V/1879, S. 24 (Hervorhebung d. Verf.). [33]) Kurzprotokoll der 73. Sitzung des Rechtsausschusses der 5. Wahlperiode des Bundestages vom 7. 3. 1968, S. 8. [34]) Vgl. ebd. (Zustimmungsbedingung des damaligen Bundesministers des Inneren und der beiden Berichterstatter des Rechtsausschusses). [35]) Zum folgenden sehr übersichtlich W. BESSLICH, Rechtsgrundlagen der Verteidigung, in: Sicherheitspolitik heute I/1974, S. 101 ff., insbes. S. 111. [36]) D. h. es gibt eine erste Phase von notstandbezogenen Rechtsänderungen zur Vorbereitung

der Verteidigung, die von der Verfassung gar nicht erfaßt wird; vgl. etwa die Anordnung des Bereitschaftsdienstes durch die Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 6 des Wehrpflichtgesetzes oder die Feststellung der Bundesregierung gemäß § 1 Abs. 2 des Bundesleistungsgesetzes, daß die Inanspruchnahme bestimmter Befugnisse zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft notwendig ist. Insofern löst nicht Art. 80 a GG – wie HERZOG in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 80 a, Randnr. 5, darlegt – die »erste Welle von Rechtsänderungen« aus. Diese »erste Welle« ist reine Exekutivangelegenheit. [37]) Vgl. die unter der vorstehenden Anm. aufgeführten Fälle. [38]) Vgl. die Beispiele bei BESSLICH, a. a. O. (Anm. 35), S. S. 111. [39]) Die Zustimmung des Bundestages kann jedoch gemäß Artikel 80 a Abs. 3 GG durch einen mit Zustimmung der Bundesregierung gefaßten Beschluß des Nordatlantikrates ersetzt werden. Ausgenommen ist lediglich die Anwendung des auf Artikel 12 a Abs. 3 GG basierenden Arbeitssicherstellungsgesetzes (Artikel 12 a Abs. 5 GG). Vgl. zu dieser Problematik ausführlich, K. IPSEN, Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, 94 (1969), S. 554. [40]) D. h. einschließlich der Dienstverpflichtungen im Sinne des Artikels 12 a Abs. 3 GG. Vgl. im einzelnen BESSLICH, a. a. O. (Anm. 35), S. 118 f. – Erst bei Feststellung des Spannungsfalles, keineswegs aber auf der Grundlage des Artikels 80 a Abs. 3 GG (Beschluß des Nordatlantikrates) darf die Bundeswehr gemäß Artikel 87 a Abs. 3 GG eingesetzt werden: Artikel 87 a Abs. 3 GG bezieht sich ausschließlich und ausdrücklich auf den Spannungsfall und nicht auf Artikel 80 a insgesamt. Artikel 87 a Abs. 3 GG ist daher keine Vorschrift, die gemäß Artikel 80 a Abs. 1 GG »nur nach Maßgabe dieses Artikels« (d. h. des gesamten Artikels 80 a) angewendet werden darf. Unhaltbar daher die Auffassung von KARPINSKI, a. a. O., S. 46 f., nach der die Bundeswehr über die Artikel 80 a Abs. 3, 87 a Abs. 3 GG eingesetzt werden kann. Ebenso wie hier übrigens auch BESSLICH, a. a. O. (Anm. 35), S. 119. [41]) Ausnahme: Die Abgabe völkerrechtlicher Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles durch den Bundespräsidenten gemäß Artikel 115 a Abs. 5 GG. [42]) UN-Resolution 3314 (XXIX) nebst Anhang »Definition of Aggression«; vgl. hierzu B. RÖLING, Die Definition der Aggression; in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel 1975, S. 387 ff. [43]) Artikel 3 des Anhangs der UN-Resolution (Übers. d. Verf.). [44]) Zwar ist, wie RÖLING, a. a. O. (Anm. 42), S. 401, zu Recht feststellt, ein bewaffneter Angriff sicherlich Aggression. Da aber die Aggressionsdefinition nicht alle Formen der völkerrechtswidrigen Gewaltanwendung erfaßt, bleibt hinsichtlich der Zulässigkeit der Verteidigung ebenfalls eine Grauzone. [45]) Artikel 2 des Anhangs der Resolution; vgl. hierzu auch RÖLING, a. a. O. (Anm. 42), S. 399. [46]) BROWNLIE, a. a. O. (Anm. 25), S. 278, führt dies darauf zurück, daß den Urhebern der Charta die Bedeutung dieser Wendung als solche hinreichend klar erschien. [47]) Vgl. für viele BROWNLIE, ebd., S. 279. – Hier wird letztlich unausgesprochen der »act of aggression« im Sinne des Artikel 39 der UN-Charta mit dem »armed attack« im Sinne des Artikels 51 gleichgesetzt, obwohl sich beide Begriffe in Funktion und Rechtsfolge deutlich voneinander unterscheiden. Zu dieser – auch der UN-Aggressionsdefinition anhaftenden – auslegungsmethodischen Fehlleistung siehe auch RÖLING, a.a.O. (Anm.42), S. 401. [48]) Vgl. hierzu im einzelnen unten S.43. [49]) Bezeichnend hierfür ist die internationale Reaktion auf die verschiedenen Nahost-Konflikte: 1956 begründeten Großbritannien und Israel ihren Waffeneinsatz in der Suez-Krise mit der Notwendigkeit der Verteidigung essentieller Interessen; UN-Sicherheitsrat und Generalversammlung hielten jedoch eine Berufung auf Artikel 51 der UN-Charta für unzulässig. 1967 dagegen fanden sich Sicherheitsrat und Generalversammlung nicht bereit, den Waffeneinsatz Israels gegen Ägypten als Aggressionsakt zu verurteilen, was darauf schließen läßt, daß in diesem Falle zahlreiche UN-Mitgliedstaaten Artikel 51 als gegeben ansahen. [50]) D.h. die Fälle (1) bis (4); vgl. oben S.41. [51]) Zu den im Rahmen der Vorarbeiten vertretenen Auffassung, daß selbst dieser Fall keine Ausdehnung des Selbstverteidigungsrecht bedeutet, siehe RÖLING, a.a.O., (Anm. 42), S. 394. [52]) Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Duldung ihren Grund gelegentlich darin findet, daß der Basisstaat andernfalls selbst in bewaffnete Auseinandersetzungen mit den irregulären Gastverbänden geriete (Fall Libanon). [53]) Auch hier greift, wie SCHWEBEL, a.a.O. (Anm. 24), S. 483, zu Recht feststellt, das Proportionalitätsprinzip begrenzend ein. [53]) Hier zeigt sich die Verbindung zu dem Hauptschutzobjekt des Gewaltverbots nach Artikel 2 Abs.4 der UN-Charta (»territoriale Unversehrtheit«). [55]) Danach wäre z.B. die Kuba-Blockade der Vereinigten Staaten 1962 (euphemistisch als »Quarantäne« gekennzeichnet) nicht zu rechtfertigen gewesen. [56]) Vgl. z.B. Artikel 6 des Nordatlantikvertrages; [57]) Hier setzt der - noch nicht optimal ausgebaute - völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte ein. [58]) So schon BROWNLIE, a.a.O. (Anm. 25), S. 261 ff., mit zahlreichen Nachweisen aus Lehre und Staatenpraxis. [59]) Zu den Schwierigkeiten der Prognose im Rahmen des Artikels 115a Abs. 1 GG vgl. HERZOG, in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115a, Randner. 34. [60]) Disproportional z.B. die Reaktion der Vereinigten Staaten beim Tonking-Zwischenfall im August 1964 (Beantwortung eines vorgeblichen, nach eigenen Angaben jedenfalls abgewehrten Angriffs nordvietnamesischer Schnellboote auf zwei US-Zerstörer mit 64 (!) Bombereinsätzen gegen nordvietnamesische Hafenbasen; vgl. Archiv der Gegenwart 1964, S. 11359) oder israelische Reaktion auf den Ma'alot-Zwischenfall im Mai 1974 (Beantwortung einer Terroristenaktion mit dem Einsatz von 36 Jagdbombern gegen sieben Palästinenser-Lager, vgl. Archiv der Gegenwart 1974, S. 18720). [61]) Vgl. oben S. 42. [62]) Artikel 5 des Nordatlantikvertrages; [63]) Außer Artikel 5 des Nordatlantikvertrages auch der hinter diesem zurücktretende Artikel V des Vertragswerkes der Westeuropäischen Union; vgl. hierzu im einzelnen K. IPSEN. Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd.21 (1972), S. 29. [64]) Hierzu ausführlich bereits K. IPSEN, Bündnisfall und Verteidigungsfall, in: Die öffentliche Verwaltung 1971, S. 589 ff. [65]) Führend BOWETT, a.a.O. (Anm. 26), S. 269. [66]) BOWETT, ebd., 29 ff., 106 ff., insbes. 270. [67]) Hierzu BROWNLIE, a.a.O. (Anm. 25), S. 330 ff., sowie oben Anm. 49. [68]) Hierauf sind praktisch alle nach Inkrafttreten der UN-Charta geschlossenen Verteidigungsbündnisse gestützt; vgl. auch K. IPSEN, a.a.O. (Anm. 63), S. 11. [69]) Andernfalls würde in derartigen Fällen die Ausübung des kollektiven Verteidigungsrecht zugleich eine verbotene Intervention gegenüber dem »Verteidigten« darstellen. [70]) Völkerrechtlich wären auch andere Fälle eines Eingreifens der Bundesrepublik auf der Grundlage des Artikels 51 der UN-Charta zulässig. Sicherheitspolitisch sind sie jedoch für eine mittlere Macht wie die Bundesrepublik ausgeschlossen. [71]) Europa-Archiv 1966, S. 228. [72]) Ein Blick auf das Parallelbeispiel des interamerikanischen Rio-Paktes vom 2.9.1947 hätte dieses Mißverständnis im übrigen aufgeklärt: Dieser Vertrag kennzeichnet in Artikel 9 als Aggression in erster Linie den »unprovoked armed attack«.

Der vorliegende Beitrag von K. Ipsen ist mit freundlicher Genehmigung von Autor und Herausgeber entnommen aus:
Klaus-Dieter Schwarz (Hrsg): Sicherheitspolitik Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit; Bad Honnef-Erpel 1977 (2. revidierte und erweiterte Auflage), Osang Verlag, S. 419 - 441
wird fortgesetzt

Die Eisenbahnen im Rahmen der Verkehrssicherstellung

Alfred Janssen

Ein Überblick der Rechtsgrundlagen

Inhalt des zweiten Teils:

III. Das Verkehrssicherstellungsgesetz und seine Eisenbahnvorschriften

(1) Zielsetzung und Aufbau des Verkehrssicherstellungsgesetzes

(2) Die Leistungspflicht der Eisenbahnen nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz

IV. Die Eisenbahn-Verordnungen zum Verkehrssicherstellungsgesetz

(1) Die Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs

(2) Die Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte

Mit den im Sommer des vergangenen Jahres erlassenen Eisenbahn-Verordnungen zum Verkehrssicherstellungsgesetz sind die Rechtsgrundlagen der Verteidigung auf dem Gebiet der Eisenbahnen als bisher einzigem Verkehrszweig nunmehr vollständig vorhanden. Damit ist auch eine zusammenfassende Betrachtung aller einschlägigen Rechtsvorschriften möglich geworden.

Im ersten Teil dieses Aufsatzes (Heft I/1977 der ZIVILVERTEIDIGUNG) hat der Verfasser zur Verdeutlichung des rechtlichen Gesamtrahmens einen Überblick über das Verhältnis von Eisenbahn, Staat und Verteidigung in der historischen Entwicklung sowie über die heutigen Eisenbahngesetze nach ihrer Bedeutung für die Verteidigung gegeben. Hierbei wurde erkennbar, daß die in über 140 Jahren gewachsene technische Einheit des Eisenbahnwesens, die Entwicklung der Reichs- bzw. Bundeseisenbahnen aus dem früheren System von Privat- und Staatsbahnen, die traditionelle Rolle der Eisenbahn für den „Schutz des Reichs" und die „Landesverteidigung" sowie nicht zuletzt die umfassende staatliche Aufsicht und Kontrolle der Eisenbahnen günstige Bedingungen dafür geschaffen haben, um die Eisenbahnen auch für Zwecke unserer heutigen Verteidigung voll nutzbar zu machen.

Der zweite Teil des Aufsatzes befaßt sich mit den ausschließlich verteidigungsbezogenen Eisenbahnvorschriften, wie sie insbesondere im Verkehrssicherstellungsgesetz und in seinen Rechtsverordnungen enthalten sind. Aber auch andere gesetzliche Regelungen sollen in ihrer Bedeutung für die Verkehrssicherstellung auf dem Gebiet der Eisenbahnen in einer weiteren Folge kurz gestreift werden.

III. Das Verkehrssicherstellungsgesetz und seine Eisenbahnvorschriften

(1) Zielsetzung und Aufbau des Verkehrssicherstellungsgesetzes[33])

Das Gesamtgebiet des Verkehrs umfaßt die **fünf Verkehrszweige** Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs-, See- und Luftverkehr mit ihren sehr unterschiedlichen baulich-technischen Apparaturen und ihren nicht minder differenzierten Rechts-, Unternehmens- und Verwaltungsstrukturen. Die für die einzelnen Verkehrszweige heute bestehenden Rechtsvorschriften sind im wesentlichen nur auf die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie auf die Ordnung des Verkehrsmarktes und seiner wirtschaftlichen Grundlagen abgestellt. Für die Bewältigung von Notsituationen, wie sie in einem drohenden oder eingetretenen Verteidigungsfall zu befürchten sind, enthalten sie keine oder eine nur geringe Handhabe. Auch mit Hilfe des Bundesleistungsgesetzes (BLG)[34]), das bereits beachtliche Voraussetzungen zur Nutzbarmachung der Verkehrsmittel, -anlagen und -einrichtungen für Zwecke der Verteidigung geliefert hat, kann den Schwierigkeiten des Verkehrs unter Verteidigungsbedingungen allein nicht begegnet werden. Das Gesetz läßt nämlich nur die Inanspruchnahme von Individualleistungen für einen konkreten Bedarf zu. Zu allgemeinen Einwirkungen auf den Verkehrsablauf und die ihn beeinflussenden Faktoren berechtigt es nicht. Solche allgemeine Einwirkungen werden jedoch unter den besonderen Verhältnissen einer ernsten außenpolitischen Krise oder eines Verteidigungsfalles unumgänglich sein.

Im Hinblick darauf erschien es zweckmäßig, ein besonderes Gesetz zu schaffen, das Maßnahmen ermöglicht, um die für Zwecke der Verteidigung erforderlichen lebenswichtigen Verkehrsleistungen, insbesondere zur Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte, sicherzustellen. Das **Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherstellungsgesetz – VSG) i.d.F.d. BekM. v. 8.10.1968** (BGBl. I S. 1082) dient diesem Zweck[35]).

Übersicht 3: Inhalt des Verkehrssicherstellungsgesetzes (VSG)*)

Erster Abschnitt – Sicherstellung durch Rechtsverordnungen

§ 1 – Gegenstand von Rechtsverordnungen
§ 2 – Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsverordnungen
§ 3 – Rechtsverordnungen über Buchführungs- und Meldepflichten
§ 4 – Rechtsverordnungen über Bevorratungen
§ 5 – Zuständigkeiten zum Erlaß von Rechtsverordnungen
§ 6 – Zustimmungsbedürftigkeit der Rechtsverordnungen
§ 7 – Geltungsdauer der Rechtsverordnungen
§ 8 – Verfügungen

Zweiter Abschnitt – Sicherstellung durch Leistungen

§ 9 – Leistungspflichtige
§ 10 – Leistungspflicht der Eisenbahnen
§ 11 – Leistungspflicht der Baulastträger
§ 12 – Erweiterte Leistungspflicht von Verkehrsunternehmen
§ 13 – Verwahrungspflichten
§ 14 – Verkehrsräumung, Standort- und Wegeänderungen
§ 15 – Auskünfte

Weitere Abschnitte:

Dritter Abschnitt – Verwaltungsverfahren
Vierter Abschnitt – Entschädigungen und Kosten
Fünfter Abschnitt – Straf- und Bußgeldvorschriften
Sechster Abschnitt – Schlußvorschriften

*) VSG i.d.F.d. BekM. v. 8.10.1968 (BGBl. I S. 1082)

Es ist damit zusammen mit dem Wirtschafts-, dem Ernährungs-, dem Wasser- und dem Arbeitssicherstellungsgesetz Teil der Vorsorge des Bundes zur Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Leistungen in Krisenzeiten und in einem Verteidigungsfall.

Das Gesetz sieht eine Sicherstellung des Verkehrs durch Rechtsverordnungen – Erster Abschnitt – und durch Leistungen – Zweiter Abschnitt – vor. Die übrigen Abschnitte behandeln das zu beachtende Verwaltungsverfahren, die Entschädigungen und Kosten ferner die Straf- und Bußgeld- sowie die Schlußvorschriften (siehe auch **Übersicht 3**).

Zur **Sicherstellung durch Rechtsverordnungen** enthält das Gesetz Ermächtigungen zum Erlaß von Vorschriften mit Geboten, Verboten und Beschränkungen, die ordnend, ausgleichend oder lenkend auf den Verkehr einwirken (§ 1). Dabei können sich entsprechende Maßnahmen sowohl auf die Verkehrsmittel als auch auf die Verkehrswege, -anlagen und -einrichtungen erstrecken. Gebrauch gemacht werden darf von diesen Ermächtigungen jedoch nur, um eine Gefährdung des **lebenswichtigen** Verkehrs zu beheben oder zu verhindern, und wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen. Darüber hinaus ist die Anwendung der auf sie gestützten Vorschriften nur zulässig, wenn eine der Voraussetzungen des Artikels 80a GG vorliegt (§ 2 Abs. 3).[36])

Durch Rechtsverordnung können ferner Buchführungs- und Melde- sowie Bevorratungspflichten begründet werden. Die Anwendung von Vorschriften dieser Art ist von dem Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 80a GG unabhängig; Rechtsverordnungen mit entsprechendem Inhalt können erlassen und angewandt werden, wenn sich dies als zweckmäßig erweist.

Die Vorschriften, die die **Sicherstellung durch Leistungen** regeln, sind in das Gesetz aufgenommen worden, teils weil das Bundesleistungsgesetz die hier genannten Leistungspflichten nicht enthält, teils weil es zweckmäßig erschien, einige für den Verkehr besonders bedeutsame Leistungspflichten aus dem Bundesleistungsgesetz in dieses Gesetz zu übernehmen, um für den Verkehr einheitliche und zusammengefaßte Rechtsgrundlagen zu schaffen. Soweit sich diese mit Vorschriften des Bundesleistungsgesetzes überschneiden, finden dessen Bestimmungen keine Anwendung mehr. Dies ergibt sich aus der nur subsidiären Geltung des BLG.

Inhalt der entsprechenden Vorschriften des Zweiten Abschnittes sind besonders verkehrsbedeutsame Leistungen der Eisenbahnen, der öffentlich-rechtlichen Baulastträger an Straßen und schiffbaren Gewässern einschließlich der Häfen sowie der Verkehrsunternehmen mit gesetzlicher Betriebs- und Beförderungspflicht (§§ 10 – 12). Die Vorschriften behandeln ferner Verwahrungspflichten der Eigentümer, Besitzer und Führer von bestimmten Verkehrsmitteln sowie Pflichten zur Verkehrsräumung und zu Standort- und Wegeänderungen der über Verkehrsmittel und Verkehrseinrichtungen Verfügungsberechtigten (§§ 13 und 14). Von den Vorschriften über die besonderen Leistungen der Verkehrsunternehmen mit gesetzlicher Betriebs- und Beförderungspflicht sowie über Verkehrsräumungen und Standort- und Wegeänderungen kann jedoch nur Gebrauch gemacht werden, wenn eine der Voraussetzungen des Artikels 80a GG vorliegt.

Ferner verpflichtet das Gesetz den Bund, die Länder und die Gemeinden sowie die Gemeindeverbände vorsorglich die **personellen, organisatorischen und materiellen Voraussetzungen** zu schaffen, die zur Durchführung der Maßnahmen zur Sicherstellung des lebenswichtigen Verkehrs erforderlich sind (§ 17).

Die **Durchführung des Gesetzes und seiner Rechtsverordnung** obliegt, soweit sie Verkehrsbereiche betrifft, deren sonstige Verwaltungsaufgaben der Bund bereits wahrnimmt, der bundeseigenen Verwaltung. Für einige besondere Aufgaben werden ihm außerdem auf Grund des Artikels 87b Abs. 2 GG neue Aufgaben übertragen. Im übrigen führen die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände das Gesetz im Auftrage des Bundes durch, so daß diesem die in Artikel 85 GG vorgesehenen Befugnisse zustehen, von denen insbesondere das Weisungsrecht erwähnenswert ist.

Das Gesetz enthält **keine Vorschriften mit unmittelbaren Verpflichtungen für die Bevölkerung oder die Wirtschaft.** Es ist ausschließlich auf Maßnahmen abgestellt, die erst im Bedarfsfall und, soweit sie schwer-

wiegenderer Art sind, erst nach Fortfall der Sperrwirkung des Artikels 80a GG getroffen werden können. Wird das Gesetz angewandt, haben die zuständigen Stellen die **Vorschriften über den Interessenausgleich** zu beachten, nach denen bei allen Maßnahmen darauf hinzuwirken ist, daß der Verkehrsablauf und die Entwicklung der Verkehrsunternehmen und -anlagen nicht mehr beeinträchtigt werden, als dies im übergeordneten Verteidigungsinteresse notwendig ist (§ 16).

Die **Abgeltung von Leistungen,** die mit Leistungen nach dem Bundesleistungsgesetz vergleichbar sind, erfolgt nach dessen Grundsätzen. Zu Maßnahmen, die eine **Enteignung** darstellen, wird eine Entschädigung entsprechend den zu Artikel 14 GG entwickelten Grundsätzen gewährt.

Die den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch das Gesetz entstehenden **Kosten** werden, von einigen Ausnahmen abgesehen, vom Bund getragen (§ 25).[37])

(2) Die Leistungspflicht der Eisenbahnen nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz

Unter **„Sicherstellung durch Leistungen"** im Zweiten Abschnitt des Verkehrssicherstellungsgesetzes ist – bezogen auf den Verkehrszweig „Eisenbahnen" – die Sicherstellung von Leistungen der Eisenbahnen durch Leistungs**verpflichtungen** dieser Eisenbahnen zu verstehen. Gemeint sind die Eisenbahnen im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, nämlich die Deutsche Bundesbahn (DB) und alle Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE), d.h. die des öffentlichen und des nichtöffentlichen Verkehrs.[38])

Da die Leistungsverpflichtungen grundlegender Art sind, wird dieser Komplex als erster behandelt.

Gem. **§ 9 VSG** erstreckt sich die Verpflichtung der genannten Eisenbahnen auf **zwei Anwendungsfälle:**

1. auf Leistungen nach den §§ 10, 13 und 14 für die in § 1 genannten **Zwecke der Verteidigung** (§ 9 Abs. 1)[39]), wobei die Leistungspflicht vom Erlaß der in § 1 genannten Rechtsverordnungen nicht abhängig ist;
2. auf Leistungen nach § 10 für die **nicht der Verteidigung dienenden Zwecke** des § 1 Abs. 1 Nrn. 1, 3 und 4 BLG (§ 9 Abs. 2).[40])

Nach **§ 1 Abs. 1 BLG** können Leistungen (Verteidigungszwecke ausgenommen) angefordert werden

- zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes oder zur Abwendung oder Beseitigung einer die Sicherheit der Grenzen gefährdenden Störung der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet;
- zur Erfüllung der Verpflichtungen des Bundes aus zwischenstaatlichen Verträgen über die Stationierung und die Rechtsstellung von Streitkräften auswärtiger Staaten im Bundesgebiet;
- zur Unterbringung von Personen oder Verlegung von Betrieben und öffentlichen Einrichtungen, die wegen einer Inanspruchnahme von Grundstücken für die vorgenannten Zwecke notwendig ist.

Diese **Erweiterung des Anwendungsbereichs des Leistungsrechts der Eisenbahnen** soll sicherstellen, daß die Eisenbahnen in gleichem Umfang leistungspflichtig sind wie die anderen Verkehrszweige nach dem Bundesleistungsgesetz. Die Vorschrift war erforderlich, nachdem gem. § 95 BLG

- die Deutsche Bundesbahn überhaupt nicht zu Leistungen nach dem BLG,
- die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs weder zu Verkehrsleistungen mit Schienenfahrzeugen noch zu solchen mit Kraftfahrzeugen im Rahmen des Schienenersatz- und -ergänzungsverkehrs herangezogen werden können.

Mit der Schaffung eines besonderen Leistungsrechts für die Eisenbahnen ist die Bundesregierung einer entsprechenden Zusage nachgekommen, die sie bei der Einbringung der Novelle zum BLG gegeben hatte. Die mit § 10 VSG hinsichtlich der Eisenbahnen geschaffenen Regelungen lehnen sich dabei weitgehend an entsprechende Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung an. Die Vorschriften beschränken sich nicht darauf, die im allgemeinen Leistungsrecht bestehende Lücke nach Maßgabe der besonderen Verhältnisse der Eisenbahnen zu schließen. Im Interesse eines einheitlichen und zusammengefaßten Leistungsrechts

Übersicht 4: Die Leistungsverpflichtungen der Eisenbahnen
nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz (VSG) und der Zuständigkeitsverordnung zum VSG (Zust. VO)

	Art der Leistung	Art des Verkehrs	Art der Leistungsverpflichtung	Rechtsgrundlage
DB[1])	Verkehrsleistungen	Schienen-, Kfz- u. Schiffsverkehr	Kraft Gesetzes	§ 10 Abs. 1, 3 VSG
	Sonst. Leistungen[4])		Verpflichtungsbescheid BMV	§ 10 Abs. 2, 3 VSG
NE öff.[2])	Verkehrsleistungen	Schienen- u. Kfz.-Verkehr	Kraft Gesetzes	§ 10 Abs. 4 Satz 1 VSG
	Sonst. Leistungen[4])	Schienenverkehr – Verteidigung	Verpflichtungsbescheid Bundesbahndirektionen	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Zust. VO
		Schienenverkehr – Andere Zwecke	Verpflichtungsbescheid BMV	§ 10 Abs. 4 Satz 2 u. 3 VSG
		Kfz – Verkehr	Verpflichtungsbescheid Höhere Verkehrsbehörden	§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Zust. VO
NE nicht-öff.[3])	Verkehrsleistungen u. Sonst. Leistungen[4])	Schienenverkehr – Verteidigung	Verpflichtungsbescheid Bundesbahndirektionen	§ 1 Abs. 1 Nr. 2 Zust. VO
		Schienenverkehr – Andere Zwecke	Verpflichtungsbescheid BMV	§ 10 Abs. 5 VSG

[1]) Deutsche Bundesbahn
[2]) Nichtbundeseigene Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs
[3]) Nichtbundeseigene Eisenbahnen des nichtöffentlichen Verkehrs
[4]) Leistungen gem. Nrn. 1 – 6 in § 10 Abs. 2 VSG

der Eisenbahnen sind in sie auch einige der durch das BLG bereits geregelten Leistungspflichten der NE einbezogen worden. Für diese Leistungen gilt das BLG mithin nicht mehr (§ 3 Abs. 2 BLG).

In die Betrachtung der Eisenbahn-Leistungspflicht müssen nun aber auch die einschlägigen Bestimmungen der **Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Verkehrssicherstellungsgesetz (Zuständigkeitsverordnung- Zust. VO)** vom 4. Februar 1974 (BGBl I S. 156/157) einbezogen werden. Die Verordnung bestimmt auf Grund des § 10 Abs. 8 und des § 19 Abs. 7 VSG die zur Ausführung des Gesetzes, also auch für die Leistungsverpflichtungen der Eisenbahnen, zuständigen Behörden. Hierbei macht der Bundesminister für Verkehr (BMV) von der Möglichkeit Gebrauch, seine im Verkehrssicherstellungsgesetz verankerten verteidigungsbezogenen Befugnisse ganz oder teilweise auf Bundesbehörden zu übertragen.

Zu den **Verpflichtungsregelungen** nach **§ 10 VSG** und den einschlägigen Bestimmungen der Zuständigkeitsverordnung ist im einzelnen festzustellen (siehe auch **Übersicht 4):**

1. Es sind zu unterscheiden
a) nach der Art der **Leistung**
- Verkehrsleistungen im engeren Sinne,
- Sonstige Leistungen gem. Nrn. 1 – 6 in § 10 Abs. 2 VSG;

b) nach der Art des **Verkehrs**
- Schienenverkehr,
- Kraftfahrzeugverkehr (als Schienenersatz- und ergänzungsverkehr),
- Schiffsverkehr (nur bei der DB);

c) nach der Art der **Leistungsverpflichtung**
- die Verpflichtung kraft Gesetzes,
- die Verpflichtung auf dem Wege eines besonderen Verpflichtungs- bzw. Leistungsbescheides.

2. Die **Leistungspflicht der DB** erstreckt sich auf alle ihre Verkehrsmittel. Bei den Verkehrsleistungen entspringt sie unmittelbar dem Gesetz. Sonstige Leistungen bedürfen eines Verpflichtungsbescheides des Bundesministers für Verkehr. Im übrigen begründet § 10 Abs. 3 VSG ein Weisungsrecht des BMV gegenüber der Bundesbahn in bezug auf **alle** Leistungen, das es ermöglicht, näher zu bestimmen, in welcher Art und Weise die Leistungen zu erbringen sind. Die Vorschrift war erforderlich, weil dem BMV nach dem Bundesbahngesetz ein solches Einwirkungsrecht nicht zusteht.

3. Die **Leistungspflicht der NE des öffentlichen Verkehrs** erstreckt sich nur auf den Schienen- und den Kraftfahrzeugverkehr. Bei den Verkehrsleistungen besteht sie ebenfalls unmittelbar kraft Gesetzes. Für die Inanspruchnahme sonstiger Leistungen ist wiederum ein Verpflichtungsbescheid erforderlich, der hier auch mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen ist. Zuständig sind: die Bundesbahndirektionen bzw. der BMV für Leistungen, die den Schienenverkehr betreffen (für Verteidigungs- bzw. andere Zwecke), die Höheren Verkehrsbehörden der Länder für Leistungen, die den Kraftfahrzeugverkehr betreffen.

4. Die **Leistungspflicht der NE des nichtöffentlichen Verkehrs** erstreckt sich nur auf den Schienenverkehr. Eine Verpflichtung kraft Gesetzes war bei ihnen entbehrlich, da diese Eisenbahnen nur in besonderen Fällen für allgemeine Verkehrsleistungen benötigt werden. Der Verpflichtungsbescheid der Bundesbahndirektionen bzw. des BMV gilt hier sowohl für Verkehrsleistungen als auch für Sonstige Leistungen. Der **Katalog „sonstiger" Leistungen** gem. Nrn. 1 – 6 in § 10 Abs. 2 VSG zählt die Leistungen in bezug auf die DB nur **beispielhaft** auf. Hiernach kann die DB insbesondere verpflichtet werden,

– das Benutzungsrecht für ihre Anlagen sowie für ihre Verkehrs-, Betriebs- und Instandsetzungsmittel vorübergehend auf andere Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs zu übertragen,
– die ihrem Betrieb dienenden Verkehrsmittel, -anlagen und -einrichtungen zu erhalten, zu ändern und wiederherzustellen (einschließlich Unterlassung schädlicher Änderungen und Durchführung notwendiger Neubauten, ggf. unter Erfüllung besonderer Auflagen über technische Anforderungen) und

– entsprechende Vorbereitungen für die Erbringung von Verkehrsleistungen und sonstigen Leistungen zu treffen. Diese „sonstigen" Leistungspflichten gelten auch für die NE des öffentlichen und des nichtöffentlichen Verkehrs, sind aber – anders als bei der DB – in § 10 Abs. 2 Nrn. 1 – 6 **abschließend** geregelt.
§ 10 Abs. 6 VSG ermöglicht es, von den dort genannten **eisenbahnrechtlichen Vorschriften** (HGB, EVO, EBO u.a.)[41]) im Einzelfall **Ausnahmen** zuzulassen, wenn sie einer Leistung nach den Absätzen 1, 2, 4 oder 5 entgegenstehen und eine abweichende Handhabung im Interesse der Verteidigung unumgänglich ist. Der BMV hat diese Befugnis im Falle der NE durch § 1 Abs. 2 Zust. VO auf die Bundesbahndirektionen übertragen. Für die sonstigen in § 9 Abs. 2 VSG genannten Zwecke sind solche Ausnahmen nicht zulässig.

§ 10 Abs. 7 VSG schließlich enthält eine Ermächtigung an die Bundesminister für Verkehr und der Verteidigung, die näheren **Einzelheiten** für das Erbringen von **Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte** einschließlich der Schadenshaftung durch Rechtsverordnung zu regeln.

Von den **sonstigen Verpflichtungen des Zweiten Abschnitts** sind die Eisenbahnen nur z.T. betroffen. So findet u.a. auch **§ 12 VSG** betreffend **„Erweiterte Leistungspflicht** von Verkehrsunternehmen" auf die Eisenbahnen keine Anwendung, obwohl sie ebenfalls einer Betriebs- und Beförderungspflicht unterliegen. Für sie gelten ausschließlich die Vorschriften des § 10, die als Spezialnormen vorgehen. Dagegen sind die Eisenbahnen in die Regelungen der §§ 13 und 14 VSG einbezogen.

Nach **§ 13 VSG** können die Eigentümer, Besitzer und Führer von bestimmten Verkehrsmitteln sowie die Eigentümer und Besitzer von Verkehrsanlagen und -einrichtungen zur Verwahrung verschlossener Schriftstücke sowie von Fernmeldemitteln und Gegenständen der Nachrichtenübermittlung verpflichtet werden. Solche **Verwahrungspflichten** dürfen nur für Verteidigungszwecke begründet werden (§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 VSG). Sie können aber für die zivile und militärische Verteidigung ergehen sowie sowohl im Verteidigungsfall als auch vorher im Hinblick auf einen möglichen Verteidigungsfall ausgesprochen werden.

Nach **§ 14 VSG** können die Eigentümer und Besitzer von Verkehrsmitteln und -einrichtungen verpflichtet werden, zum Schutz ihrer Verkehrsmittel und -einrichtungen diese an einen von der Behörde bestimmten Ort zu bringen und dabei bestimmte Auflagen zu beachten. In gleicher

Weise können die Führer von Verkehrsmitteln hinsichtlich der von ihnen geführten Verkehrsmittel verpflichtet werden. Die Verpflichtungen dürfen im Hinblick auf ihren Schutzzweck nur die **Verbringung von Verkehrsmitteln und -einrichtungen** als solche, nicht aber das Erbringen von Verkehrsleistungen zum Inhalt haben. Im übrigen dürfen sie nur ergehen, wenn eine der Voraussetzungen des Art. 80a GG vorliegt **und** der BMV eine Weisung oder Ermächtigung erteilt hat, Verkehrsräumungen oder Standort- und Wegeänderungen durchzuführen.

Gem. § 3 Abs. 1 Zust. VO sind **zuständig** für die Auferlegung von Pflichten nach den §§ 13 und 14 VSG, soweit diese Verpflichtungen betreffen:

„1. Die Deutsche Bundesbahn, der Bundesminister für Verkehr,

2. nichtbundeseigene Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs, ausgenommen deren Schienenersatz- und -ergänzungsverkehr, sowie Eisenbahnen des nichtöffentlichen Verkehrs, die Bundesbahndirektionen,

7. Kraftfahrzeuge einschließlich der Kraftfahrzeuge des Schienenersatz- und -ergänzungsverkehrs der nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs
die nach § 68 Abs. 1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung zuständigen Behörden."[42])

Über die **Wirksamkeit und Bedeutung der Eisenbahn-Leistungspflicht** läßt sich zusammenfassend folgendes sagen:

Übersicht 5: Inhalt der Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs*)

§ 1 – Zweck der Verordnung
§ 2 – Sicherstellung von Beförderungsmitteln
§ 3 – Beschleunigung der Be- und Entladung
§ 4 – Umleitung, Rücksendung und Ablieferung von Sendungen
§ 5 – Ruhen der Lieferfristen
§ 6 – Abweichungen vom Erhebungsverfahren
§ 7 – Straf- und Bußgeldvorschriften
§ 8 – Inkrafttreten

*) VO v. 9.9.1976 (BGBl. I S. 2730/31)

1. Durch die Bestimmungen des VSG wird die schon heute bestehende Beförderungspflicht der Eisenbahnen nicht nur bestätigt, sondern zu einer umfassenden Leistungspflicht erweitert. Sie erstreckt sich auf den gesamten Vekehr der Eisenbahnen und die darin liegenden betrieblichen und technischen Möglichkeiten. Auch ist damit die Möglichkeit verknüpft, unter bestimmten Voraussetzungen von bestehenden eisenbahnrechtlichen Vorschriften abzuweichen.

2. Diese Leistungspflicht ist damit Kernstück der Sicherstellung des Verkehrs auf dem Gebiet der Eisenbahnen. Sie beinhaltet die Grundregeln für das Zusammenwirken von Bedarfsträgern an Eisenbahnverkehrsleistungen, Eisenbahnunternehmen und Aufsichtsbehörden. Nähere Bestimmungen, **wie** die Eisenbahnen der erweiterten Beförderungspflicht nachzukommen haben, enthält das VSG nicht. Es hat die Regelung der damit zusammenhängenden Fragen den nachstehend behandelten Rechtsverordnungen überlassen.

IV. Die Eisenbahn-Verordnungen zum Verkehrssicherstellungsgesetz

(1) Die Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs

Von der im Ersten Abschnitt des Verkehrssicherstellungsgesetzes festgelegten Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen ist auf dem Gebiet der Eisenbahnen durch die **Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs** vom 9. September 1976 (BGBl. I.S. 2730/31) Gebrauch gemacht worden (Inhalt siehe **Übersicht 5**).

Ausgangs- und Ansatzpunkt für diese Verordnung war die Überlegung, daß in einem etwaigen Verteidigungsfall sowie in Zeiten, die – möglicherweise sehr rasch – eine Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft der zivilen und militärischen Stellen notwendig machen, an die Eisenbahnen besondere Anforderungen gestellt werden. Außerdem muß damit gerechnet werden, daß sich dann aus den allgemeinen Verhältnissen Erschwernisse und Störungen für den Eisenbahnbetrieb

Übersicht 6: Materielle Vorschriften der Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs

a) Vorschriften zur Sicherstellung von Beförderungskapazitäten für lebenswichtige Transporte*)	
– Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebots der Eisenbahnen bei Zügen und Wagen	§ 2 Abs. 1 Nr. 1
– Dämpfung der Nachfrage nach Eisenbahn-Verkehrsleistungen durch Annahmebeschränkungen	§ 2 Abs. 1 Nr. 2
– Be- und Entladung auch an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen sowie in der Nacht	§ 3 Abs. 1
– Strafandrohung bei Überschreiten der Be- und Entladefristen als Höchstfristen	§ 3 Abs. 2
– Gfg. Be- und Entladung durch die Eisenbahn auf Kosten der Kunden	§ 3 Abs. 3
b) Vorschriften zur Anpassung der Transportabwicklung an besondere Erschwernisse*)	
– Beschränkung des Rechts des Reisenden bzw. Absenders auf Beförderungsverfügungen	§ 4 Abs. 1
– Rücksendung von Sendungen an den Absender oder Ablieferung bei einer anderen Stelle	§ 4 Abs. 2
– Ruhen der bahnseitigen Lieferfristen, d.h. Zulassung von Fristüberschreitungen	§ 5
– Abweichen vom Verfahren bei der Erhebung von Beförderungsentgelten, Gebühren u.a.	§ 6

*) Die Vorschriften sind nicht in ihrem Wortlaut, sondern nur hinsichtlich ihrer Zielsetzungen bzw. Durchführungsmöglichkeiten angegeben!

ergeben. Die heutigen eisenbahnrechtlichen Vorschriften berücksichtigen derartige Anforderungen, Erschwernisse und Störungen verständlicherweise nur unzureichend, da sie auf normale friedensmäßige Verhältnisse abgestellt sind. Um den zu befürchtenden Schwierigkeiten im Rahmen des Möglichen begegnen zu können, ist es erforderlich, die allgemeinen Vorschriften vorsorglich nach Maßgabe der voraussehbaren Verhältnisse zu ergänzen und Abweichungen zu bestimmen bzw. zuzulassen. Die Verordnung enthält die insoweit erforderlichen Regelungen. Diese Regelungen richten sich in erster Linie an den „normalen" Kunden der Bahn (also weniger an die Bedarfsträger der zivilen und militärischen Verteidigung, zu deren Gunsten die meisten Regelungen getroffen werden); sie sagen ihm, mit welchen Einschränkungen und anderen Veränderungen in der Beförderung er in Krisenzeiten und im Verteidigungsfall zu rechnen hat.

Die Verordnung enthält **Abweichungen von friedensmäßigen Eisenbahnvorschriften** im Sinne von § 10 Abs. 6 VSG nur in bezug auf die **Eisenbahn-Verkehrsordnung (EVO).**

Nach dem Leitgedanken des Verkehrssicherstellungsgesetzes, wonach Rechtsverordnungen auf das unerläßliche Maß zu beschränken und so zu gestalten sind, daß in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Beteiligten so wenig wie möglich eingegriffen wird, ist bei Beurteilung der **Frage der Notwendigkeit** der materiellen Vorschriften ein strenger Maßstab angelegt worden.

Bei der Konzeption wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Handhabung der Rechtsvorschriften im praktischen Eisenbahndienst davon ausgegangen, daß es zweckmäßiger ist, die zu treffenden Regelungen als **selbständige Bestimmungen** neben die EVO zu setzen, als die EVO selbst in zahlreichen Paragraphen zu ändern.

Fragen der **Sicherheit** werden durch die Verordnung **nicht** berührt.

Die Verordnung stellt ausdrücklich klar, daß es sich bei ihren Vorschriften nur um **vorsorgliche Regelungen** für einen etwaigen Verteidigungsfall oder für eine Zeit handelt, in der der Eintritt des Verteidigungsfalles zu befürchten ist. Für normale Friedenszeiten hat die Verordnung keine Bedeutung. Sie ist zwar am Tage nach ihrer Verkündung, also am 16. September 1976, **in Kraft** getreten, doch wird ihre **Anwendung** gemäß § 2 Abs. 2 VSG solange ausgesetzt, bis eine der Voraussetzungen des Art. 80a GG eingetreten ist und der BMV die Anwendung durch eine besondere Rechtsverordnung bestimmt hat.

Die **materiellen Vorschriften** der Verordnung sind – abgestellt auf ihren Zweck (§ 1) – in den §§ 2 - 6 enthalten. Sie lassen sich zu **zwei Gruppen** zusammenfassen (siehe auch **Übersicht 6**):

o Vorschriften zur **Sicherstellung von Beförderungskapazitäten** für lebenswichtige Transporte (§§ 2 und 3),[43])

o Vorschriften zur **Anpassung der Transportabwicklung** an besondere Erschwernisse und Störungen (§§ 4, 5 und 6).

a) Die **erste Gruppe** von Vorschriften zielt zunächst darauf ab, die **nichtlebenswichtigen Verkehrsbedürfnisse** in dem Maße **zurückzudrängen**, wie die Beförderungskapazitäten, d.h. vor allem die Beförderungsmittel, zur Deckung des lebenswichtigen Transportbedarfs benötigt werden. Das kann wiederum auf zweifache Weise geschehen:

1. durch **Einschränkung des Leistungsangebots der Eisenbahnen,** wie Auslegung von Zügen, insbesondere von Sonder-, Saison- und Verstärkungszügen, Einschränkung des Dienstzugverkehrs, Verringerung des Wagenangebots in Regelreisezügen, Drosselung der Güterwagenstellung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1);

2. Durch **Dämpfung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen** mittels beschränkter Zulassung zur Beförderung, z. B. über Annahmebeschränkungen im Gepäck-, Expreßgut-, Tier- und Güterverkehr (§ 2 Abs. 1 Nr. 2).

Da die allgemeinen Vorschriften solche Maßnahmen nur in beschränktem Umfang zulassen, wird hierfür durch § 2 Abs. 1 eine sie ergänzende Berechtigung geschaffen. Dabei ist Nr. 2 dahin zu verstehen, daß sie zu einer den Anordnungen im Sinne des **§ 63 EVO** gleichstehenden Maßnahme berechtigt. Dort heißt es in **Absatz 1:**

"Wenn zwingende Gründe des Betriebs oder des öffentlichen Wohls es erfordern, kann die Eisenbahn anordnen, daß

a) die Annahme oder die Beförderung von Gütern ganz oder teilweise gesperrt wird;

b) gewisse Sendungen vorübergehend ausgeschlossen oder nur unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden;

c) gewisse Sendungen vorübergehend vorzugsweise zur Beförderung angenommen werden (Anmerkung: z.B. Lebensmittel, Kohlen).

Die Eisenbahn kann Güter, die infolge einer solchen Einschränkung nicht befördert werden können, zurückweisen."

Zu den „zwingenden Gründen" sind **Betriebsstörungen** durch Naturereignisse oder sonstige außer-oder innerbetriebliche Vorkommnisse (Krieg, Streik, Zugunglück) einschließlich der Verstopfung von Strecken, Bahnhöfen, Güterböden durch großen Verkehrsandrang sowie vor allem **öffentliche Notstände**, z.B. infolge von Naturkatastrophen, Seuchen, kriegerischen Ereignissen usw. zu rechnen.

§ 2 Abs. 2 der Verordnung stellt noch einmal ausdrücklich klar, daß die vorgenannten Maßnahmen auch getroffen werden können, wenn ihnen Betriebs- und Beförderungspflichten nach den allgemeinen Vorschriften entgegenstehen. Diese Pflichten ruhen dann vorübergehend. Andererseits wird den Eisenbahnen auferlegt, die Notwendigkeit solcher Maßnahmen sorgfältig zu prüfen und, wenn sie zu bejahen ist, den Interessenausgleich im Sinne des § 16 VSG zu beachten.

Zur ersten Gruppe von Vorschriften zur Sicherstellung von Beförderungskapazitäten für lebenswichtige Transporte gehören auch die Bestimmungen zur **Beschleunigung der Be- und Entladung**. Eine solche Beschleunigung bewirkt, daß auch der Wagenumlauf schneller wird, d.h. die Güterwagen früher einer Wiederbeladung zugeführt werden und es damit zu einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Beförderungskapazitäten kommt.

§ 3 der Verordnung enthält hierzu sinngemäß folgende Bestimmungen:

1. Die Eisenbahnen können die **Be- und Entladung beschleunigen**, indem sie in die Be- und Entladefristen nach § 63 EVO auch die Sonntage, die gesetzlichen Feiertage und die Nachtzeit einrechnen (Abs. 1).

2. Die **Be- und Entladefristen** werden zu **Höchstfristen** erklärt (Abs. 2). Etwaige Überschreitungen werden

nicht mehr nur – wie im Frieden – mit der Berechnung von Wagenstandsgeld, sondern als **Ordnungswidrigkeit** geahndet. Hierzu besagt § 7 Abs. 1 der Verordnung: "Wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Abs. 2 die Fristen für die Be- und Entladung von Beförderungsmitteln überschreitet, begeht eine Zuwiderhandlung im Sinne des § 26 Nr. 1 des Verkehrssicherstellungsgesetzes, die nach dem Wirtschaftsstrafgesetz 1954 geahndet wird."[44]).

3. Die Eisenbahnen können **Be- und Entladungen** auch **im Wege der Ersatzvornahme** auf Kosten des Absenders oder des Empfängers durchführen, wenn die Fristen nicht eingehalten werden. Ferner können bei Vorliegen zwingender Gründe die bereits gestellten Beförderungsmittel schon vor Ablauf der Fristen benutzt bzw. wieder benutzt oder z.B. im Interesse ihrer Sicherheit an einen anderen Standort gebracht werden (Abs. 3).

b) Die **zweite Gruppe** von Vorschriften, die die Anpassung der Transportabwicklung an besondere Erschwernisse und Störungen zum Ziele hat, setzt bei dem **Recht auf Beförderungsverfügungen** an, wie es der Reisende bzw. Absender von Gut heute nach der EVO in folgenden Varianten besitzt:

1. bei Reisegepäck Angabe des Zuges, mit dem das Gepäck befördert werden soll (§ 28 Abs. 3);

2. bei lebenden Tieren Angabe des Beförderungsweges, wobei allerdings der Absender auch die Fracht für den vorgeschriebenen Weg zahlen muß (§ 49 Abs. 1);

3. bei Gütern Angabe des Abfertigungsbahnhofs bzw. der zuständigen Amtsstelle und bei Eilgut ebenfalls Angabe des Beförderungsweges mit Frachtberechnung wie vor (§ 67 Abs. 3).

Die Erfüllung dieser Kundenvorschriften wird den Eisenbahnen in Krisenzeiten und im Verteidigungsfall nur noch sehr beschränkt möglich sein. § 4 Nr. 1 der Verordnung ermächtigt deshalb die Eisenbahnen, von solchen Vorschriften **abzuweichen,** wenn dies nach Lage der Verhältnisse unvermeidlich ist. Wo der Kunde keine Verfügung trifft, führen die Eisenbahnen die Beförderung mit den Ermessensspielräumen durch, wie sie in der EVO festgelegt sind. So kann, um ein Beispiel zu nennen, die Eisenbahn nach § 3 Abs. 4 EVO die ihr nach den Bestimmungen der EVO zur Beförderung übergebenen Güter und Expreßgüter ganz oder teilweise auch mit Kraftwagen befördern oder durch von ihr bestellte Kraftwagenunternehmer befördern lassen („**Schienenersatzverkehr**").

Es muß damit gerechnet werden, daß sich bereits in Krisenzeiten Beförderungs- und Ablieferungshindernisse häufen. Um zu verhindern, daß die Betriebsräume der Eisenbahnen durch die von den Hindernissen betroffenen Sendungen blokkiert werden, schafft § 4 Nr. 2 ein vereinfachtes Verfahren zur **Rücksendung** von Sendungen an den Absender oder zur **Ablieferung** an eine andere, vom Absender bestimmte Stelle. Allerdings dürfen in diesen Fällen Fracht oder sonstige Kosten nicht erhoben werden.

Eine weitere wichtige Bestimmung der zweiten Vorschriftengruppe ist das **Ruhen der Lieferfristen** gem. § 5. Unter „Lieferfrist" ist die Frist zu verstehen, innerhalb der das Gut zu befördern und zuzuführen oder zur Abnahme bereitzustellen sowie der Empfänger zu benachrichtigen ist. Die Lieferfristen sind, unterschieden nach Abfertigungs- und Beförderungsfrist für Fracht- und Eilgut, in § 74 EVO einheitlich festgelegt. Nach den §§ 82 Abs. 2, 86, 88 ff EVO haftet die Eisenbahn für die Überschreitung der Lieferfrist. Da die Führung von Entlastungsbeweisen nach § 82 Abs. 2 EVO die Eisenbahnen bei der Vielzahl der zu befürchtenden Fristüberschreitungen zu stark belasten würde, sollen die Vorschriften über die Lieferfristen für die Zeit der Anwendung der Verordnung ruhen.

Schließlich können die besonderen Verhältnisse einer Krise oder eines Verteidigungsfalles es den Eisenbahnen u.U. unmöglich machen, die **Beförderungsentgelte, Gebühren und sonstigen Zahlungen** in der in normalen Friedenszeiten üblichen Weise (§§ 27, 29, 39, 44, 48, 69, 71, 75 EVO) zu erheben. Um den Eisenbahnen die Möglichkeit zu geben, die Gelderhebung entsprechend der jeweiligen Lage vorzunehmen, werden sie durch § 6 Abs. 1 ermächtigt, im Bedarfsfall für ihren Unternehmensbereich insoweit **abweichend** zu verfahren.

Für das Wirksamwerden dieser Regelungen genügt die Anordnung des Unternehmens und die öffentliche Bekanntgabe. Andererseits sieht die Verordnung eine **Genehmigungspflicht für ihre Einführung** vor. Nach § 6 Abs. 2 bedürfen die Abweichungen der vorherigen Genehmigung, soweit sie betreffen:

„1. Die Deutsche Bundesbahn, des Bundesministers für Verkehr,

2. die nichtbundeseigenen Eisenbahnen mit Ausnahme des Schienenersatz- und -ergänzungsverkehr dieser Eisenbahnen, der Bundesbahndirektion,

3. den Schienenersatz- und -ergänzungsverkehr der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, der höheren Verwaltungsbehörde des Landes."

Übersicht 7: Inhalt der Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte*)

§ 1 – Umfang der Leistungspflicht
§ 2 – Anzuwendende Vorschriften
§ 3 – Anmeldung von Verkehrsleistungen
§ 4 – Vorrang
§ 5 – Ermessenseinschränkungen
§ 6 – Besondere Vorschriften für den Betrieb
§ 7 – Duldungspflicht der Eisenbahnen
§ 8 – Sicherheit und Ordnung auf Bahnanlagen
§ 9 – Verwertungsverbot für das Gut der Streitkräfte
§ 10 – Schadensausgleich
§ 11 – Zuständigkeiten der Streitkräfte
§ 12 – Inkrafttreten

*) VO vom 10.8.1976 (BGBl. I S. 2128/29)

(2)**Die Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte**

Im Sinne der Ermächtigung im Zweiten Abschnitt des Verkehrssicherstellungsgesetzes (§ 10 Abs. 7) wurde bereits am 10. August 1976 (also noch vor der soeben behandelten „allgemeinen" Eisenbahn-Verordnung) die **Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte** (BGBl. I S. 2128/29) erlassen (Inhalt siehe **Übersicht 7**).

Diese Verordnung kann auf eine **lange Vorgeschichte** zurückblicken. Denn die Besonderheiten, die bei der Erbringung von Eisenbahn-Ver-

kehrsleistungen für die Streitkräfte zu beachten sind, führten bereits Ende des vorigen Jahrhunderts dazu, hierfür zusätzliche Vorschriften zu erlassen. Die erste Militärtransportordnung stammt vom 26.1.1887. Im Jahre 1932 wurde sie als „Militär-Eisenbahn-Ordnung" (MEO) und diese am 1.1.1942 als „Wehrmacht-Eisenbahn-Ordnung" (WEO) neu herausgegeben.[46])

Durch die veränderten Verhältnisse nach 1945 verloren die hier genannten Vorschriften ihre Gültigkeit. So fand auch die WEO keinen Eingang in das Bundesgesetzblatt Teil III. In dieser Situation führten die Eisenbahnen den Militärverkehr zunächst auf Weisungen der Militärbehörden, später auf der Grundlage freier Vereinbarungen mit den verbündeten Streitkräften und der Bundeswehr durch. Dabei wurden Regelungen getroffen, die sich weitgehend in den Rahmen der für den öffentlichen Verkehr geltenden Vorschriften einpassen. Die Eigenheiten militärischer Eisenbahntransporte erforderten jedoch hinsichtlich ihrer Anmeldung und Durchführung eine besondere Behandlung, die im Deutschen Eisenbahn-Militär-Tarif (DEMT) und in zahlreichen Verträgen, Vereinbarungen und Absprachen zwischen der Bundeswehr und den verbündeten Streitkräften einerseits und den Eisenbahnen andererseits ihren Niederschlag fand.

Diese bisher nur auf Vereinbarungen beruhenden Regelungen werden durch die **neue Verordnung** im Interesse der Rechtssicherheit bestätigt und ergänzt. Die Verordnung geht dabei von dem schon erwähnten Grundsatz aus, daß die Streitkräfte im allgemeinen Kunden der Eisenbahnen wie andere Interessenten sind und die Verkehrsleistungen für sie insoweit nach Maßgabe des allgemeinen Leistungsangebots erbracht werden können und sollen. Für die Schaffung eines umfassenden Sonderrechts besteht kein Anlass. Es reicht aus, wenn den besonderen Aufgaben der Streitkräfte und der Eigenart eines Teiles ihrer Transporte durch Vorschriften Rechnung getragen wird, die entweder ergänzend neben die bestehenden Vorschriften treten oder Abweichungen davon festlegen oder zulassen.

Die Vorschriften der Verordnung gelten analog der in § 10 VSG fixierten Leistungspflicht der Eisenbahnen sowohl für Transporte **in Friedenszeiten** als auch für solche im **Spannungs- und Verteidigungsfall**. Eine Anbindung der Verordnung an Art. 80a GG hat das VSG nicht vorgesehen. Die Interessen des zivilen Bereichs bleiben durch die Verordnung ausreichend gewahrt. Durch die Verordnung entstehen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden sowie den Eisenbahnen unmittelbar keine Kosten. Lediglich können durch die erweiterte Haftung der Streitkräfte zusätzliche Ausgaben auf den Verteidigungshaushalt zukommen. Die Höhe dieser Kosten ist nicht voraussehbar, da sie von Anzahl und Ausmaß der Unfälle abhängt.

Übersicht 8: Materielle Vorschriften der Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte (Auswahl)

a) Verpflichtungen der Eisenbahnen gegenüber den Streitkräften	
– Leistungspflicht ggf. bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit	§ 1 Abs. 2
– Betrieblicher Vorrang für bestimmte Verkehrsleistungen	§ 4 Abs. 1
– Verkehrsleistungen auch außerhalb der normalen Dienst- bzw. Betriebszeiten	§ 4 Abs. 2
– Verkehrsleistungen ggf. unter Einschränkung des Ermessens gemäß EVO	§ 5
– Modifizierte Anwendung von Sicherheits- und Bahnpolizeibestimmungen	§§ 7 u. 8
– Verwertungsverbot für das Gut der Streitkräfte	§ 9
b) Verpflichtungen der Streitkräfte gegenüber den Eisenbahnen	
– Anmeldepflicht für bestimmte Verkehrsleistungen mit Anmeldefristen	§ 3 Abs. 1
– Frühzeitige Mitteilung größerer Leistungsanforderungen	§ 3 Abs. 2
– Bestimmung der Reihenfolge bei nicht gleichzeitig erfüllbaren Forderungen	§ 6 Abs. 2
– Stellen von Personal für den Schutz bestimmter Güter	§ 6 Abs. 5
– Ausgleich von Schäden als Folge des Abweichens von geltenden Vorschriften	§ 10

Die **materiellen Vorschriften** der Verordnung beinhalten in ihrem Kern

- **Verpflichtungen der Eisenbahnen** gegenüber den Streitkräften und
- **Verpflichtungen der Streitkräfte** gegenüber den Eisenbahnen.

Hierzu ist – in Anlehnung an **Übersicht 8** – im einzelnen festzustellen:

a) Als **Grundprinzip für das Erbringen von Verkehrsleistungen der Eisenbahnen zugunsten der Streitkräfte,** das sich durch die ganze Verordnung zieht, gilt:

– soweit und solange wie möglich im Rahmen des Normalen,

– wenn notwendig jedoch bis an die Grenze des Möglichen und Vertretbaren.

In diesem Sinne wird durch die Verordnung eingangs klargestellt (§ 1 Abs. 1), daß von den Eisenbahnen Verkehrsleistungen nach § 10 Abs. 1 und 4 VSG grundsätzlich nur im Rahmen des allgemeinen Angebots an Verkehrsleistungen gefordert werden können, das von den Eisenbahnen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und verkehrspolitischer Gesichtspunkte für die Öffentlichkeit vorgehalten wird. Aus diesem Leistungsangebot können die Eisenbahnen **in normalen Friedenszeiten** ohne Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrs auch hohe Leistungsanforderungen der Streitkräfte erfüllen.

In Krisenzeiten, die eine Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erfordern, kann es dagegen schwierig werden, den Bedarf der Streitkräfte allein aus dem frei verfügbaren Leistungsangebot der Eisenbahnen zu decken. Es wird daher zugelassen, daß die Eisenbahnen in solchen Fällen, soweit und solange dies zur Erfüllung von Forderungen der Streitkräfte notwendig ist, über ihr übliches Leistungsangebot hinaus unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten Verkehrsleistungen **bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit** erbringen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1). Dabei ist jedoch Voraussetzung, daß der Bundesminister für Verkehr der Forderung zuvor zugestimmt hat. Die Zustimmung gewährleistet, daß der Forderung eine ausreichende Abwä-

gung – evtl. auf Kabinettsebene – der zivilen und militärischen Interessen vorangeht. Im **Spannungs- und Verteidigungsfall** kann auf die Zustimmung des Bundesministers für Verkehr verzichtet werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 2), weil insoweit durch die Feststellungen des Bundestags nach Art. 80a GG oder Art. 115a GG das Vorliegen einer Krisensituation bereits bestätigt worden ist und sich die Erbringung erhöhter Leistungen aus den dann gegebenen Verhältnissen ohne weiteres rechtfertigt.

In jedem Falle darf bei der Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen durch die Streitkräfte der öffentliche Verkehr nur insoweit eingeschränkt werden, als dies auch unter Berücksichtigung der lebens- und verteidigungswichtigen Belange des zivilen öffentlichen Verkehrs unumgänglich ist. Es ist Aufgabe des Bundesministers für Verkehr oder der von ihm bestimmten Behörde, diesen **Interessenausgleich** – erforderlichenfalls unter Hinzuziehung sonstiger betroffener ziviler Behörden – durch Verhandlungen mit den zuständigen militärischen Stellen herbeizuführen (§ 1 Abs. 3). Die Vorschrift ergänzt das Ausgleichsangebot des § 16 VSG.

Die von den Streitkräften geforderten Verkehrsleistungen sind in **zeitlicher Hinsicht** grundsätzlich nach Maßgabe der allgemeinen Betriebslage der Eisenbahnen und unter Berücksichtigung der Interessen des zivilen Bereichs abzuwickeln. In besonderen Fällen können jedoch bestimmte Transporte der Streitkräfte so dringlich sein, daß ihre Einpassung in die allgemeine Betriebsabwicklung nicht vertretbar ist. Solche Transporte sind dann **mit betrieblichem Vorrang** abzuwickeln (§ 4 Abs. 1), d.h. es sind alle betrieblichen Möglichkeiten zur Beschleunigung zu nutzen. Die näheren Voraussetzungen, die die Streitkräfte berechtigen, die Einräumung des Vorrangs zu fordern, und die betrieblichen Maßnahmen, mit denen die Streitkräfte zur Verwirklichung ihrer Vorrangforderungen rechnen können, sollen durch Vereinbarung zwischen dem BMV und dem BMVg festgelegt werden.

Der Vorrang im vorgenannten Sinne kann dazu führen, daß Verkehrsleistungen **auch außerhalb der normalen Dienst- bzw. Betriebszeiten** durchzuführen sind, so an Sonn- und Feiertagen oder auf einer Strekke zu einer Zeit, während der der Betrieb vorübergehend ruht. (§ 4 Abs. 2)

Bestimmte **Vorschriften der EVO** überlassen es dem Ermessen der Eisenbahnen, ob sie die dort bezeichneten Maßnahmen für ihre Kunden ausführen bzw. zulassen. Im Hinblick auf die umfassende Verpflichtung der Eisenbahnen nach § 10 Abs. 1 und 4 VSG stellt die Verordnung klar, daß sie bei den entsprechenden Forderungen der Streitkräfte insoweit **keinen Ermessensspielraum** haben. Die Verordnung nennt hierzu in § 5 Abs. 1 bis 3 folgende Fälle:

- o das Erbringen von Verkehrsleistungen durch Sonderzüge (abweichend von § 3 Abs. 3 EVO),
- o das Befördern von Sendungen mit Lademaßüberschreitung und von Schwerlasttransporten (abweichend von § 3 Abs. 1 und § 54 EVO),
- o das Zulassen der Begleitung einer Sendung durch Angehörige oder Beauftragte der Streitkräfte (abweichend von § 66 Abs. 4 EVO).

Grundsätzlich unterliegen auch die Angehörigen der Streitkräfte während des Aufenthaltes auf dem Gebiet der Bahnanlagen den bahnpolizeilichen Bestimmungen und den von den Eisenbahnen erlassenen sonstigen Vorschriften über die Sicherheit und Ordnung auf dem Gebiet der Bahnanlagen. Dies ergibt sich aus der Verantwortung der Eisenbahnen für die Erbringung und die reibungslose Abwicklung der Verkehrsleistungen sowie für die persönliche Sicherheit der Mitglieder der Streitkräfte. Die Eisenbahnen haben jedoch **Abweichungen** von solchen Bestimmungen und Vorschriften, wie insbesondere das Betreten oder Benutzen von nicht dem allgemeinen Verkehrsgebrauch dienenden Bahnanlagen, durch Angehörige der Streitkräfte im Sinne einer **Duldungspflicht** zuzulassen, wenn beispielsweise

- o die Inanspruchnahme der Verkehrsleistungen dies notwendig macht (§ 7 Abs. 1),
- o Ordnungs-, Wach- und Sicherungskräfte eingesetzt (§ 7 Abs. 2) oder
- o rechtswidrige Angriffe auf Eisenbahn-Militärtransporte abgewehrt werden sollen (§ 8 Abs. 1).

Im übrigen besteht zwecks Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Gebiet der Bahnanlagen im Zusammenhang mit Verkehrsleistungen für die Streitkräfte die Pflicht **gegenseitiger Unterstützung von Bahnpolizei und Streitkräften** (§ 8 Abs. 2)

Die EVO ermächtigt in ihren §§ 5 Abs. 1, 30 Abs. 2, 36 Abs. 7, 80 Abs. 8 und 9 sowie 87 Abs. 4 die Eisenbahnen, verlorengegangene und zurückgelassene Gegenstände, nicht abgenommenes und nicht abgeholtes Gepäck sowie nicht oder nicht rechtzeitig ablieferbare und wieder aufgefundene Güter zu verkaufen oder zu versteigern. Für Gegenstände, die als Gut der Streitkräfte erkennbar sind, besteht dagegen ein **Verwertungsverbot** (§ 9).

b) Es ist klar, daß die besondere Rücksichtnahme der Eisenbahnen hinsichtlich der Militärtransporte auch **Verpflichtungen der Streitkräfte** gegenüber den Eisenbahnen nach sich zieht.

So sollen die Eisenbahnen für bestimmte Arten von Verkehrsleistungen der Streitkräfte, z.B. Großtransporte oder Transporte mit Lademaßüberschreitung, die besondere Vorbereitungen erfordern, auch eine **besondere Anmeldung** fordern können (§ 3 Abs. 1). Die Forderung muß aber allgemein für bestimmte Arten von Verkehrsleistungen und damit unabhängig von einer Einzelleistung gestellt werden. Die Anmeldefristen sollen die Eisenbahnen nicht selbständig festlegen, sondern in Zusammenarbeit mit den Streitkräften vereinbaren.

Unabhängig davon sollen die Streitkräfte **größere Leistungsanforderungen**, insbesondere für Manöver, den Eisenbahnen **möglichst frühzeitig** mitteilen (§ 3 Abs. 2).

Können Forderungen der Streitkräfte von den Eisenbahnen **nicht gleichzeitig** erfüllt werden, so haben die Streitkräfte – falls nicht auch eine Beschränkung der Anmeldungen in Betracht kommt – die **Reihenfolge** zu bestimmen, in der die Verkehrsleistungen erbracht werden sollen (§ 6 Abs. 2).

Wenn die Streitkräfte in Anbetracht der Art der von ihnen aufgegebenen Güter die üblichen Sicherheitsmaßnahmen der Eisenbahnen für nicht ausreichend und einen **besonderen Schutz** ihrer Güter für notwendig halten, so stellen sie das **hierfür notwendige Personal**. Verpflichtungen der Streitkräfte, aufgrund anderer Vorschriften oder besonderer Vereinbarungen Begleiter oder Wachen zu stellen, bleiben hiervon unberührt (§ 6 Abs. 5).

Ein besonders wichtiger Punkt im Rahmen der Streitkräfte-Verpflichtungen ist der **Ausgleich von Schäden** (§ 10). Die Verordnung bestimmt, daß Schäden, die bei der Benutzung der Eisenbahnen durch die Streitkräfte entstehen, abweichend von den sonstigen gesetzlichen Haftungsbestimmungen auszugleichen sind. Die Vorschrift geht dabei davon aus, daß bei der Benutzung der Eisenbahnen durch die Streitkräfte besondere Gefahren herbeigeführt werden können, die es gebieten, die damit zusammenhängenden Risiken den Streitkräften anzulasten. Hier besteht eine Analogie zu entsprechenden Rechtsgedanken in der früheren MEO.

Als **Vorgänge**, die besondere Gefahren herbeiführen können, nennt die Verordnung (§ 10 Abs. 1)

o das Abweichen von den für den öffentlichen Verkehr geltenden Vorschriften nach den Bestimmungen dieser Verordnung oder aufgrund einer Genehmigung nach § 10 Abs. 6 VSG und

o das Betreten oder Benutzen von Bahnanlagen durch Angehörige der Streitkräfte nach § 7 der Verordnung.

Sind diese Vorgänge ursächlich für die Entstehung eines Schadens, so haben ihn im Verhältnis zu den Eisenbahnen die Streitkräfte zu tragen, ohne daß es auf ein Verschulden der Streitkräfte ankommt und ohne daß sich die Streitkräfte auf die Gefährdungshaftung der Eisenbahnen berufen können. Waren Vorgänge solcher Art nicht ursächlich, verbleibt es bei der Anwendung der allgemeinen gesetzlichen Haftungsbestimmungen.

Hat ein **Verschulden der Eisenbahnen** oder ihrer Bediensteten mitgewirkt, ist dies unter Berücksichtigung der zu § 254 BGB entwickelten Rechtsgrundsätze über das Mitverschulden des Geschädigten zu berücksichtigen (§ 10 Abs. 2). In den Schadensausgleich sind auch **Schadensersatzansprüche Dritter** einzubeziehen. (§ 10 Abs. 3). Soweit das die Schadenshaftung zwischen den Eisenbahnen und den Streitkräften sonst regelnde Recht diesen Regelungen widerspricht, ist es nicht mehr anzuwenden.

Neben den vorstehend behandelten Verpflichtungen der Eisenbahnen und der Streitkräfte enthält die Verordnung noch **Regelungen über anzuwendende Vorschriften**. Es sind anzuwenden

o für das **Erbringen von Verkehrsleistungen** der Eisenbahnen für die Streitkräfte die allgemein geltenden Vorschriften, soweit nicht durch diese Verordnung oder aufgrund des § 10. Abs. 6 VSG seitens der zuständigen Behörden etwas anderes bestimmt ist oder zugelassen wird (§ 2 Abs. 1);

o für die **Abgeltung solcher Verkehrsleistungen** der Deutsche Eisenbahn-Militärtarif (DEMT) und ggf. die besonderen Vereinbarungen zwischen den Eisenbahnen und den Streitkräften (§ 2 Abs. 2);

o für die **betriebliche Abwicklung solcher Verkehrsleistungen** u.a. „Besondere Vorschriften für den Betrieb" gem. § 6 der Verordnung mit Ausnahmeregelung zur EVO und zur EBO.

Die den Streitkräften durch diese Verordnung zugewiesenen Rechte und Pflichten können im Interesse einer **einheitlichen Handhabung** jeweils nur durch bestimmte Behörden oder Dienststellen wahrgenommen werden. Der Bundesminister der Verteidigung wird diese Zuständigkeit verwaltungsintern regeln und sie den Eisenbahnen mitteilen (§ 11).

Fußnoten

33) Vgl. Erläuterungen in „Das Deutsche Bundesrecht" 267. Lieferung vom Juli 1969, VI A 20 S. 15 ff.

34) BLB i.d.F.d. BekM. v. 27.9.1961 (BGBl. I S. 1770), zuletzt geändert d. § 34 BNatSchG v. 20.12.1976 (BGBl. I S. 3574).

35) Die ursprüngliche Fassung des VSG vom 24.8.1965 (BGBl. I S. 927) ist durch das Änderungsgesetz vom 9. 7. 1968 (BGBl. I S. 784) in mehrfacher, zum Teil wesentlicher Hinsicht geändert worden. Auch durch Artikel 66 des Einführungsgesetzes zum Ordnungswidrigkeitengesetz vom 24. 5. 1968 (BGBl. I S. 503) hat sie Änderungen erfahren. Da das Gesetz dadurch unübersichtlich geworden war, ist sein Wortlaut auf Grund der dem Bundesminister für Verkehr in dem Änderungsgesetz erteilten Ermächtigung unter dem angegebenen Datum neu bekanntgemacht worden. Dabei wurden Unstimmigkeiten des Wortlauts bereinigt und die Paragraphenfolge geändert. Die Neufassung wurde zunächst durch Artikel 287 Nr. 81 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. 3. 1974 (BGBl. I S. 469/635) geändert: Aufhebung von § 21 Abs. 4 (Verpflichtung mitwirkender Personen) und § 27 (Verletzung der Geheimhaltungspflicht) ab 1. 1. 1975; letzte Änderung durch Artikel 93 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 14.12. 1976 (BGBl. I S. 3341/3579). Vgl. auch Dr. Hans-Joachim Finger „Eisenbahngesetze" a.a.O., S. 122 ff.

36) Die Bindung an Artikel 80a GG (mit den Ermächtigungsfällen „Verteidigungsfall", „Spannungsfall", „Besondere Zustimmung des Bundestages" und „NATO-Beschluß") war in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes nicht enthalten. Sie ist erst durch das Änderungsgesetz vom 9. 7. 1968 eingeführt worden, das auch einen Teil der früheren Ermächtigungen gestrichen hat. Die in der Fassung vom 24. 8. 1965 enthaltene Möglichkeit, einige dieser Ermächtigungen bei Versorgungskrisen anzuwenden, ist durch das Änderungsgesetz ebenfalls entfallen.

37) Vom Bund werden u.a. nicht übernommen: persönliche und sächliche Verwaltungskosten sowie Kosten einer Enteignung zugunsten eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes.

38) Die bereits im ersten Teil des Aufsatzes gewählte Bezeichnung „NE des nichtöffentlichen Verkehrs" wird hier beibehalten; sie stellt ein Synonym der in § 10 Abs. 5 VSG verwendeten Bezeichnung „Sonstige Eisenbahnen (Eisenbahnen des nichtöffentlichen Verkehrs)" dar.

39) Die in § 9 Abs. 1 noch genannten §§ 11 und 12 betreffen die Eisenbahnen nicht, sie sind daher hier herausgelassen worden.

40) Leistungen nach den §§ 13 und 14 entfallen hier, da sie nur die Verteidigung betreffen. Auf Nr. 2 in § 1 Abs. 1 BLG (Verteidigungszwecke) braucht nicht zurückgegriffen zu werden; hier gilt § 1 VSG unmittelbar.

41) Die in § 10 Abs. 6 VSG genannte „Eisenbahn-Befähigkeitsordnung" ist durch § 65 Abs. 2 Nr. 3 EBO aufgehoben; es gelten die §§ 48 - 54, 60 Abs. 3 EBO.

42) Es handelt sich im allgemeinen um die nach Landesrecht zuständigen unteren Verwaltungsbehörden bzw. die Behörden, denen durch Landesrecht die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde zugewiesen sind.

43) Es wird hier der Begriff „Beförderungskapazitäten" eingeführt, um einerseits eine Überschneidung mit dem Begriff „Beförderungsmittel" in § 2 zu vermeiden, andererseits aber den gemeinsamen Zweck der Vorschriften in den §§ 2 und 3 durch eine einheitliche Bezeichnung herauszustellen.

44) Gegen die Auffassung, Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des § 3 Abs. 2 würden besser durch eine drastische Gebührenerhöhung als durch ein Ordnungswidrigkeitenverfahren geahndet, spricht die Erfahrung, daß in einem Verteidigungsfall Geld keine ausschlaggebende Rolle mehr spielt und daher selbst hohe Gebühren kein geeignetes Mittel sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung durchzusetzen.

Gem. § 7 Abs. 2 der Verordnung ist zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 29 Nr. 2 VSG (i.V.m. § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten) die Bundesbahndirektion, hinsichtlich des Schienenersatz- und -ergänzungsverkehrs der NE die Höhere Verwaltungsbehörde des Landes.

Das für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten geltende Opportunitätsprinzip dürfte der zuständigen Behörden genügend Spielraum für eine sinnvolle Handhabung der Vorschrift lassen, ohne in einen unerwünschten Zwang zur Einleitung von Ermittlungen in einer Vielzahl von Fällen zu geraten. So kann die Behörde davon absehen, Ermittlungen einzuleiten, wenn eine Ordnungswidrigkeit bedeutungslos erscheint. Eine vorsätzliche Begehung von Verstößen gegen die Verordnung dürfte nach den Erfahrungen in ähnlichen Fällen ohnehin meist nicht nachweisbar sein.

45) Durch die 52. VO zur EVO vom 2. 10. 1943 (RGBl. II S. 406) wurden in die §§ 73 (Beförderungshindernisse) und 80 (Ablieferungshindernisse, Verzögerung der Abnahme) aus kriegsbedingten Gründen eine Reihe von Bestimmungen eingefügt, die zwar in der z. Z. gültigen EVO-Fassung nicht mehr enthalten, jedoch in ihren Grundzügen in die Verordnung zum VSG übernommen worden sind.

46) Die Verordnung über die Einführung der Wehrmacht-Eisenbahn-Ordnung vom 17 Dezember 1931 wurde im RGBl. II S. 565 ff. veröffentlicht.

Jede Minute zählt

Andreas Armbrust

Es ist leicht einzusehen, daß mit zunehmender Industrialisierung die Brandgefahr (was nicht unbedingt Brandhäufigkeit heißen muß) und die Schadenshöhe steigen. Neue Herstellungsverfahren, neue Werkstoffe, neue Lösungsmittel – sie alle können den bereits vorhandenen Gefahren weitere (oft spezifische) hinzufügen. Das gilt nicht nur für Raffinerien und petrochemische Betriebe, sondern ebenso für Kraftwerke, sonstige Versorgungsbetriebe, für Flughäfen und eigentlich für die gesamte Wirtschaft. Wo könnte man heute noch mit gutem Gewissen behaupten, es bestünde kein latentes Brandrisiko?

Gilt dies bereits in normalen Zeiten, dann umso mehr in einem Verteidigungsfall. Nicht nur in längst vergangenen Zeiten gehörte das Feuer zu den beliebtesten und wirksamsten Angriffswaffen. Wer den letzten Krieg erlebt hat, weiß, daß sich daran auch heute noch nichts geändert hat.

Diese Tatsachen nicht sehen zu wollen nach dem Motto „Es wird schon nicht gerade uns treffen„ oder „Was soll's, wir sind ja gut versichert" verdrängt nur die Probleme, löst sie jedoch nicht. Es ist auch nicht einzusehen, wie bei einer solchen Einstellung ein wirksamer Brandschutz aufgebaut werden kann, der über das in Gesetzen und Verordnungen als Mindestmaß geforderte hinausgeht.

Schnell wie die Feuerwehr

„Alte deutsche Spruchweisheit", die aber zwei Dinge deutlich macht:

o Daß jede Brandbekämpfung ein Wettlauf mit der Zeit ist.

o Daß die Feuerwehr (und der Katastrophenschutz) nicht nur von der Einsatzbereitschaft, sondern auch vom Gerät her so schnell gemacht werden muß, wie es technisch möglich und wirtschaftlich vernünftig ist.

Dabei ist natürlich zu beachten, daß unter „Gerät" nicht nur die Löschausrüstung selbst zu verstehen ist. Denn es ist ja zum Beispiel völlig klar, daß auch die bestausgerüstete Feuerwehr erst dann kommt, wenn sie alarmiert wird. So hat schon zu allen Zeiten auch die Nachrichtenübermittlung dazu beigetragen, die womöglich entscheidenden Minuten einzusparen, die die Chance einer erfolgreichen Brandbekämpfung verbessern konnten. Neue Entwicklungen wurden dafür sehr schnell adaptiert.

Bereits 1851 erhielt Werner von Siemens von der Stadt Berlin den Auftrag, die erste „Feuertelegraphenanlage" zu bauen. Die von Siemens und Halske 1912 auf der Städteausstellung in Düsseldorf vorgestellte „Feuermeldeanlage nach der Morse-Sicherheitsschaltung" hatte also schon Tradition. Damals jedoch war sie eine kleine technische Sensation. Dr. Carl Duisberg, Generaldirektor der Farbenfabriken vorm. Friedrich Bayer & Co., drängte auf ihre Anschaffung.

In der 1913 installierten Anlage ermöglichten vier Meldeschleifen – im Ruhestrom geschaltete Ringleitungen – den Anschluß von über 100 Feuermeldern. Zunächst waren nur etwa 60 angeschlossen. Wurde im Werk Alarm gegeben, steuerten Stromimpulse bzw. Ruhestromunterbrechungen die Registriereinrichtungen der Zentrale: Den Kontrollschreiber für Datum und Uhrzeit sowie einen der acht Morseschreiber, der die Standortnummer des Melders als Strichgruppe auf den Papierstreifen druckte. Gleichzeitig wurde ein akustisches Alarmsignal ausgelöst.

Außer dieser Feuermeldeanlage waren im Werk 600 automatische Telefone aufgestellt, über die durch Wählen der „0" Feuer und andere Unglücksfälle gemeldet werden konnten. Das Telefon war in manchen Fällen zwar schneller zu erreichen als der nächste Feuermel-

Bild 1: Mehr als sechzig Jahre liegen zwischen der Feuermeldezentrale aus dem Jahre 1913 und dem modernen Feuermeldesystem im Vordergrund. Bereits die historische Anlage konnte von über 100 Feuermeldern Anzeigen entgegennehmen. (Bild: Bayer AG)

der, jedoch waren bei der mündlichen Übermittlung – wie heute auch noch – Mißverständnisse nicht völlig auszuschließen. Erst als 1974 die Ausbaugrenze erreicht war, wurde die alte Zentrale durch ein mit modernster Computerelektronik ausgestattetes Feuermeldesystem ersetzt.

Wer übrigens Freude an diesen Dingen hat, kann die historische Anlage im Deutschen Museum in München sehen. Die Werkfeuerwehr Leverkusen der Bayer AG stiftete sie aus Anlaß ihres 75jährigen Bestehens in diesem Jahr. Die Meldeschleife Nr. 1 und die zugehörigen Geräte sind funktionstüchtig. Besucher können über den Melder 114 Feueralarm simulieren, und es tickert, brummt, klingelt und leuchtet auf wie in früheren Tagen.

Vielleicht mahnt dieser Rückblick in die Vergangenheit auch etwas zur Bescheidenheit, wenn man in Versuchung gerät, darüber zu lächeln, daß 1913 eine Dampfspritze ständig unter 60°C Vorwärmung gehalten wurde, damit sie „bald nach Alarmierung" einsatzbereit war. Sie fuhr dann immerhin mit 40 km/h zur Einsatzstelle.

Natürlich haben wir uns inzwischen an höhere Geschwindigkeiten gewöhnt, hat uns die Technik weitaus wirksamere Mittel zur Brandbekämpfung und zur Nachrichtenübermittlung in die Hand gegeben – nur sind auch sie nur so lange gut, bis neue Anforderungen und neue Entwicklungen bessere Lösungen erzwingen.

Wenn jetzt einige Beispiele für Entwicklungstrends gegeben werden, sollte dabei immer bedacht werden, daß mit den Möglichkeiten auch die Kosten steigen. Es wäre auch zu überlegen, ob neue Geräte und neue Löschtechniken nicht in manchen Fällen zu einer Änderung der Organisationsstrukturen führen könnten und sollten.

Erhöhtes Risiko – gesteigerte Anforderungen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß mit dem technischen Fortschritt auch die Brandgefahren steigen. Das wird vielleicht besonders augenfällig in der Luftfahrt, die ja gerade in den letzten Monaten einige makabre Beispiele hierfür geliefert hat. Es ist selbstverständlich, daß die heutigen Großflugzeuge mit 300, 400 und mehr Passagierplätzen auch im Rahmen der Sicherheitsvorkehrungen völlig neue Anforderungen stellen. Schließlich sind bei einem Brandunglück nicht nur sehr viel mehr Menschen betroffen – die Flugzeuge haben auch an die 200000 Liter Treibstoff an Bord. Zieht man dann noch in Betracht, daß eine Flugzeugzelle bei einem Brand nur etwa zwei Minuten den Flammen widerstehen kann, so versteht man die Forderung nach höherer Beschleunigung und Geschwindigkeit bei den Löschfahrzeugen.

Typisch hierfür war vielleicht vor einiger Zeit die Auswahl von Flugfeld-Tanklöschfahrzeugen durch das schwedische Luftfahrtamt. Nach Angaben der Firma wurde der Volvo F89 vor allen Dingen auch deshalb ausgewählt, weil er von den zur Wahl stehenden Fahrzeugen der einzige Wagen war, der die Forderung nach einer Beschleunigung von 0 auf 80 km/h in 45 Sekunden ohne Verringerung der Nutzlast (also der Löschkapazität) erfüllte. Dazu trägt wesentlich der Turbo-Dieselmotor mit 365 PS bei. Die Höchstgeschwindigkeit des geländegängigen Fahrzeuges beträgt 86 km/h, bei Allradantrieb sind es 80 km/h. Das Fahrzeug kann von nur einem Mann bedient werden, der sowohl das Fahren wie auch das Löschen übernimmt.

Im Gefolge der Großraumflugzeuge entstanden auch die Großlöschfahrzeuge, die im Hinblick auf Beschleunigung, Höchstgeschwindigkeit, Geländegängigkeit sowie mitgeführte Löschmittelmenge, Ausstoßrate und Wurfweite alle bis dahin eingesetzten Fahrzeuge weit übertreffen.

Die Großlöschfahrzeuge etwa der Faun-Werke sind mit Motoren bis zu 1000 PS (und selbst darüber) ausgerüstet. Sie erreichen, bei Gesamtgewichten bis zu 53 t, Beschleunigungswerte von 0 auf 80 km/h innerhalb von 37 Sekunden und Höchstgeschwindigkeiten von 110 km/h. Durch Allradantrieb – es gibt zwei-, drei- und vierachsige Ausführungen – sind die Fahrzeuge voll geländegängig.

Die mitgeführten Löschmittelmengen liegen zwischen 4500 und 20000 Litern bei Schaum-Wasserfahrzeugen und zwischen 4000 und 12000 kg bei Pulverfahrzeugen. Diese Löschmittelmengen lassen sich innerhalb von zwei bis drei Minuten auf das Brandobjekt auswerfen. Die Wurfweiten reichen bis 100 m.

Die Pulverwerfer oder Schaumrohre sind zumeist auf den Fahrerhausdächern montiert und werden in der Regel von innen gesteuert. Sie können jedoch auch vom Dach aus bedient werden.

Um möglichst nahe an den Brandherd heranfahren zu können, sind

Bild 2: Bei Flugzeugbränden wird die Notwendigkeit schneller Fahrzeuge besonders deutlich. Die Zelle kann den Flammen nur etwa zwei Minuten widerstehen. Hier eine RAF-Mannschaft im Übungseinsatz. (Bild: Royal Air Force)

Bild 3: Zum Großraumflugzeug das Großlöschfahrzeug. Hier ein Faun-Löschwagen mit zwei „Kanonen". Unter der vorderen Stoßstange deutlich sichtbar die Schaumdüsen zum Selbstschutz. (Bild: Flughafen AG, Frankfurt)

Bild 4: Die Schaumrohre auf dem Fahrerhausdach werden meistens von innen gesteuert, können jedoch auch vom Dach aus bedient werden. Der mitgeführte Tankinhalt kann innerhalb von zwei bis drei Minuten ausgeworfen werden.(Bild: Royal Air Force)

die Großlöschfahrzeuge mit Selbstschutzanlagen ausgerüstet. Unterhalb der vorderen Stoßstange und gegebenenfalls auch zwischen den Achsen befinden sich Schaumdüsen, die Hitze und Flammen von der Bereifung abhalten.

Die Entwicklung, die hier für Flughafen-Feuerwehren kurz skizziert wurde, gilt natürlich auch für jede andere Feuerwehr-Organisation, speziell auch für die Werksfeuerwehren in der Industrie. Auch dort muß für die Löschfahrzeuge eine Steigerung der Beschleunigung, der Höchstgeschwindigkeit und der Wendigkeit ebenso gefordert werden, wie eine Erhöhung der Löschmittelkapazitäten, der Wurfweiten und der Ausstoßraten. Gewiß können hier noch weitere Entwicklungen sowohl vom Fahrzeug selbst als auch von der Löschtechnik erwartet werden.

Für den Antrieb zum Beispiel bietet die Gasturbine, die sich in der Luftfahrt weitgehend durchgesetzt hat, unübersehbare Vorteile. Hohe Leistung bei geringem Platzbedarf, am Dieselmotor gemessen geringes Leistungsgewicht, lange Lebensdauer durch weniger bewegliche Teile könnten ein Anreiz sein, über den Einsatz eines solchen Aggregats mit hoher Leistungskonzentration nachzudenken. Vielleicht könnte auch ein Seitenblick auf den modernen Panzerbau in diesem Zusammenhang nicht schaden. Schließlich können es Großlöschfahrzeuge im Gesamtgewicht durchaus mit schweren Kampfpanzern aufnehmen. Auch die Anforderungen an Beschleunigung, Höchstgeschwindigkeit und Kaltstartvermögen sind so unterschiedlich nicht.

So hat zum Beispiel AVCO Lycoming für den neuen amerikanischen XM-1-Kampfpanzer einen Gasturbinenantrieb von 1500 PS entwickelt. Im Vergleich mit einem gleich starken Dieselmotor wurden unter anderem die hervorragende Beschleunigung und der leise Lauf hervorgehoben. Der Hersteller betont auch die hohe Zuverlässigkeit, durch die die Fahrstrecke zwischen zwei notwendigen Überholungen gegenüber einem entsprechenden Dieselmotor verdreifacht, vielleicht sogar vervierfacht werden kann. Das ist einleuchtend, weil die Turbine direkt eine Drehbewegung erbringt, während beim Kolbenmotor das Hin und Her der Kolben erst über die Kurbelwelle in die Drehung umgewandelt werden muß.

Allerdings kann nicht geleugnet werden, daß die Beschaffungskosten im Vergleich zu Dieselmotoren höher sind. Hochfeste Materialien, die der Hitze in der Turbine widerstehen, sind nun einmal teuer. Außerdem sind sie schwer zu bearbeiten, wodurch die Fertigungskosten nochmals steigen. Ungünstig im Vergleich ist auch noch der Kraftstoffverbrauch in den unteren Geschwindigkeitsbereichen. Da jedoch die Entwicklung gerade auch in diesem Bereich sehr intensiv betrieben wird, könnten sich sehr schnell neue Gesichtspunkte für eine Kosten/Nutzen-Analyse ergeben.

Daß auch auf dem Gebiet der Löschtechnik die Karten noch längst nicht voll ausgereizt sind, dafür mag der Gelenklöscharm GLA 30 als Beispiel dienen, der von der Werkfeuerwehr Dormagen der Bayer AG vor etwa einem Jahr in Dienst gestellt wurde. Es handelt sich um ein Spezialfahrzeug, dessen Löscharm bis 30 m ausfahrbar und um 360° schwenkbar ist. Mit ihm können pro Minute 5000 Liter Wasser oder 60 m^3 Schwerschaum an besonders hohen oder schwer zugänglichen Brandstellen zum Einsatz gebracht werden.

Um der Vorstellungskraft zu helfen: 5000 l Wasser, das ist die Füllung von 25 Badewannen; mit 60 m^3/min. Schaum läßt sich eine Wohnung von 100 m^2 Grundfläche und 2,50 m Raumhöhe in rund vier Minuten restlos füllen.

Das Gerät hat eine Wurfhöhe von 60 – 80 m und eine Wurfweite von 80 – 120 m. Auch hierzu einige Vergleichszahlen, wie sie sich aus Versuchen ergeben haben: Während mit normalen Werfern bei einer bestimmten Windgeschwindigkeit mit dem Wind etwa 50 – 60 m Wurfweite erzielt wurde, reduzierte sich diese gegen den Wind auf 20 – 30 m und ging sogar auf 0 zurück, wenn das Ziel relativ hoch lag. Mit dem GLA 30 wird nun gegen den Wind eine Wurfweite erreicht, wie sie konventionelle Werfer nur mit dem Wind schaffen.

Was aber vielleicht einen neuen Trend in der Löschtechnik andeuten könnte, ist die Tatsache, daß das Gerät von nur einem Mann ferngesteuert wird. Dadurch kann das Fahrzeug selbst erheblich näher an die Brandstelle herangebracht werden, ohne dadurch das persön-

liche Risiko des Feuerwehrmannes zu erhöhen. Außerdem wirkt dieser eine Mann wesentlich effektiver als vier oder fünf Mann mit konventionellem Gerät. Der Gedanke drängt sich auf, jetzt auch noch das Fahrzeug selbst mit einem wesentlich verbesserten Eigenschutz zu versehen und es dann ebenfalls fernzusteuern. Um beim Beispiel der Luftfahrt zu bleiben: Es müßte ein hervorragendes Fahrzeug sein, um eine brennende Flugzeugzelle in kürzester Zeit von oben mit Schwerschaum völlig einzuhüllen – unter der Voraussetzung, daß es schnell genug an die Unglücksstelle gebracht werden kann.

Das Comeback des Wassereimers

Nun, es ist ganz sicher, daß die Entwicklung weitergehen wird. Man könnte sich zum Beispiel durchaus denken, daß man analog zu den militärischen Feuerleitrechnern in Kampfflugzeugen, Panzern und Schiffen auch elektronische „Löschleitrechner" entwickelt. Diese könnten über Thermofühler, Entfernungsmeßgeräte und ähnliche Sensoren die Grunddaten eines Brandes an einen Computer geben, der sie verarbeitet und aufgrund der errechneten Daten die Löschgeräte selbst steuert.

Vorstellbar und technisch machbar wären sicherlich auch noch größere Löschfahrzeuge auf schwereren Fahrgestellen mit stärkeren Antrieben. Nur – stößt man dabei nicht irgendwann (und vielleicht in allernächster Zukunft) auf eine Grenze, hinter der jede Weiterentwicklung auf diesem Wege nur noch Gigantomanie wäre, bei der der zusätzliche Aufwand in keinem Verhältnis mehr zur Nutzensteigerung stehen würde?

Das Hauptproblem in der weiteren Entwicklung der Löschtechniken dürfte zur Zeit wohl im Bereich des schnellen Transportes ausreichender Mengen von Löschmitteln liegen Es geht darum, die benötigten Löschmittel – und eventuell auch die Löschaggregate – schnellstmöglich an den Brandherd zu bringen – schneller als Bodenfahrzeuge und ohne die Einschränkungen durch die Verkehrswege. So kam man auf den Hubschrauber. Zunächst wurden nur Löschaggregat und Löschmannschaft in unmittelbarer Nähe des Brandobjektes abgesetzt. Dann kamen Vorschläge, den Hubschrauber selbst mit Löschaggregaten zur „fliegenden Feuerwehr" auszurüsten. Die Bell Helicopter Corporation hat zum Beispiel ihren UH-1D in diesem Sinne eingerichtet.

Eine Verbesserung in der Wirksamkeit des Hubschraubereinsatzes vor allen Dingen bei Flächenbränden brachten dann als Außenlast angehängte Behälter, die aus natürlichen Gewässern, aus transportablen Mischstationen oder auch aus Hydranten schnell wieder aufgefüllt werden konnten. So entwickelte zum Beispiel Griffith Polymers in den USA einen 3400 l-Behälter aus Du Pont-ADIPREN, der seine Wasserlast innerhalb von Sekunden durch einen elektrisch betätigten Bodenöffnungsmechanismus abwerfen kann. Da das Material flexibel ist, lassen sich die Gefässe – die als „Big Dippers" mit 189 l bis 7,6 m^3 angeboten werden – zur Lagerung und zum Transport zusammenfalten.

Die Waldbrandkatastrophen in Niedersachsen stellten auch in der BRD die Einsatzleitungen vor das Problem, große Wassermengen schnell zu beschaffen, in die betroffenen Gebiete zu bringen und dort wirksam einzusetzen. Erstmals wurden hierzu in größerem Maßstabe Hubschrauber der Bundeswehr und des BGS – allerdings mit improvisierter Ausrüstung – eingesetzt. Die guten Erfahrungen mit dieser Methode veranlaßten eine Ausschreibung, in deren Rahmen der Luft- und Raumfahrtkonzern VFW-Fokker seinen QD-Behälter (Quick Delivery) entwickelte. Bei dieser Herkunft kann es nicht verwundern, daß durch eine aerodynamisch günstige Auslegung ein sehr viel besseres Flugverhalten des Gerätes erreicht wurde.

Der Prototyp – der im November 1976 zahlreichen Vertretern der einschlägigen Ministerien, Behörden und Organisationen vorgeführt wurde – hat ein Fassungsvermögen von 3800 Litern. Die gesamte Last kann innerhalb von drei Sekunden abgesetzt werden. Da sich der Behältermantel gegenüber der Bodenplatte stufenlos bis zu 20 Zentimetern heben läßt, ist eine genaue Dosierung der Wasserabgabe möglich. So lassen sich zum Beispiel auch – abhängig von Flughöhe, Fluggeschwindigkeit, Windverhältnissen und Behältereinstellung – bestimmte Gebiete vorsorglich benetzen und vor Flammen schützen.

Es wäre jedoch wohl falsch, wollte man die Einsatzmöglichkeiten des Behälters – was aus der Entstehungsgeschichte verständlich wäre – nur in der Bekämpfung von Flächenbränden sehen. Denn genau so gut wie Wasser ließen sich Löschpulver oder Granulate dosiert abwerfen. In manchen Fällen könnte es so noch besser gelingen, Brände an schwer erreichbaren Stellen in Industrieanlagen von oben zu bekämpfen. Man könnte sich auch vorstellen, daß bei Hochhausbränden so den Rettungshubschraubern für eine gewisse Zeit eine Plattform zum Abtransport der gefährdeten Menschen freigehalten werden kann.

Es ist viel zu tun ...

Es kann sicher nicht bestritten werden, daß schon in normalen Zeiten mit den Brandgefahren durch die Wertkonzentration auch die Schadenshöhen zunehmen werden. Die Bestätigung hierfür findet sich in den Statistiken aller Brandversicherungen. Es versteht sich von selbst, daß sich in einem Spannungs- oder Verteidigungsfall die Schäden vervielfachen werden. Andererseits liefert die technische Entwicklung ständig wirksamere Mittel zur Brandbekämpfung. Das aber heißt auch, daß Feuerschutz und -bekämpfungsmaßnahmen ständig sowohl an die neuen Problemstellungen als auch an die neuen Lösungsmöglichkeiten angepaßt werden müssen. Das Grundproblem unterscheidet sich insofern kaum von dem der Streitkräfte und ihren Waffensystemen.

Sicherlich kann nicht geleugnet werden, daß hierfür zusätzliche Mittel erforderlich sein werden. Ebenso muß anerkannt werden, daß sich weder im Bereich der Brand- und Katastrophenschutzorganisationen noch bei den Werkfeuerwehren der Industrie die zur Verfügung stehenden Mittel unbegrenzt steigern lassen werden. Umso notwendiger aber erscheint es, diese knappen (und wohl immer zu knappen) Mittel gezielt und koordiniert einzusetzen. Es ist natürlich nicht finanzierbar, daß sich jedes Bundesland und jede andere Organisation auch mit allem Spezialgerät – etwa Löschflugzeugen, Hubschraubern, schweren Räumgeräten, Großlöschfahrzeugen – für jeden nur denkbaren Katastrophenfall ausrüstet. Doch ist es wirklich so schwer, sich für dieses und ähnliches Gerät (samt der dazu gehörenden Mannschaft) einen überregionalen Pool vorzustellen, der im Notfall einspringen kann? Man sollte im Interesse der Sache mehr tun, als nur darüber nachzudenken.

Auswirkungen der Ölkrise auf die Gebäude

II. Teil / von Otto Schaible

Wirtschaftliche Wärmedämmung

Die Kosten der Wärmedämmung bedürfen in Zukunft bezüglich der Dicke der Wärmedämmung zumindest bei kleineren und mittleren Bauwerken keiner umfangreichen Optimierungsrechnung mehr. Lediglich die Verteilung der Wärmedämmung am Gebäude unterliegt noch der wirtschaftlichen Betrachtung. Die voraussichtlich am 1. November diesen Jahres in Kraft tretende Wärmeschutz-VO legt je nach Gebäude die Gesamt- k-Werte, den mittleren Wärmedämmungskoeffizienten $k_{m,\ W+F}$ für Außenwände in Abhängigkeit von Fläche und Volumen sowie den mittleren Wärmedurchgangskoeffizienten k_m fest. Es ist somit nur noch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen, an welchen Umfassungsbauteilen die Wärmedämmung unter Beachtung dieser Grenzwerte am wirtschaftlichsten angebracht werden kann, bei den Fenstern, der Fassade, den Dächern, den Kellerdecken oder den Kellerböden (bei entsprechender Raumnutzung). Die Abminderungsfaktoren 0,8 bei den Dachdecken und 0,5 bei den Kellerdecken bzw. bei den Kellerböden bewirken, daß sich eine gute Wärmedämmung der Fassaden bei der Ermittlung der k_m-Werte am meisten bemerkbar macht.

Nach der Information des Bundesministers für Wirtschaft (2) können generell bei eingeschossigen Gebäuden bzw. bei Wohnblocks etwa folgende Einsparungen erzielt werden:

durch Doppelverglasung der Fenster	15 bzw. 18 %
durch verbesserte Fensterbauart und wärmedämmenden Wandaufbau	19 bzw. 21 %
durch Wärmedämmung der Dach- und Kellerdecken	13 bzw. 5 %
insgesamt somit	47 bzw. 44 %.

In der Begründung zur Wärmeschutz-VO sind die Einsparungen an aufzuwendender Heizenergie in Wohngebäuden und ähnlich genutzten Gebäuden bezogen auf die bisherigen Anforderungen der DIN 4108 mit rd. 25 – 35 % angegeben.

Folgende Einsparungen (9) sind möglich:

Der Gesamtwärmeverlust wird nach (3) wie folgt angegeben:

durch die Fenster	37 bzw. 46 %
durch die Außenwand	35 bzw. 43 %
durch die Dachdecke	6 bzw. 15 %
durch die Kellerdecke	5 bzw. 13 %

Auch hieraus ist sofort zu erkennen, daß den Fenstern und der Außenwand bei der Wärmedämmung eine besondere Bedeutung zukommt.

Erhöhung der Baukosten

Die Erhöhung der Baukosten durch die erhöhte Wärmedämmung ist im wesentlichen abhängig von der Form des Gebäudes, von der Art und Größe der Fenster, vom Material und von der günstigen Anordnung der Wärmedämmung.

In der Begründung zur Wärmeschutz-VO wurde folgendes ausgeführt:

„Unter Berücksichtigung der vorgesehenen Anforderungen ist für die baulichen Maßnahmen mit einer Erhöhung der Baukosten (Berechnungsgrundlage: DIN 276) von rd. 2 % bis rd. 4 % je nach Bauart und Wahl der Baustoffe zu rechnen.

Im allgemeinen und sozialen Wohnungsbau ist eine Erhöhung der Gesamtkosten in der Größenordnung von rd. 1 % bis rd. 3 % anzunehmen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß bereits bisher bei einem mehrschaligen Aufbau der Außenwände oder bei Wahl besonders wärmedämmender Baustoffe in vielen Fällen die geplanten Anforderungen bereits erfüllt oder überschritten werden und demzufolge keine Kostenerhöhungen auftreten. Andererseits sind bauliche wärmeschutztechnische Verbesserungsmaßnahmen denkbar, die besonders kostenungünstig im Verhältnis zum Nutzen sind. In allen Fällen muß daher vorausgesetzt werden, daß die Maßnahmen für einen energiesparenden baulichen Wärmeschutz unter Abwägung aller planerischen, bautechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte getroffen werden. Diese Voraussetzung ist auch für die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der zu treffenden Maßnahmen wichtig."

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, daß die Kosten für einen einschaligen Aufbau einer Außenwand etwa die Hälfte eines zweischaligen Aufbaues je nach Ausführung der Vorhangfassade betragen. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die wärmedämmenden Steine von 30 cm Dicke, die wärmetechnisch ggf. mit Leichtmörtel ausreichen, teilweise nur eine relativ geringe Druckfestigkeit besitzen und somit im allgemeinen mehrgeschossige Bauwerke mit kleinen Fensterpfeilern mit diesen Wanddicken nicht möglich sind.

Sollen trotzdem einschalige Wände aus Leichtsteinen, Gasbetonwandelementen

	Tank-Volumen in Liter	Kessel-Leistung in Wärmeeinheiten	Heizkörperfläche in m²	... pro Jahr
bei einem Einfamilienhaus mit 96,71 m² Wohnraum	900 l = 20,5%	5300 WE = 25,1%	12,22 m² = 26,7%	**1098 l Heizöl**
bei einem Mehrfamilienhaus mit insgesamt 312,03 m² Wohnraum	3600 l = 28,6%	14000 WE = 25,1%	34,18 m² = 26,4%	**2038 l Heizöl**
bei einer Geschoßwohnung* mit 77,09 m² Wohnraum * anteilig	500 l = 37,5%	2300 WE = 38,2%	5,71 m² = 38,6%	**667 l Heizöl**

o.ä. zur Ausführung kommen, müssen entweder die Fensterpfeiler breiter oder die Wände dicker geplant werden.

Im Styropor-Report (7) werden je nach Heizenergieeinsparung Baukostenerhöhungen von 2 bis 16 % dargestellt. Bild 1 zeigt den Zusammenhang von Heizenergieeinsparung und Baukostenerhöhung im Mehrgeschoßwohnungsbau.

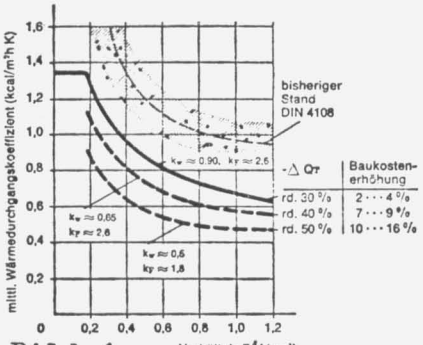


Bild 1 Heizenergieeinsparung und Baukostenerhöhung

Die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft errechnete in einer Fernsehsendung eine Mieterhöhung von 0,30 bis 0,60 DM/m² und Monat bei einer Energieeinsparung durch die erhöhte Wärmedämmung von 0,20 – 0,30 DM/m².

Die Anforderungen in der Wärmeschutz-VO wurden nach der Begründung so bemessen, daß der zusätzliche Investitionsaufwand erwirtschaftet werden kann. Die Mieten werden danach zwar geringfügig steigen, die Gesamtbelastungen aus Mieten und Energieaufwendungen – die Wohnkosten – sich nicht erhöhen, sondern sogar gesenkt werden können. Bei der Errechnung der Kosten sind nicht nur die Lage eines Gebäudes bezüglich der Klimazone sondern auch die Gebäudegeometrie von Einfluß.

In „Bauen mit Kunststoffen" Heft 3a/74 wurde das Diagramm Bild 2 für einen wirtschaftlichen Wärmeschutz dargestellt. Hiernach wären die Gesamtkosten bei etwa 4 cm Wärmedämmung am geringsten. Bei steigenden Energiepreisen verschiebt sich das Bild des wirtschaftlichen Optimums zu größeren Dämmschichtdicken.

Aufgrund von Untersuchungen des Instituts für Bauforschung in Hannover gibt Prof. Triebel in „Baugewerbe" Heft 18/74 in Bild 3 10 cm und in Bild 4 7,5 cm als optimale Wärmedämmschichtdicke bei mehrschichtig zusammengesetzten Wänden an. In Bild 5 und in Bild 6 sind die Baukosten und die Betriebskosten der Heizung bei einschichtigen Umfassungswänden an Gasbeton aufgetragen.

Wie sich aus diesen Beispielen zeigt, ist die Berechnung der zusätzlichen Baukosten sehr stark von der Form des Gebäudes, den Baustoffen und von der Verteilung der Wärmedämmaßnahmen abhängig. Es ist daher sehr schwierig, allgemein gültige Angaben zu machen.

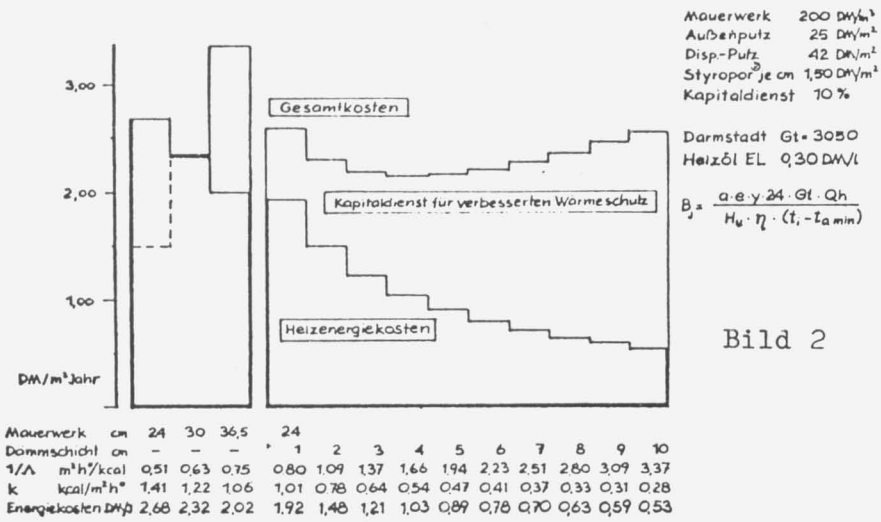
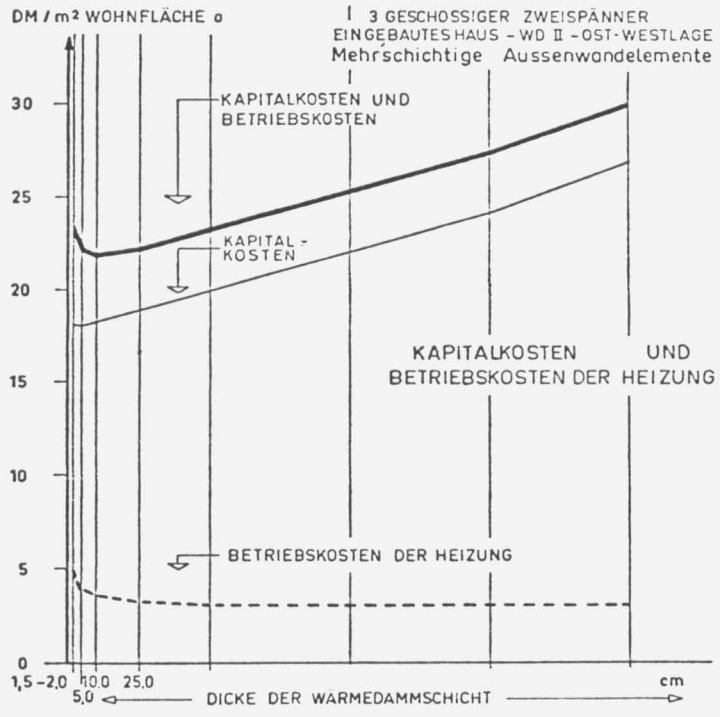


Bild 2

Mauerwerk cm	24	30	36,5	24								
Dämmschicht cm	–	–	–	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1/Λ m²h°/kcal	0,51	0,63	0,75	0,80	1,09	1,37	1,66	1,94	2,23	2,51	2,80	3,09	3,37
k kcal/m²h°	1,41	1,22	1,06	1,01	0,78	0,64	0,54	0,47	0,41	0,37	0,33	0,31	0,28
Energiekosten DM/m²	2,68	2,32	2,02	1,92	1,48	1,21	1,03	0,89	0,78	0,70	0,63	0,59	0,53

Bild 3 **Dauerlasten aus den Gebäudekosten und Heizkosten von Wohnungen mit unterschiedlich dicken Dämmschichten in der Umfassungswand.**



Der Entwurf der Wärmeschutz-VO stellt nicht Anforderungen an einzelne Bauteile, sondern global an die Gebäudehülle. Dem Objektplaner ist es vorbehalten, durch günstige Gestaltung des Gebäudes und Auswahl der Baustoffe, ferner der Erhöhung der Wärmedämmung an den richtigen Stellen die Erhöhung der Baukosten durch die verbesserten Wärmedämmaßnahmen möglichst niedrig zu halten.

Überschreitet man das in der Wärmeschutz-VO vorgesehene Maß der Wärmedämmung, steigen im allgemeinen die Baukosten mehr an, als die Betriebskosten sich senken. Eine zusätzliche Wärmedämmung über die Forderungen

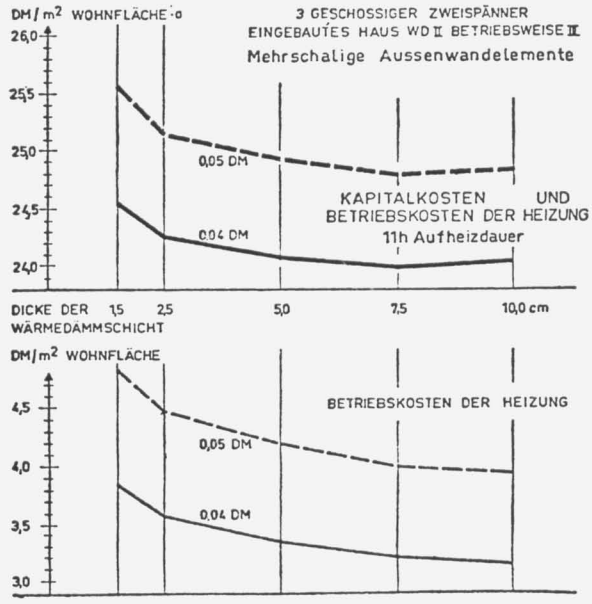


Bild 4 Dauerlasten aus den Gebäudekosten und die Betriebskosten der Heizung von Wohnungen mit mehrschichtigen Umfassungswänden und verschieden dicken Dämmschichten (hier: Elt-Speicherheizung mit 11 Stunden Aufheizdauer).

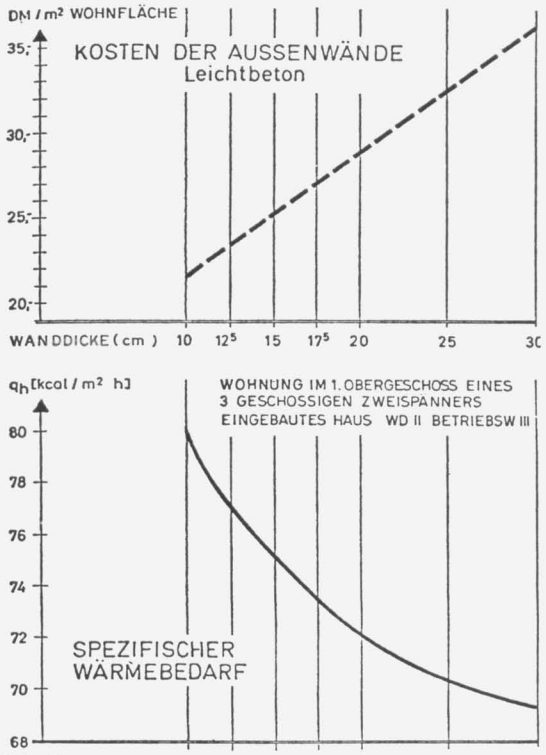


Bild 5 Baukosten von Umfassungswänden aus Gasbeton. Planblöcke mit unterschiedlicher Wanddicke und ihr Einfluß auf den spezifischen Wärmebedarf im Wohnungsbau.

im VO-Entwurf hinaus führt daher meist zu unwirtschaftlichen Lösungen. Ein übermäßiger Wärmeschutz ist nicht mehr wirtschaftlich.

Der Einfluß der Wandtemperatur auf die Behaglichkeit

Einen großen Teil seines Lebens verbringt der Mensch in Räumen. Die Gestaltung dieser Räume und ihre Ausführung beeinflussen die Gesundheit und Leistungsfähigkeit in erheblichem Maße.

Einer der wichtigsten Faktoren, welche die Behaglichkeit beeinflussen, ist die Temperatur. Die Temperatur der umgebenden Flächen einschließlich der Heizflächen ist ausschlaggebend für die Temperatur des menschlichen Körpers und damit seine Behaglichkeit. Da Wohnräume nicht nur aus Wänden bestehen, sondern auch aus Fenstern, ist die jeweilige Temperatur und Größe der Einzelflächen maßgebend für die mittlere Temperatur eines Raumes.

Sinkt die mittlere Wandtemperatur um 1 K, so kommt dies bei einem ruhenden Menschen einer Absenkung der Lufttemperatur um 1 K gleich.

Im allgemeinen wird eine Lufttemperatur von 20 – 21 K für Wohnräume als günstig und ausreichend betrachtet. Ein behagliches Raumklima wird dann erreicht, wenn die Innentemperatur von Fenstern und Außenwänden sich nähert.

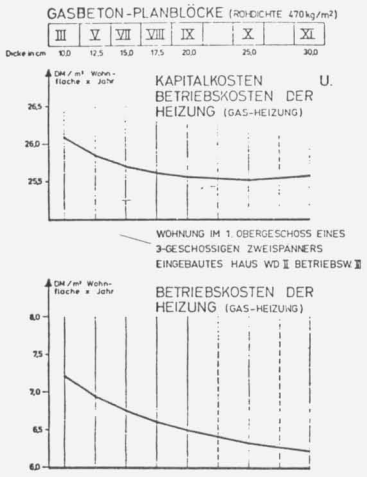


Bild 6 Die Betriebskosten der Heizung (Gasheizung) – unten – und die Summe der Dauerlasten aus den Gebäudekosten und den Heizkosten für Wohnungen mit Umfassungswänden aus Gasbeton von verschiedener Dicke – oben – (Rohdichte unter 500 kg/m³).

Bei einer Außentemperatur im Winter von – 10 K und einer Innenraumtemperatur von 20 K werden an den Innenseiten der Fenster etwa folgende Temperaturen auftreten:

einfach verglaste Fenster	– 3 K
Isolierverglasung	+ 12 K
dreifache Verglasung	+ 14 K

An einer wärmegedämmten Wand mit einem k-Wert von 0,50 ergibt sich z.B. eine Temperatur von + 18 K.

Ist die mittlere Wandtemperatur erheblich niedriger als die Lufttemperatur, wie es z.B. bei ungenügend wärmegedammten Umfassungsbauteilen, bei Räumen mit zu großen Fensterflächen oder im Winter beim Aufheizen der Fall ist, kommt es zu Kälteeinstrahlungen und Zugerscheinungen und es wird diese Raumtemperatur als zu kalt empfunden. Je größer die Temperaturdifferenz, um so spürbarer ist der Unterschied. Die Raumtemperatur muß dann erhöht werden, um dieselbe Behaglichkeit zu erhalten. Hinweise, die Temperatur in den Wohnungen auf 20 – 21 K zu drosseln, um Energie einzusparen, sind daher unter Gewährleistung der Behaglichkeit nur sinnvoll, wenn die entsprechenden baulichen Voraussetzungen gegeben sind. Am größten ist der Temperaturunterschied bei Einfachfenstern. Deshalb sollte bei Altbauten auch der Ersatz der Einfachfenster durch Isolierglasfenster zu den ersten Maßnahmen gehören.

Bei einer Außentemperatur von – 10 K sollte eine Wandinnentemperatur von etwa 16 K nicht unterschritten werden, d.h. die Wand müßte mindestens etwa einen k-Wert von 0,85 aufweisen (Bild 7, Bild 8).

Die größte Behaglichkeit hinsichtlich der Temperatureinflüsse ist dann ge-

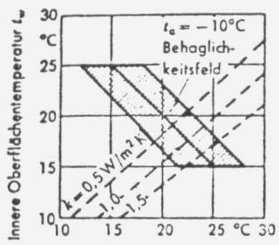


Bild 7 Behaglichkeitsfeld mit Wandtemperaturen.

geben, wenn der Unterschied zwischen Luft- und Wandtemperatur nicht mehr als 2 K beträgt. Durch Veränderung des Wärmedurchlaßwiderstandes der Kleidung z.B. durch warme Unterwäsche kann nach (8) eine Änderung der empfundenen Temperatur von etwa 2 K erzielt werden, so daß sich hierdurch bei niedrigen Außentemperaturen gewissermaßen noch eine positive Korrektur der Wandinnentemperatur auf 4 K Temperaturdifferenz ergibt.

Eine unterschiedliche Körperwärmung z.B. einer Körperseite oder des Kopfes erzeugt durch ungünstige Anströmung Unbehaglichkeit, 20 – 30 W/m² sind bereits spürbar, etwa 40 W/m² stellen einen Grenzwert dar. Der Mensch ist gegen Abweichungen der Strahlungstemperatur von der Lufttemperatur empfindlich. Unterschiedliche Strahlungstemperaturen einzelner Umfassungsbauteile werden als unbehaglich empfunden. Daher sind große Temperaturunterschiede der Umfassungsbauteile z.B. große Fensterflächen zu vermeiden.

Verringerung des Wärmeschutzes bei durchfeuchteten Außenwänden

Die Durchfeuchtung einer Außenwand kann auf 3 Arten erfolgen, wenn kaputte Regenrohre oder aufsteigende Feuchtigkeit aus dem Erdreich außer Betracht bleiben:

a) Wasserdurchlässigkeit durch Fugen und Risse

Die Wasserdurchlässigkeit durch Fugen oder Risse verläuft unkontrolliert und hängt von der Anzahl und Tiefe der Risse ab. Es kann hierdurch zu erheblichen Wanddurchfeuchtungen kommen, die vor allem bei einschaligen Wänden auch eine sehr gute Wärmedämmung erheblich beeinträchtigen.

Es ist daher bereits bei der konstruktiven Durcharbeitung eines Entwurfs durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß Risse durch statische und dynamische Überbeanspruchungen (Straßenverkehr etc.) sowie durch thermische Längenänderungen und Setzungen nicht auftreten können.

Desgleichen sind Wärmedämmungen so anzuordnen und zu bemessen, daß schädliche Zwängungsspannungen in Bauteilen, die zu Rissen führen können, vermieden werden.

b) Wasseraufnahme durch Dampfdiffusion

Infolge des Dampfdruckgefälles zwischen der warmen und der kalten Seite eines Bauteiles strömt Wasserdampf durch eine Außenwand. Im Winter vollzieht sich der Vorgang von innen nach außen, im Sommer umgekehrt.

Diese Bewegung des gasförmigen Wassers ist von Temperatur und Feuchtigkeit der umgebenden Luft und von der Dampfdurchlässigkeit der Baustoffschichten des Bauteiles abhängig. Wird in einem Bauteil der Taupunkt unterschritten, kondensiert der Wasserdampf. Die Kondenswassermenge hängt von Temperatur und Feuchte der Innen- und Außenluft sowie vom Diffusionswiderstand der Bauteile ab.

Damit die vorhandene Wärmedämmung nicht zu sehr beeinträchtigt wird, muß der Wandaufbau so erfolgen, daß das während der kalten Jahreszeit anfallende Kondenswasser sicher und möglichst schnell wieder austrocknen kann. Die Auswirkung der Kondensation auf die Wärmedämmung hängt nicht nur von der absoluten Wassermasse, sondern auch von der Dicke der Baustoffschicht, die das Kondenswasser aufnimmt, ab.

Es ist im Hinblick auf die Heizkosten unbefriedigend, wenn eine zunächst gute Wärmedämmung durch Kondensation auf die Mindestwerte der DIN 4108 oder noch weiter vermindert wird.

Die schönsten labormäßig ermittelten Wärmedämmzahlen sind in der Praxis nur noch die Hälfte wert, wenn ein Bauteil feucht ist. Bei den meisten Wandbaustoffen reduziert eine 10 prozentige Feuchtigkeitsanreicherung den effektiven Wärmedämmwert um etwa 50 %. Es sollte daher gefordert werden, daß die kondensierte Wassermenge die Wärmedämmung eines Bauteiles um nicht mehr als 5 % verschlechtern darf und daß die Bauteile im Jahresdurchschnitt trocken bleiben müssen.

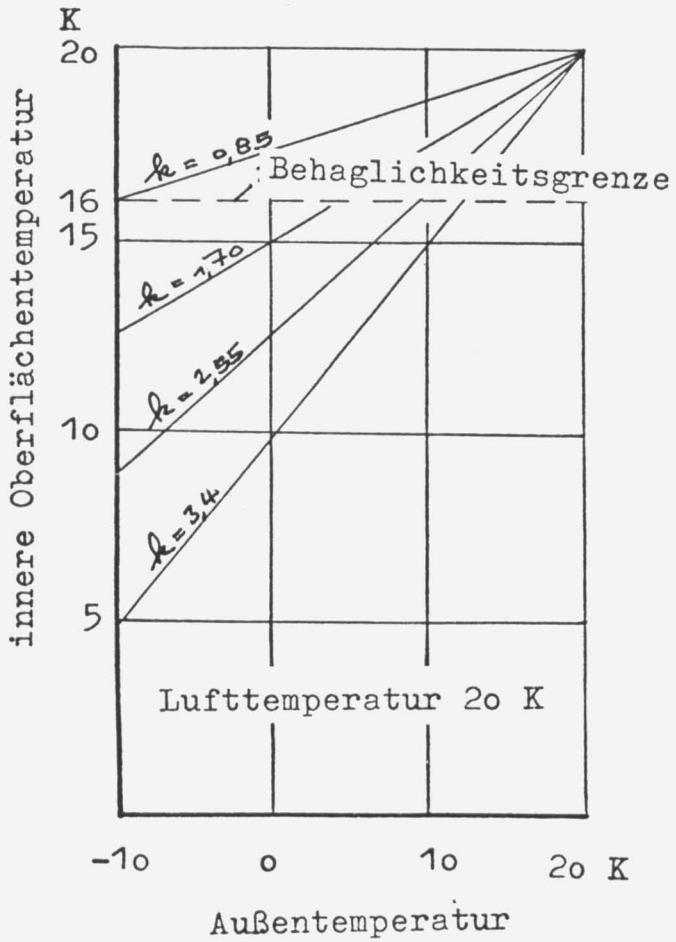


Bild 8 Zusammenhang zwischen Temperatur und Wärmedämmung

c) Wasseraufnahme aus Schlagregen

Die Wasseraufnahme von Außenbauteilen bei Beregnung hängt ab vom Wandaufbau und von der Baustoffart. Bei mehrschichtigen Wänden ist es sinnvoll, die äußere Schale so auszubilden, daß sie wasserundurchlässig ist. Sofern die Außenschale aus Mauerwerk besteht, kann dieses ohne Bedenken durchfeuchtet werden. Wasser, das durch die Schale hindurchdringt, läuft bei einer dahinter befindlichen Luftschicht unschädlich auf der Innenseite der Schale ab. Bei der neuerdings teilweise vorgesehenen Ausfüllung der Luftschicht mit Wärmedämmmaterial muß sichergestellt sein, daß diese Dämmschicht keine Feuchtigkeit aufnimmt oder Feuchtigkeitsschäden aufweist und eine möglichst rasche Wiederaustrocknung der Außenschale gewährleistet ist. Bei einer Außenschale aus Betonwerksteinen o.ä. müssen die Fugen so ausgeführt werden, daß kein Regenwasser in das dahinter liegende Mauerwerk eindringen kann.

Bei einschichtigen Bauteilen konnte nachgewiesen werden, daß bei kappilarporösen Stoffen, wie sie alle kalk- oder zementgebundenen Stoffe darstellen, durch Kapillaraufsaugung eine Wasseraufnahme des Bauteiles stattfindet.

Die Kapillaraufsaugung kann wesentlich größer sein, als die Wasseransammlung durch Wasserdampfdiffusion.
Es muß daher bei kalk- und zementgebundenen einschichtigen Bauteilen besonders darauf geachtet werden, daß ein gegen Feuchtigkeit sperrender Außenputz angebracht wird.

Mehrschichtiger Wand- und Deckenaufbau

Bei mehrschichtigen Zusammensetzungen von Wänden und Decken sind, soweit es sich nicht um bewährte Konstruktionen handelt, umfangreiche bauphysikalische Berechnungen erforderlich, um die Wasserdampf-Diffusionsvorgänge in den Bauteilen bei verschiedenen Außen- und Innentemperaturen zu erfassen und z.B. eine evtl. erforderliche Dampfbremse an der richtigen Stelle anzuordnen oder die Dehnungsfugen von Estrichen oder Stahlbetondecken festzulegen.

Nach einem Hinweis in der Styropor-Zeitung Nr. 36 vom Februar 1977 ist u.a. das Informationszentrum Styropor bereit und in der Lage, mit seinem „Computer-Service" baufachlich nicht ganz einfache Konstruktionen abzusichern. Hierdurch werden umfangreiche Dampfberechnungen überflüssig und der Planer kann sich ganz auf die Wirtschaftlichkeit des Wand- und Deckenaufbaues und die Detailpunkte konzentrieren.

Fensterflächenanteil

Die Größe der Fensterfläche wird in erster Linie durch die vorgesehene Nutzung eines Gebäudes bestimmt. Die Mindestgrößen sind in den Bauordnungen der Länder angegeben. Für die Fensterbemessung nach DIN 5034 – Innenraumbeleuchtung mit Tageslicht – ist die Lage des ständigen Arbeitsplatzes ausschlaggebend.

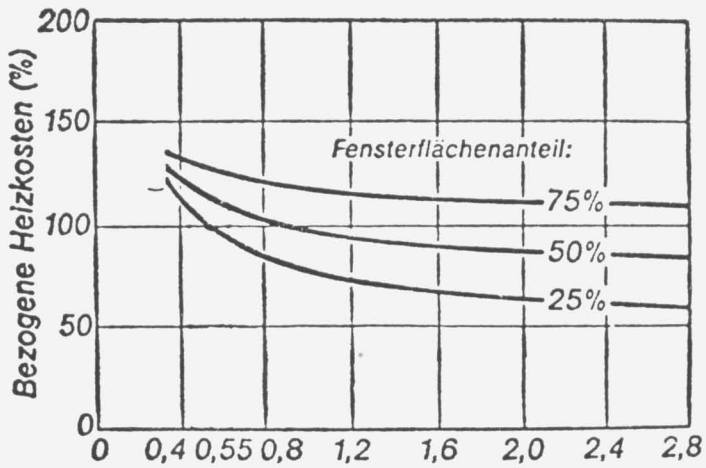


Bild 9

Eine Vergrößerung der Fensterfläche ist natürlich jederzeit möglich, sie beeinflußt jedoch entscheidend den Energieverbrauch.
Bei einem Fensterflächenanteil von 25 % und einem Dämmwert der Fenster von 2,8 m² h K/kcal ergibt sich z.B. eine Verbrauchssenkung auf ca. 60 %, d.h. eine Energieeinsparung um ca. 40 %. Größere Fensterflächenanteile bewirken höhere Energieverluste (Bild 9). Sie sollten daher wegen des ungünstigen k-Wertes auch von Isolierglasscheiben im Vergleich zu den übrigen Wandflächen und wegen der höheren Wärmedämmung für diese und damit der höheren Kosten möglichst vermieden werden.

Um die Wärmespeicherfähigkeit der Fassaden bezüglich des sommerlichen Wärmeschutzes günstig zu gestalten wurden bereits 15 % Glasfläche auf Ost- und Westseiten mit flach einfallenden Sonnenstrahlen als oberer Grenzwert bezeichnet.

Berücksichtigung des Windes bei Wohnhochhäusern

Es leuchtet ein, daß durch die äußere und innere Durchlässigkeit eines Gebäudes praktisch ständig eine Durchlüftung stattfindet. Bei Luftbewegungen stellen sich auf den angeströmten Seiten Überdrücke und auf den nicht angeströmten Unterdrücke auf. Die Druckdifferenz führt zu Luftdurchströmungen von der angeströmten zur nicht angeströmten Seite. Bei zunehmender Windgeschwindigkeit steigen die Über- und Unterdrücke mit der Gebäudehöhe aufgrund der Dichteunterschiede zwischen der Luft im Gebäudeinnern und außen an. Dabei bildet sich etwa in der Mitte eine neutrale Zone aus. Je nachdem, ob Windstille herrscht, differieren die Lüftungswärmeverluste oberhalb und unterhalb dieser neutralen Zone.

Die Berechnung des Wärmebedarfs von Gebäuden nach DIN 4701 erfolgte bisher bezüglich der Berechnung der Lüftungswärmeverluste ohne den Einfluß der thermischen Drücke und ohne Berücksichtigung der Höhenabhängigkeit der Windgeschwindigkeit.

Im Zusammenhang mit der Energieeinsparung hat sich das Hermann-Rietschel-Institut für Heizungs- und Klimatechnik der Technischen Universität Berlin mit theoretischen Ansätzen befaßt und diese durch Messungen an einigen Hochhäusern überprüft. Die dabei gemessenen Werte bestätigen die angenommenen Wirkungen. Da die Ergebnisse eine bessere Anpassung der Berechnungen an die tatsächlichen Gegebenheiten ermöglichen, werden sie voraussichtlich in die Neufassung der DIN 4108 einfließen.

Literatur

(1) Wärmeschutz nach Maß- Schriftenreihe der Bauberatung Zement

(2) Energiesparen beim Bauen und Wohnen – Eine Information des Bundesministers für Wirtschaft

(3) Recknagel-Sprenger
Taschenbuch für Heizung und Klimatechnik

(4) Baubehörde Hamburg – Hochbauamt – Dienstanweisung H 4/74 vom 10.9.74

(5) Mauerwerk-Kalender 1977

(6) Mitteilungen des Instituts für Bautechnik – Heft 3/76 – Dr. Ing. H. Bub

(7) Styropor-Report – September 75 Nr. 31 – Dr. Ing. H. Ehm

(8) Raumklima und thermische Behaglichkeit – Institut für Bauphysik, Holzkirchen – Dr. Ing. Künzel, Dr. Ing. habil. W. Frank.

(9) Bisothermwerk Carl Riffer, Urmitz.

SPEKTRUM
Das Magazin der Zivilverteidigung

Seedeichbau - Theorie und Praxis. Von Erchinger, H.F., Franke, E., Führböter, A., Kramer, J., Schönian, E., Zitscher, F.F. und Brößkamp, K.H. Herausgeber: Vereinigung der Naßbaggerunternehmungen e.V., Kleine Johannisstraße 6 - 8, 2000 Hamburg 11. 528 Seiten, ca. 110 Abbildungen, rd. 12 Tabellen, zahlreiche Literaturangaben. Selbstverlag, 1976. Format DIN A5. Kart. Bezug beim Herausgeber nach Vorausüberweisung von 25,-- DM auf das Sonderkonto der Rheinischen Tiefbaugesellschaft mbH, Hamburg, Konto-Nr. 0605527 bei der Deutschen Bank AG, Hamburg BLZ 200 700 00, Stichwort „Deichbau".

Unter dem Eindruck der beiden Sturmflutereignisse vom 3./4. und 20./21. Januar 1976 an der gesamten deutschen Nordseeküste sind in ZIVILVERTEIDIGUNG, Heft 2 und 4/1976 mehrere Beiträge über den Hochwasserschutz, insbesondere des Hamburger Hafens, erschienen. Die Sturmfluten des Jahres 1976 führten zu Wasserständen von bisher nicht gekanntem Ausmaß: Die Beobachtungspegel in der Deutschen Bucht verzeichneten Hochwasserstände, die - teilweise sogar erheblich - über den Höchstwasserständen der Katastrophen-Sturmflut vom 16./17. Februar 1962 lagen. Bei der Januar-Sturmflut 1976 wurde am Pegel Hamburg-St.Pauli der höchste Wasserstand von 1962 um 75 cm überschritten. Besonders wurde der Hamburger Hafen betroffen. Die Gesamtschäden durch die Sturmfluten des Jahres 1976 haben die Milliarden-Grenze überschritten und liegen damit weit über den Aufwendungen von Bund und Ländern im Jahre 1975 für den Küstenschutz in Höhe von rd. 454 Mio DM. Allein die Kosten für die Schadensbeseitigung an den bestehenden Küstenschutzanlagen wurden mit rd. 85 Mio DM beziffert. Die Sturmfluten von 1976 haben der Öffentlichkeit erneut die besondere Bedeutung des Küstenschutzes drastisch vor Augen geführt, zugleich aber trotz der eingetretenen Schäden bewiesen, daß sich die gewaltigen Anstrengungen seit 1962 - seither sind an der deutschen Nordseeküste und im Tidebereich der Flußmündungen allein über 600 km Seedeiche verstärkt worden - in vollem Umfange gelohnt haben.

Seedeichbau – Theorie und Praxis

Die bisher einmalige Bewährungsprobe hat sieben hervorragende Fachleute auf dem Gebiet des Küstenschutzes, Wissenschaftler, Planer und Praktiker, veranlaßt, den derzeitigen Stand der Erkenntnisse und die bisherigen Erfahrungen im Seedeichbau aus den zurückliegenden 15 Jahren zusammenzufassen. Eine solche aktuelle Analyse ist umso wichtiger, weil noch etwa 400 km Seedeiche in möglichst kurzer Zeit gesichert werden müssen, ehe die deutsche Nordseeküste den erwarteten Sturmfluten wehrhaft begegnen kann und noch besondere Hochwasserschutzprobleme, besonders auch im Hamburger Hafen, einer Lösung bedürfen.

Besonderes Gewicht wurde deshalb auf die wissenschaftlichen Grundlagen für den Entwurf von Seedeichen, wie deren äußere Belastung durch Wasserstand (Tide, Windstau), Wellengang, Brandungs-Strömung, Eis und Treibgut gelegt. Als Folgerungen für die optimale Gestaltung der Deichquerschnitte ergeben sich hieraus eine möglichst flache Deichaußenböschung, die Forderung nach einer überschlagsicheren Konstruktion, wobei die Deichinnenböschung bei außergewöhnlichen Sturmfluten gegen etwaiges Überschlagen von Wellen geschützt sein muß sowie ein möglichst breites und hohes Vorland vor dem Deich zur Brechung der Wellenenergie. Die Festlegung der Deichhöhe gehört zu den verantwortungsvollsten Aufgaben des planenden Ingenieurs. Hierzu wurden mehrere Verfahren entwickelt, die auf Messungen sowie statistischen Berechnungen beruhen und jeweils nach den örtlichen Verhältnissen angewandt werden. Sie sind sicherlich aufgrund der neuen Erkenntnisse des Jahres 1976 weiter zu entwickeln. Die Abbildung 1 zeigt, ausgehend von gemessenen und ausgewerteten Flutwasserständen, die Berechnung der Seedeichhöhe nach zwei verschiedenen Methoden. Kurz wird in diesem Zusammenhang auf den praktisch an allen Küsten der Welt zu beobachtenden Anstieg des Meeresspiegels eingegangen, der für die deutsche Nordseeküste mit etwa 0,20 - 0,30 m je Jahrhundert anzusetzen ist, dessen im einzelnen noch nicht erforschte Ursachen im Abschmelzen der Eiskappen in den Polargebieten, einer allmählichen Aufwärmung der Ozeane und der damit verbundenen Ausdehnung ihres Wasservolumens, hervorgerufen etwa durch verstärkte Emissionen des Menschen in die Atmosphäre oder in Faltenbewegungen untermeerischer Gebirge vermutet werden.

Der Standsicherheit von Seedeichen, der Befestigung ihrer Böschungen, den Setzungen des Deichkörpers und den Sackungen des Untergrundes ist ein ausführlicher Abschnitt gewidmet. Die seit Jahrhunderten aufgrund von Erfahrungen entwickelten Regeln für den Deichbau sind in den letzten Jahrzehnten immer mehr durch spezielle Berechnungsverfahren der Bodenmechanik

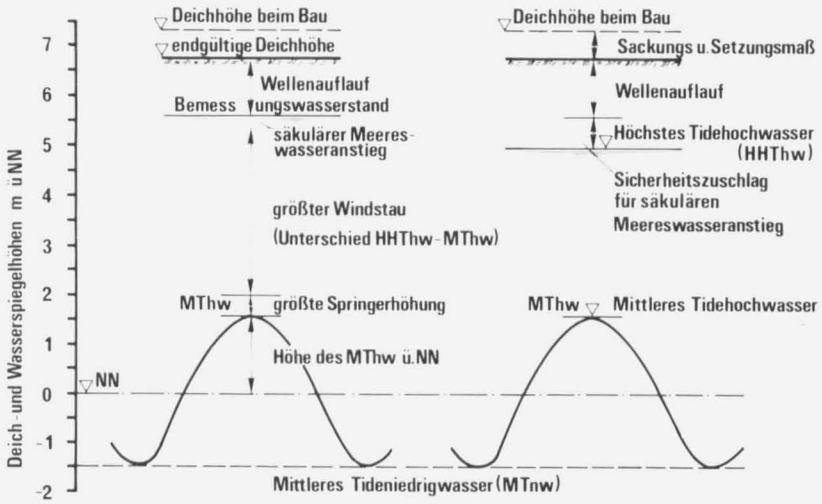


Abb. 1: Verschiedene Verfahren zur Berechnung der Seedeichhöhe

und des Erdbaues ergänzt worden. Mit den modernen Bauverfahren wächst ein Deich viel schneller als früher, im Interesse einer raschen Verminderung des Sicherheitsrisikos bei ungenügendem Deichschutz zweifellos ein wichtiger Fortschritt. Das daraus folgende plötzliche Anwachsen der Belastung des Untergrundes aus der Auflast des Dammkörpers läßt das in den außerordentlich feinporigen Erdschichten vorhandene Wasser nicht schnell genug entweichen und kann zu der erst kürzlich im Raum Itzhoe/Schleswig-Holstein eingetretenen Zerstörung durch sogenannten hydraulischen Grundbruch unter dem neuen Deich führen, was bei der ursprünglichen langsamen Bauweise nicht eingetreten wäre. Viel häufiger als durch Grundbruch gehen Deiche allerdings durch sogenannte rückschreitende Erosion zu Bruch. Von der Austrittstelle des Sickerwassers, das unter dem Deichkörper hindurch durch den Untergrund an die Binnenseite des Deiches gelangt, setzen sich durch ständiges Herausspülen kleiner Bodenteilchen feine Röhrchen, treffend auch als „Fuchsgänge" bezeichnet, immer mehr unter dem Deichkörper fort, bis eine Verbindung zur Außenseite besteht. Von dort bricht dann plötzlich ein Wasstrom durch, der den Untergrund weiter aushöhlt und den darüber errichteten Deich zum Einsturz bringt. Interessant sind auch die mitgeteilten Erfahrungen über die Sackung von neu geschütteten Deichen und beobachteten Setzungen, die durch die Übertragung der Last des Deichkörpers auf den Untergrund, die Verdrängung, Zusammendrückung sowie das Auspressen von Wasser aus den unterlagernden Bodenschichten verursacht sind. Sie erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre und können durchaus Werte bis zu 2 m erreichen, denen beim Deichbau durch entsprechende Überhöhung der Deichkrone begegnet werden muß. Derartige Verhältnisse sind häufig bei dem in den Marschgebieten der Küste auftretenden Kleiboden zu erwarten, der aus Meeresablagerungen toniger Bodenteilchen mit organischen Beimengungen und einem unterschiedlich hohen Feinbodenanteil entstanden und früher wegen einer gewissen Widerstandsfähigkeit gegen Wellenangriff häufig als Deichbaustoff verwendet worden ist und auch heute trotz seiner Nachteile - er ist praktisch nicht verdichtbar und wegen seines hohen Feuchtegehaltes von den im modernen Erdbau wirtschaftlich einzusetzenden Baufahrzeugen kaum befahrbar - als Schutz zur Andeckung von Deichen aus einem Sandkern eingesetzt wird (siehe Abbildung 2). Näher werden auch die Eigenschaften der übrigen Deichbaumaterialien, wie wirtschaftliche Gewinnung, Transport und Einbau von Sand auf mechanischem und hydraulischem Wege in den Deichkörper, die Verwendung von Beton und Natursteinen sowie die im modernen Deichbau häufig zur Dichtung der Böschungen eingesetzten Asphaltbetone und -massen zum Verguß von Steinlagen behandelt. Erwähnung finden insbesondere auch die Kunststoffe, deren hervorstechende gute Eigenschaften wohl kaum auf einem anderen Gebiet des Bauwesens besser ausgenutzt werden können und in Form von Geweben, Folien und Vliesen zur Dichtung von Deichen, als Hohlkörper in Form von Säcken und Schläuchen mit

SPEKTRUM
Das Magazin der Zivilverteidigung

Deichbaumaterialien gefüllt, zum Stützen von Erdkörpern und als wirksamer Schutz gegen Ausspülung eingesetzt werden oder als Filter zur Sicherung des Deichfußes Anwendung finden. Erst durch die Anwendung von Kunststoffen werden Konstruktionen möglich, die mit herkömmlichen Baustoffen bisher nicht verwirklicht werden konnten.

Der Entwurf des Deichprofils, Ausführung und Neigung der Außen- und Innenböschung, Breite und Gestaltung der Deichkrone, die Anlegung von Schutz- und Sicherungswerken besonders vor solchen Deichen, die unmittelbar an der Wasserlinie liegen, bilden heute ein in sich geschlossenes System, bei dessen Konstruktion und Ausführung die spätere Deichverteidigung eine bedeutsame Rolle spielt (Abb.3). Besonderes Augenmerk ist auch den baulichen Anlagen im oder am Deich zu widmen. Bei den schweren Sturmfluten 1962, 1973 und 1976 waren sie häufig Ursache folgenschwerer Deichschäden

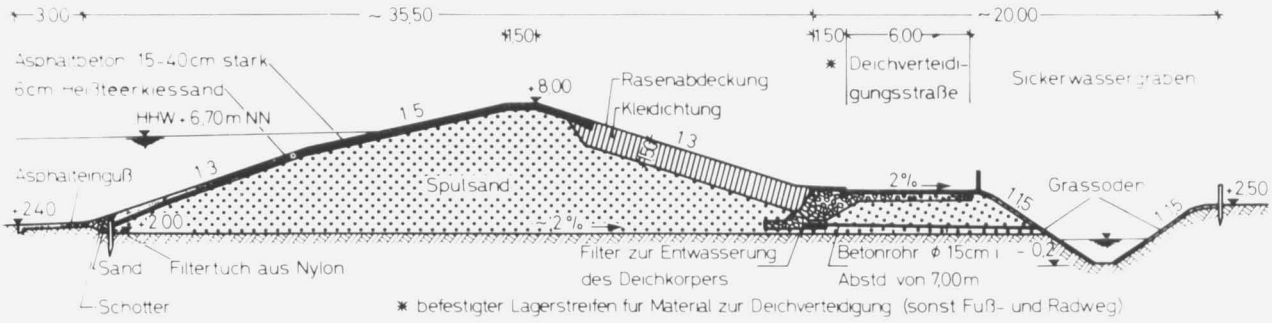


Abb. 2: Küstenschutzdeich mit Sandkern, innenseitiger Klei- und außenseitiger Asphalt-Betondichtung

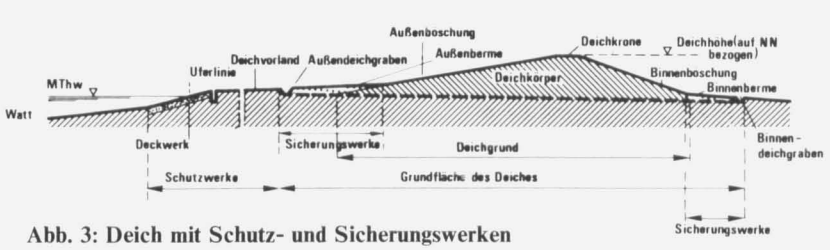


Abb. 3: Deich mit Schutz- und Sicherungswerken

Abb. 4: Steinlahnung als Anlandungsbauwerk im Vorland eines Küstenschutzdeiches

SPEKTRUM

Das Magazin der Zivilverteidigung

oder sind dabei selbst zerstört worden. Besonders gefährlich sind Wohnhäuser und andere Gebäude unmittelbar am Deich. Ähnliches gilt für Rohrleitungen im Deichkörper (siehe ZIVILVERTEIDIGUNG II/1976, Seite 22/23). Zu den unvermeidbaren Einbauten gehören Siele und Schöpfwerke, um das Binnenwasser nach außen abzuleiten, Kreuzungen des Deiches mit Verkehrswegen über Rampen oder Deichscharten zur Deichunterhaltung und -verteidigung ferner Treppen, Weidezäune und Masten, die so anzulegen sind, daß von ihnen keine Schäden am Deich ausgehen können. Häufig geht es nicht um den Neubau, sondern die Erhöhung und Verstärkung bestehender Deiche. Sie sind nur in der Zeit von Mitte April bis Ende September zulässig, damit bis zu den möglichen Winterstürmen der Deichkörper wenigstens im gewissen Umfange verfestigt, ein Teil der Setzungen abgeklungen und vor allem die Oberfläche leidlich begrünt ist. Trotzdem muß in den ersten Jahren bei Sturmfluten mit einem erhöhten Angriff gerechnet werden. Erst nach 3 bis 5 Jahren besitzt ein Erddeich bei entsprechender Pflege die geforderte feste und dichte Grasnarbe, die genügend ausdauernd, gegen Salzwasser verträglich, regenerationsfähig und gegen mechanische Beschädigung, wie Verbiß, Tritt, zeitweise Trockenheit, damit also den zu erwartenden Ansprüchungen aus den Sturmfluten gewachsen sein muß. So kommt der richtigen Sortenwahl und Mischung des Deichrasens als lebendige Schutzdecke besondere Bedeutung zu.

Das Schließen von Deichlücken, d.h. der stufenweise oder schlagartige Verbau der letzten Deichöffnung im Bereich von Tideströmungen und die Vornahme von Abdämmungen, gehören wohl zu den erregendsten Ingenieuraufgaben im Küstenschutz. Gelingen sie mit Abschluß der übrigen Arbeiten im Herbst nicht, wird alles bis dahin Geleistete aufs Spiel gesetzt. Gründliche Vorbereitung, Wahl des richtigen Zeitpunktes, der geeigneten Materialien und Geräte entscheiden über Erfolg oder Mißerfolg.

Die Vorteile eines ausreichend breiten Deichvorlandes (mindestens 200 m), die sich in der Verminderung der Wellenauflaufhöhe und Wellenkräfte auf den Deich zeigen, können nicht hoch genug veranschlagt werden. Deshalb kommt der Herstellung und Sicherung von Vorlandflächen im Außendeichgelände durch natürliche Bodenablagerung der Tideströmung, unterstützt durch niedrige Dämme, sogenannte Lahnungen, die zu einer Beruhigung des andringenden Wassers führen und das Auftreten von schädlichen Strömungen und Wellenbewegungen verhindern, große Bedeutung zu (Abb.4). Wo breitere Vorland- und Polderflächen nicht vorhanden sind oder angelegt werden können, sind im Vorfeld niedrigere Deiche oder künstliche Deckwerke zu errichten.

Die ständige Erhaltung und Verteidigung der Seedeiche umfaßt eine Fülle organisatorischer und technischer Maßnahmen. Sie beginnen mit der Nachbehandlung der fertiggestellten Deiche bis zum Abklingen der Sackungen und bis zur Ausbildung einer festen geschlossenen Grasnarbe. Danach setzen die laufenden Arbeiten zur Erhaltung und Pflege der Grasnarbe durch Beweidung, zur Bekämpfung von Unkraut und tierischen Schädlingen (Maulwurf, Feld- und Wühlmaus, Bisam, Kaninchen) und Treibzeugräumung ein.

Die bei Sturmfluten entstehenden Deichschäden sind vielfältig und erstrecken sich von Ausspülungen auf den Außen- und Innenböschungen sowie der Deichkrone, über Rutschungen bis hin zur Totalzerstörung bei Deichbrüchen. Die Maßnahmen zur vorläufigen Sicherung unmittelbar nach der Hauptsturmflut sollen die Ausweitung von Schäden verhüten und dienen dem Zweck, die Deiche so schnell wie möglich wieder in einen funktionsfähigen Zustand zu überführen. Hierbei kommt dem zweckmäßigen Einsatz des verfügbaren Personals, so der Einsatzkräfte des Katastrophenschutzes, sowie der bereitstehenden Materialien besondere Bedeutung zu. Die Arbeiten zur endgültigen Wiederherstellung beschädigter Deiche können erst im Frühjahr vorgenommen werden. Die Verf. teilen ihre umfangreichen Erfahrungen bei der Vorbereitung und Bekämpfung von Deichschäden mit. Hierzu gehören Katastrophenpläne mit klaren Zuständigkeiten, Alamierungen je nach Alarmstufe, Regelungen über Sammelpunkte und Verkehrswege bei evtl. notwendigen Evakuierungen, Angaben über Art, Standort und Mengen an vorgehaltenen Materialien zur Deichverteidigung, Hilfsstoffen, Geräten, Nachrichten- und Transportmitteln, Anschriften- und Rufnummerverzeichnisse aller mit der Organisation, Deichverteidigung und sonstigen Hilfen befaßten Personen einschließlich deren Vertretern, Verbindungspersonen, Verzeichnis regional ansässiger Baufirmen, Baustoffhändler und Lieferanten mit den verfügbaren Beständen an Personal, Geräten, Bau- und Hilfsstoffen u.v.a.m.

Bei der Bekämpfung der schweren Deichschäden im Januar 1976 hat sich wieder gezeigt, daß eine dreistufige Einsatzleitung, nämlich einmal direkt an den einzelnen Schadenstellen, ferner eine als Oberbauleitung zu bezeichnende 2. Stufe am Schwerpunkt mehrerer Schadens- oder Bruchstellen sowie die oberste (3.) Stufe beim Stab des Hauptverwaltungsbeamten an einem zentralen Ort, die beste Lösung darstellt. Als besonders wichtig haben sich rechtzeitige Absperrmaßnahmen der deichnahen Verkehrswege gegenüber Schaulustigen erwiesen, um einen schnellen und zügigen Antransport von Einsatzkräften, Baugeräten und Material an die Schadensstellen sicherzustellen. Bei völlig unwegsamen Deichstrecken kommt auch der Einsatz von Lastenhubschraubern zum Einfliegen von Großsandsäcken in Betracht.

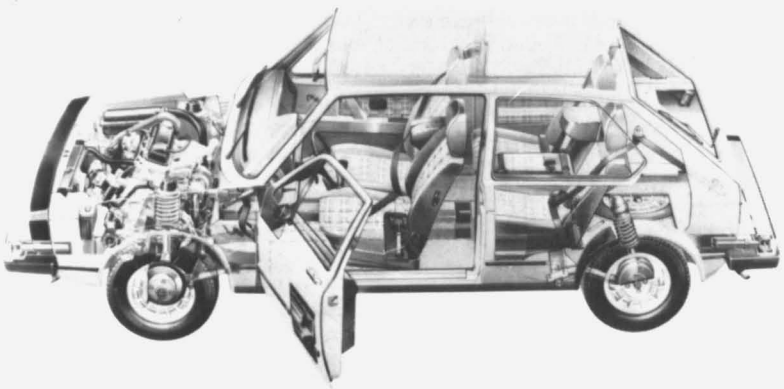
Das Studium des Werkes ist allen, die mit der organisatorischen und technischen Vorbereitung sowie Durchführung von Küstenschutzmaßnahmen befaßt sind, dringend zu empfehlen.

W. Such

Geheimfernschreiber

Den elektronischen Fernschreiber von Siemens gibt es jetzt in einer Sonderausführung, mit der sich die auszusendenden Texte auch gleich verschlüsseln lassen. Damit kann man die fernschriftliche Korrespondenz gegen unbefugtes Mitlesen absichern, was z.B. im militärischen Bereich, bei Polizeidienststellen oder oft auch bei privaten Teilnehmern notwendig ist. Das Sondermodell mit der Bezeichnung T 1000 CA kann aber auch ebenso als ganz normaler Fernschreiber, also ohne Verschlüsselung, benutzt werden.

Die Telexpartner müssen nur einen aus 24 frei wählbaren Buchstaben bestehenden Tagesschlüssel vereinbaren, den sie selbst einfach und schnell in den Codezusatz des Gerätes einspeichern können. Bis zu acht solcher Schlüssel lassen sich festlegen, so daß man mit seinen verschiedenen Teilnehmern auch mit unterschiedlichen Tagesschlüsseln verkehren kann. Der Text wird wie üblich über die Tastatur oder über den Lochstreifenleser eingegeben.



Forschungs-Volkswagen für US-Verkehrsministerium

Am 28. 6. 1977 übergaben Vertreter der Volkswagenwerk AG in Washington an US-Verkehrsminister Brock Adams einen neuartigen Forschungs-Volkswagen. An der feierlichen Übergabe nahm auch der deutsche Botschafter, Herr von Staden, teil. Das IRVW (Integrated Research Volkswagen) genannte Fahrzeug ist Teil eines vom US-Verkehrsminister finanzierten Forschungsauftrags. In diesem Auftrag wird die Wechselwirkung zwischen Abgasreduzierung und Treibstoffverbrauch für Dieselmotoren untersucht.

Entsprechend dient das IRVW dem Zweck zu demonstrieren, mit welchem Aufwand hohe Anforderungen an Sicherheit, Verbrauch und Umweltfreundlichkeit gleichzeitig zu erfüllen sind. Die Volkswagenwerk AG hat darauf hingewiesen, daß dieses Fahrzeug zwar noch viele Schritte von dem entfernt ist, was heute in Großserien gebaut und verkauft werden könnte, daß es sich aber um keinen „Traumwagen" handelt, der weitab von aller Realität konzipiert sei.

Beim IRVW handelt es sich um einen GOLF nach Art des Sicherheitsautos ESVW II, dessen 4-Zylinder-Dieselmotor (bereits aus dem GOLF Diesel bekannt) mit einem Abgas-Turbolader auf 53 kW (72 PS) Leistung gebracht wurde. Das Prinzip des Turboladers bringt gleichzeitig den Vorteil geringerer Schadstoffwerte im Abgas mit sich. Der Kraftübertragung dient ein 5-Gang-Schaltgetriebe (Bild: VW).

Neues Nordsee-Ölfeld

Das im britischen Bereich der Nordsee gelegene Ölfeld „Dunlin" wird nach dem gegenwärtigen Stand der technischen Vorbereitungen als neuntes Ölfeld Großbritanniens in Produktion gehen. Die von einem Konsortium unter Führung der britischen Shell U.K. in Auftrag gegebene Förderplattform soll noch in diesem Sommer auf ihren vorgesehenen Standort in Block 211/23 abgesenkt werden. Der Betonriese, dessen Gesamtkosten umgerechnet rund 715 Mio DM betragen, wurde als Rohbau in Rotterdam errichtet und zur weiteren Ausrüstung nach Stord/Norwegen geschleppt. Von dort wird die Plattform nunmehr ihre zweite Reise zu ihrem endgültigen Standort antreten.

Das Feld „Dunlin" gehört zwar nicht zu den bedeutendsten Lagerstätten der Nordsee, dennoch wurden die Schätzungen des vergangenen Jahres über die Höhe der gewinnbaren Reserven inzwischen wesentlich erhöht. Man rechnet nunmehr mit einer Spitzenförderung von 7,5 Mio t jährlich und einer Gesamtmenge von rund 85 Mio t.

Das nordwestlich der Shetland-Inseln gelegene „Dunlin"-Feld wird nach der Förderaufnahme in das Transportsystem integriert, das auch die Felder Brent und Cormorant durch eine Unterwasser-Pipeline mit dem Rohöl-Terminal Sullom Voe auf den Shetlands verbindet. Die Entfernung von der Dunlin-Förderanlage zur Cormorant-Plattform beträgt 34,2 km, von dort nach Sullom Voe erreicht der Rohrstrang eine Länge von 154 km.

SPEKTRUM
Das Magazin der Zivilverteidigung

Nuklearer Abfall

Eine Methode, die heißisostatisches Pressen für die sichere Einkapslung und Lagerung von nuklearem Abfall anwendet, wird von dem schwedischen Elektrounternehmen ASEA in deren Hochdrucklaboratorium in Robertsfors entwickelt, wie bekannt gegeben wurde.

Die 1976 in Robertsfors eingeleiteten Studien haben erwiesen, daß die Anwendung von heißisostatischem Pressen (HIP) in der Kerntechnologie drei verschiedene Alternativen zulässt, die in verschiedenen Stufen des Kernbrennstoffkreislaufes eingreifen. Den drei Alternativen ist gemeinsam, daß das Endprodukt gesinterte Körper sind, deren Eigenschaften mit denjenigen der härtesten in der Geologie bekannten Mineralien vergleichbar sind.

Die erste Alternative sieht vor, daß das Calcinat - der bei der Aufbereitung von Kernbrennstoff abgeschiedene Abfall - mit langzeitstabilem keramischem Material vermischt wird und danach unter hohem Druck zu vollkommen dichten Körpern gesintert wird. Da keine weitere Umwandlung oder Zersetzung erfolgen kann, können die Körper sodann unter sicheren Bedingungen in tiefen Bohrlöchern in geologisch stabilen Formationen gelagert werden.

Nach der zweiten Alternative wird die hochaktive Abfallösung durch anorganische Ionenaustauscher - einer Art chemischem Filter - geleitet, die nach dem Trocknen unter hohem Druck in kompakte und dichte Körper umgewandelt werden, deren Eigenschaften die gleichen sind, wie sie die mit der ersten Methode erhaltenen Körper besitzen.

Nach der dritten Alternative werden die verbrauchten Brennstäbe aus dem Reaktor nach der oben beschriebenen Technik direkt in kompakte, dichtgepresste Aufnahmekörper gekapselt. Werden diese Körper zudem von einem Strahlenschutzmantel, beispielsweise aus Stahl, umgeben, können sich Menschen, ohne Strahlungsschäden befürchten zu müssen, in der Nähe aufhalten.

SPEKTRUM
Das Magazin der Zivilverteidigung

Dienstvorschrift für Sprechfunk

Gemäß Beschluß der Arbeitskreise II und V der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer ist eine neue Dienstvorschrift für den Sprechfunkdienst verabschiedet worden. Sie trägt die Bezeichnung PDV 810 für den Bereich der Polizei und DV 810 für die übrigen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Beide Fassungen sind nahezu identisch, lediglich bei der DV 810 wurden in wenigen Fällen polizeispezifische Bezeichnungen durch allgemeine Funktionsbestimmungen ergänzt.

Die neue Dienstvorschrift gilt für den nichtöffentlichen beweglichen Landfunkdienst der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und sinngemäß für den Sprechfunkverkehr im Grenz-Kurzwellen-Bereich. Sie ist beim Herstellen, Betreiben und Unterhalten von Sprechfunkverbindungen auf den zugewiesenen Kanälen/Frequenzen unter Verwendung der zugeteilten Rufnamen/Rufzeichen zu beachten.

Söhngen Bildkatalog

Nach intensiver Vorarbeit stellt die Firma Wilhelm Söhngen, Taunusstein-Wehen ihren neuen Bildkatalog 204 für Sanitätsausrüstungen vor. Der Einkaufsführer enthält auf ca. 300 Seiten mit vielen hundert Illustrationen das gesamte Lieferprogramm der Firma. Das Nachschlagewerk, dessen Inhalt in 16 Produktgruppen gegliedert ist, enthält ausser den Sachinformationen einige interessante Beiträge über das Rettungswesen im Wandel der Zeit. Für Kunden im fremdsprachigen Ausland sind die Texte der einzelnen Produktgruppen in englischer oder französischer Sprache auf farbigem Papier beigefügt. Damit der Katalog stets auf dem neuesten Stand gehalten werden kann, erhalten die Empfänger von Fall zu Fall Ergänzungen.

Verbesserung der Zivilen Verteidigung vom Kabinett gebilligt

Das letzte Quartalsheft des Jahrganges 1977, die Ausgabe IV/77 der Fachzeitschrift ZIVILVERTEIDIGUNG wird unter anderem ausführlich von der Kabinettsvorlage und der Kabinettsitzung vom 6. Juli 1977 berichten.

Kernpunkt: Grundschutz der Zivilbevölkerung für alle denkbahren Gefahren- und Krisenlagen. Wir veröffentlichen die Kabinettsvorlage und die verabschiedeten Vorschläge des BMI.

Ministerialdirektor Peter Menke-Glückert, der Leiter der Abteilung ZV im BMI würdigt die Gründe für die beschlossene Verbesserung der Situation der Zivilen Verteidigung.

Wolfram von Raven wird diese Verbesserung kritisch durch leuchten und zugleich die bedrohliche These analysieren, die zivile Verteidigung würde dem potentiellen Gegner die kalte Kriegslust der Bundesrepublik deutlich machen und hätte mögliche aussenpolitische Konsequenzen, die der Entspannungspolitik zuwider laufen.

Neuordnung des Katastrophenschutzes heißt ein weiterer Artikel. In Auswertung der Waldbrandkatastrophe in Niedersachsen erhält der bisher ausschließlich auf der Kreisstufe aufgebaute Katastrophenschutz eine überörtliche Komponente.

Der Warndienst wird modernisiert. Das vor 20 Jahren entwickelte drahtgebundene Warnsystem soll neue technische Entwicklungen berücksichtigen.

Zivilverteidigungsreserve an Lebensmitteln ist eine Sicherheitsreserve, die jahrelang energisch aufgebaut wurde, in den letzten Jahren jedoch ebenso energisch wieder abgebaut wurde - unverständlich für die betroffene Bevölkerung, die die angeführten Motivationen im V-Fall nicht verstehen wird.

Sonderheft IV / 77
ZIVILVERTEIDIGUNG

Jetzt schon vormerken - Mehrexemplare vorausbestellen.
OSANG VERLAG - 5340 Bad Honnef 1 - Postfach 1669

Planungsseminar „Baulicher Zivilschutz"; Veranstaltungen im zweiten Halbjahr 1977 beim Bundesamt für Zivilschutz

Das Bundesamt für Zivilschutz in 5300 Bonn-Bad Godesberg, Deutschherrenstraße 93, führt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im zweiten Halbjahr 1977 weitere Planungsseminare „Baulicher Zivilschutz" durch. Sie setzen sich mit Grundlagenproblemen des Zivilschutzes und des Schutzbaues auseinander.

Zu diesen Planungsseminaren ergingen die Einladungen für leitende Bedienstete der staatlichen und kommunalen Bauverwaltungen an die Innenminister (-senatoren) der Länder bzw. an zu beteiligende Bauressorts.

Zu den Seminaren sind auch wieder freischaffende Architekten, Baumeister und Bauingenieure sowie beratende Ingenieure und leitende Bedienstete der Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaften eingeladen.

Die entsprechenden Berufs- und Fachverbände wurden verständigt. Im zweiten Halbjahr 1977 werden folgende Seminare durchgeführt:

- 30. 8. bis 2. 9.1977
- 6. 9. bis 9. 9.1977
- 13. 9. bis 16. 9.1977
- 25.10. bis 28.10.1977
- 22.11. bis 25.11.1977
- 29.11. bis 2.12.1977
- 13.12. bis 16.12.1977

Die Seminare finden im Dienstgebäude des Bundesamtes statt. Die Teilnahme ist gebührenfrei. Das Bundesamt erstattet die Reisekosten analog dem Bundesreisekostengesetz in der zur Zeit geltenden Fassung. Verdienstausfall kann nicht erstattet werden.

Schutzhelm kombiniert mit Atemschutzmaske

Figur 1 zeigt einen aufgesetzten Schutzhelm 1 mit angelegter Atemschutzmaske 2. Die Erfindung zeigt einen Weg, wie die bei aufgesetztem Schutzhelm anzulegende Maske so mit diesem zu verbinden ist, daß ein sicherer Sitz und eine zuverlässige Abdichtung gewährleistet sind und eine Anpassung der bänderlosen Maske an die jeweilige Kopfform des Benutzers erfolgt.

Die Verbindung zwischen dem Helm 1 und der Maske 2 erfolgt beidseitig über die Verriegelungseinrichtung 5 mit dem in das Rastlager 6 eingreifenden Bolzen 7. Das Rastlager besteht aus einem länglichen Lagerbett 8 mit umlaufenden Schultern 9, 10. Die Verriegelungseinrichtung 5, die in der Schutzhelmwand 12 dem Lager 6 gegenüber angeordnet ist, ist an Hand der Fig. 2 dargestellt. Beim Anlegen greifen die Bolzen 7 jeweils von beiden Seiten in die Lager 6 ein. Das Andrücken der Maske 2 zur Erreichung eines dichten Sitzes am Rahmen 4 erfolgt durch Drehen der Griffhülsen 18. Die Drehbewegung überträgt sich nach Anschlag des Mitnehmerstiftes 22 an die achsparallele Seite des Durchbruches 21 auf die Drehkörper 13. Mit diesen werden dann auch die Bolzen 7 auf ihrer Umfangsbahn nach hinten genommen, wobei sie die Maske gegen das Gesicht ziehen.

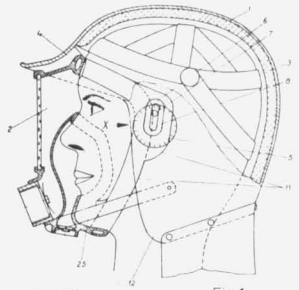


Fig. 1

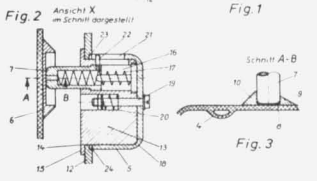


Fig. 2 Fig. 3

Anmelder: Drägerwerk AG, 2400 Lübeck; Erfinder: Ernst Warncke, 2400 Lübeck; Anmeldetag: 7.11.1975; Offenlegungstag: 18.5.1977; Offenlegungsschrift Nr. 25 49 979; Klasse A 42 B 3/00.

Neutronenmeßeinrichtung mit Überwachungseinrichtung

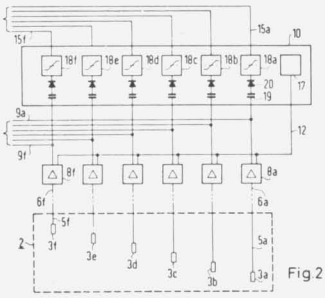


Fig. 2

Die an den Meßstellen angebrachten Neutronendetektoren 3a bis 3f sind über Kabel 5a, 6a bis 5f, 6f mit Stromverstärkern 8a bis 8f verbunden. Letztere geben auf die Leitungen 9a bis 9f das Nutzsignal zu seiner Messung oder Abgabe eines Warnsignales. Zur Überwachung der Betriebssicherheit und des Isolationswiderstandes der Verbindungskabel 5a bis 6f wird über die Leitung 12 eine vom Oszillator 17 erzeugte Modulationsspannung den Verstärkern 8a bis 8f eingegeben. Zur Überwachungseinheit 10 gehören ferner für jeden der Stromverstärker 8a bis 8f Grenzwertmelder 18a bis 18f, die jeweils über einen als Filter wirkenden Kondensator 19 und einen Gleichrichter 20 angeschlossen sind. Auf diese Weise wird die Überwachungseinheit durch das in Form eines Gleichstromsignales vorliegende Nutzsignal nicht beeinflußt. Der Ausgang der Grenzwertmelder 18a bis 18f gibt über Leitungen 15a bis 15f eine Fehlermeldung in dem Fall, daß der Isolationswiderstand eines der Neutronendetektoren samt Anschlußleitungen nicht mehr den erforderlichen hohen Wert hat.

Anmelder: Kraftwerk Union AG, 4330 Mülheim; Erfinder: Dr. Haller Pierre, 8520 Erlangen; Anmeldetag: 20.8.1974; Bekanntmachungstag: 21.4.1977; Auslegeschrift Nr. 24 39 954; Klasse G 01T 3/00.

Erste-Hilfe-Gerät

Die Behandlung von Brandwunden mit kaltem Wasser stellt eine wirksame Maßnahme dar, durch die Gewebezerstörungen und der Verbrennungsschock abgemildert werden. Ein raumsparendes, transportables Gerät, welches sofort mit Kaltwasser getränkte Verbände zur Verfügung stellt, besteht aus einem Behälter, der in einen Wassertank 10 und ein oder mehrere Behälterabteile 11, 12 zur Aufnahme von saugfähigem Verbandzeug 22 und von einem ungiftigen endothermen Reagenz 21 unterteilt ist, wobei zwischen dem Wassertank und den Behälterabteilen ein mit einem von aussen betätigbaren Absperrorgan versehener Verbindungsweg liegt. Beim Gebrauch wird das Gerät auf den Kopf gestellt und die Bajonett-Steckeinrichtung 16 aus der Anschlagstellung am Zwischenanschlag 17 herausgedreht und anschließend in axialer Richtung auf das mittlere Behälterabteil 11 zubewegt, bis dessen benachbarte Kante am Dichtungsring 19 anliegt. Durch diese Bewegung wird das federbelastete Ventil 13 geöffnet, so daß nunmehr das Wasser aus dem Tank 10 durch die Öffnungen im Boden 14 in das Abteil 11 gelangt, wo es die dort befindlichen kristallinen Harnstoff-Anhydrid-Tabletten auflöst und sich dabei abkühlt. Sodann fließt das Wasser durch die Öffnungen im Deckel 15 in das Verbandmaterialabteil, aus welchem die mit Kühlwasser getränkten Verbände entnommen werden.

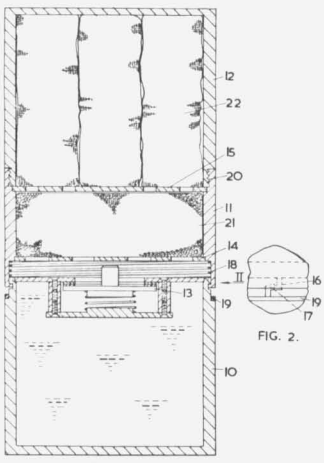


FIG. 1.

FIG. 2.

Anmelder: National Research Development Corp., London; Erfinder: Edmund Alexander Bourne, Farnborough, Hampshire; James Gerard Fitzgerald, Kensington, London (Großbritannien); Anmeldetag: 4.10. 1975; Offenlegungstag: 14.4. 1977; Offenlegungsschrift Nr. 25 44 461; Klasse A 61 F 17/00.

Verlegebrücke

Die Brücke 1 umfaßt zwei nebeneinanderliegende Spurbahnen 2, 3 die über Querträger 4 miteinander verbunden sind. An den Innenlängsseiten 5 der Spurbahnen 2, 3 sind im Abstand zueinander mehrere Halterungen 6 angeordnet, in denen die Querträger 4 geführt und über eine Verriegelungseinrichtung 7 festsetzbar sind. Die Halterung 6 weist eine Führungshülse 18 auf, die sich ins Innere des Spurbahnkörpers erstreckt. Zum Verriegeln der Querträger 4 sind diese mit zwecks Einstellung der Spurweite voneinander beabstandeten Ringnuten 8 versehen, in die ein über Nocken 9 mittels einer Handhabe 10 spannbarer Ring 11 einrasten kann. Die Querträger 4 sind in der Mitte geteilt und über eine Kupplung 12 fest miteinander verbindbar.

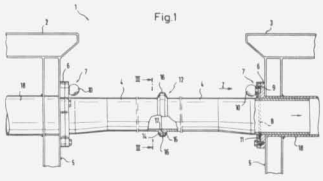


Fig. 1

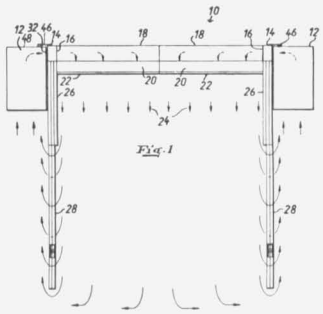
Zum Transportieren der Brücke, z.B. auf einem LKW, sind die Spurbahnen nach dem Lösen der Verriegelungseinrichtung 7 zusammenschiebbar, wobei die Querträger 4 in die Führungshülsen 18 einschiebbar sind und verdeckt im Spurbahnkörper lagern.

Anmelder: Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG, 7000 Stuttgart; Erfinder: Hans Weigele, 7000 Stuttgart; Friedhelm Söffge, 7014 Kornwestheim; Anmeldetag: 14.2.1975, Bekanntmachungstag: 12.5.1977; Auslegeschrift Nr. 25 06 125; Klasse E 01 D 15/12.

Patentberichte

Ortsbewegliche Einrichtung nach dem Baukastenprinzip zur Bildung eines staub- und keimfreien Raums für chirurgische Zwecke

Der in Draufsicht dargestellten Einrichtung 10 sind ein oder zwei getrennte Gebläsebaueinheiten 12 zugeordnet, die abnehmbar an die Stirnwand 14 angeschlossen sind. Die Luft tritt durch seitliche Öffnungen 16 in die in der Stirnwand 14 befindlichen Luftkammern 18 ein, welche raumseitig durch Hochleistungsfilter 20 mit perforierten Abdeckungen 22 begrenzt sind. Die Seitenwände 26 des Raumes führen den laminaren und von Verseuchungsstoffen freien Luftstrom. An die Seitenwände 26 ist eine einschiebbare Verlängerung 28, z.B. in Form von Schiebetüren angebracht. Die Luft entweicht aus dem abgegrenzten Raum oberhalb der Schiebetüren und aus seiner offenen Seite, wie durch Pfeile angedeutet.



Eine solchermaßen aufgebaute sterile Zelle ist einfach ausgebildet und läßt sich schnell auf- und abbauen. Im abgebauten Zustand nimmt sie nur wenig Platz ein. Infolge der separaten Gestaltung der Gebläseeinheiten 12 sind diese leicht zu warten und zu reparieren.

Anmelder: Bio-Dynamics Inc., Indianapolis, Ind. (USA); Erfinder: Robert Claude Marsh, Albuquerque, N.M. (USA); Anmeldetag: 9.3.1973, USA 10.3.1972; Bekanntmachungstag: 5.5.1977; Auslegeschrift Nr. 23 11 800; Klasse F 24 F 9/00.

Atemfilter mit Plombierverschlüssen

Das Atemfilter 1 ist an der Zuluft- und der Atemluftöffnung 2, 3 durch je einen Plombierverschluß 4 verschlossen.

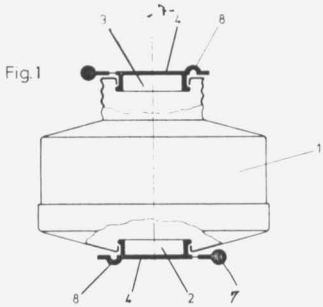


Fig.1

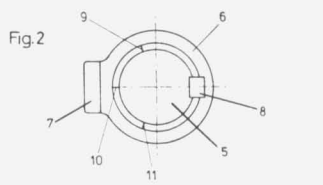


Fig.2

Letzterer besteht aus einem von einem Ring 6 umgebenen Stopfen 5. Der Ring 6 besitzt um 180° gegeneinander versetzt eine Hantierung 7 und eine Brücke 8, mit welcher er fest verbunden ist. Mehrere Plombierstege 9, 10, 11 bilden weitere leicht zerstörbare Verbindungen. Beim Hochziehen der Hantierung 7 reißen zuerst die Plombierstege 9, 10, 11, bevor der Stopfen 5 aus der Öffnung herausgezogen wird. Ein solcher einfacher Plombierverschluß vereinigt seine Verschließeigenschaften mit der gewünschten Sicherung gegenüber einem nicht erkennbaren Öffnen und Wiederverschließen des Filters.

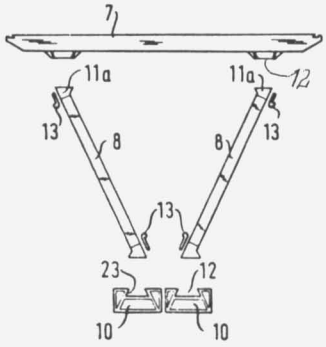
Anmelder: Drägerwerk AG, 2400 Lübeck; Erfinder: Wolfgang Eckstein, 2407 Sereetz; Armin Rundshagen, 2430 Neustadt; Anmeldetag: 24.9.1975; Offenlegungstag: 7.4.1977; Offenlegungsschrift Nr. 25 42 460; Klasse A 62 B 23/02.

Zerlegbare Brücke

Der anhand der Figur in auseinandergezogener Darstellung erläuterte Aufbau der einzelnen Brückenelemente ermöglicht ein schnelles und einfaches Zusammensetzen und Auseinandernehmen der Brücke. Die Seitenwände 8 der Mittelteile als auch der sich an den Brückenenden anschließenden Rampenteile sind an ihren oberen und unteren Schmalseiten mit Verbreiterungen 11 a versehen, die in eine schwalbenschwanzartige Führung 12 des Obergurtes (Fahrbahnplatte) 7 und des Untergurtes 10 eingreifen. Mit Hilfe zwischen der Verbreiterung 11a und einer Wand 23 der Führung 12 einsteckbarer keilartiger Klemmelemente 13 werden die Seitenwände 8 lösbar im Ober- und Untergurt 7 bzw. 10 gehalten.

Die Führung 12 kann auch mit Hilfe einer Verzahnung mit den Seitenwänden 8 verbunden sein.

Entsprechend der erforderlichen Brückenlänge werden mehrere solcher Einheiten über Streben miteinander verbunden.



Anmelder: Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG, 7000 Stuttgart; Erfinder: Friedhelm Söffge, 7014 Kornwestheim; Ortwin Piper, 7141 Schwieberdingen; Hans Weigele, 7000 Stuttgart; Anmeldetag: 14.2.1975; Bekanntmachungstag: 17.3.1977; Auslegeschrift Nr. 25 06 124; Klasse E 01 D 15/12.

Vorrichtung zum Abseilen von Personen

In dem aus zwei Platten 1, 2 gebildeten Rahmen sind zwei Hauptrollen 3, 4 und eine zweiteilige Führungsrolle 5 gelagert, welch letzterer ein Seilführungsklotz 6 zugeordnet ist. Das beidseitig mit Ösen 10 versehene Seil 7 wird von dem Seileinlauf bzw. -auslauf aus S-förmig so über die Hauptrollen 3 und 4 geführt, daß es zweimal über die von der Führungsrolle 5 am weitesten entfernte Hauptrolle 4 verläuft. Die zwischen den Hauptrollen 3 und 4 sich erstreckenden Seilabschnitte werden durch eine entsprechende Bemessung des Abstandes der Platten 1, 2 gegeneinander gedrückt. Am Rahmen ist ein Sitzgurt 12 befestigt.

Die preiswerte und nur wenig Platz beanspruchende Vorrichtung wird folgendermaßen gehandhabt: Nach Befestigung

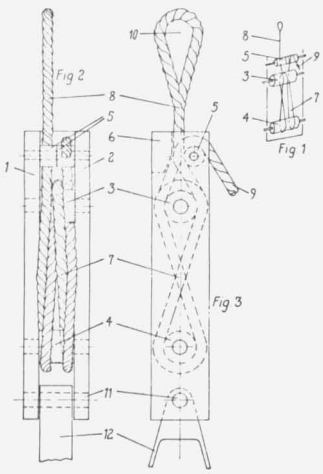


Fig 2

Fig 1

Fig 3

der Seilöse 10 z.B. an einem Balkon, Stiegengeländer, Zentralheizungskörper, begibt sich die abzuseilende Person in den Sitzgurt 12 und ergreift das Seilende 9. Zur Steuerung der Abseilgeschwindigkeit läßt der sich Rettende das Seilende 9, auf das nur mehr geringe Kräfte einwirken, durch die Hand gleiten oder fiert es Hand über Hand. Nach Beendigung der Talfahrt befindet sich die nicht dargestellte andere Seilöse in der Nähe des Seileinlaufes, so daß es zur Wiederverwendung des Gerätes nur erforderlich ist, diese Öse anstelle der Öse 10 an dem Halter zu befestigen.

Anmelder und Erfinder: Rudolf Höger, 2061 Tönningstedt; Anmeldetag: 3.4.1974; Bekanntmachungstag: 14.4.1977; Auslegeschrift Nr. 24 16 051; Klasse A 62 B 1/06.