

NOTFALLVORSORGE

Zeitschrift für Katastrophenvorbeugung
und Gefahrenabwehr



Forschung - Technik - Medizin - Organisation - Recht

- ▲ Zur Struktur des Führungsvorganges
- ▲ 2. Sitzung der „Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz“
- ▲ Integriertes Lage- und Führungszentrum bei der Bundesregierung
- ▲ Die persönliche Sicherheit humanitärer Helfer bei Einsätzen in Krisengebieten
- ▲ Fragwürdige Praktiken bei Medikamentenspenden für Bosnien-Herzegowina

SICHERHEIT GEHT VOR!



NOTFALLVORSORGE

begründet von Dr. Paul-Wilhelm Kolb,
ehem. Präsident des Bundesamtes für Zivilschutz,
fortgeführt von Dr. Rudolf Wandel

Ergänzbare Sammlung, 10 Bände, über 12000 Seiten, in Ringordnern
ISBN 3-8029-6700-3 DM 798,-

Aktualisierungen für die einzelnen Bände erhalten Sie 1-2mal jährlich.

Gezielte Schutzmaßnahmen für effektive Notfallvorsorge

- Umfassende Informationen auf aktuellem Stand
- Praktische Arbeitsgrundlage für jeden Mitarbeiter
- „Notfallvorsorge“ – die Basis für mehr Fachkompetenz

TELEFAX: (09 41) 5 68 41 11

BESTELLCOUPON

(Bitte abtrennen und an Ihre Buchhandlung bzw. an untenstehende Adresse einsenden)

JA, ich bestelle NOTFALLVORSORGE

..... Expl. Gesamtwerk in 10 Bänden	ISBN 3-8029-6700-3	DM 798,-
..... Expl. Zivilschutz 1	ISBN 3-8029-6710-0	DM 98,-
..... Expl. Zivilschutz 2	ISBN 3-8029-6720-8	DM 98,-
..... Expl. Katastrophenschutz	ISBN 3-8029-6730-5	DM 98,-
..... Expl. Rettungs- und Gesundheitswesen	ISBN 3-8029-6740-2	DM 98,-
..... Expl. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	ISBN 3-8029-6750-X	DM 98,-
..... Expl. Atomrecht	ISBN 3-8029-6760-7	DM 98,-
..... Expl. Gefahrenabwehr	ISBN 3-8029-6770-4	DM 98,-
..... Expl. Äußere Sicherheit	ISBN 3-8029-6780-1	DM 98,-
..... Expl. Vorsorgehandbuch 1	ISBN 3-8029-6790-9	DM 98,-
..... Expl. Vorsorgehandbuch 2	ISBN 3-8029-6800-X	DM 98,-

Die Preise verstehen sich zzgl. Porto und Verpackung.

JA, bitte senden Sie mir Ihr Verlagsverzeichnis „Moderne Verwaltung“

WALHALLA FACHVERLAG
Postfach 10 10 53 · 93010 Regensburg · Tel.: (09 41) 5 68 40

„Notfallvorsorge“ – das bewährte Nachschlagewerk für erfolgreiche Katastrophenschutzpraxis! Ebenso hilfreich für Ausbildung und Einweisung der MitarbeiterInnen.

Zusammengestellt aus allen Gesetz- und Verordnungsblättern des Bundes und der Länder sowie weiteren wichtigen Veröffentlichungen.

Auch einzeln erhältlich:

Band I Zivilschutz 1 über 800 Seiten ISBN 3-8029-6710-0 DM 98,-	Band VI Atomrecht über 1600 Seiten ISBN 3-8029-6760-7 DM 98,-
Band II Zivilschutz 2 über 1200 Seiten ISBN 3-8029-6720-8 DM 98,-	Band VII Gefahrenabwehr über 1300 Seiten ISBN 3-8029-6770-4 DM 98,-
Band III Katastrophenschutz über 1000 Seiten ISBN 3-8029-6730-5 DM 98,-	Band VIII Äußere Sicherheit (einschl. Länderrecht) über 1300 Seiten ISBN 3-8029-6780-1 DM 98,-
Band IV Rettungs- und Gesundheitswesen über 900 Seiten ISBN 3-8029-6740-2 DM 98,-	Vorsorgehandbuch 1 (einschl. Länderrecht) Band IX, über 1200 Seiten ISBN 3-8029-6790-9 DM 98,-
Band V Öffentliche Sicherheit und Ordnung über 1100 Seiten ISBN 3-8029-6750-X DM 98,-	Vorsorgehandbuch 2 (einschl. Länderrecht) Band X, über 700 Seiten ISBN 3-8029-6800-X DM 98,-

Absender:

Name, Vorname

Straße, PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Hinweis: Die Aktualisierungen zu ergänzbaren Sammlungen erhalten Sie automatisch – sofort nach Erscheinen – zugesandt. Abonnements können jederzeit schriftlich gekündigt werden, sofern die Mindest-Laufzeit von einem Jahr erfüllt wurde. Bei Bestellung ohne laufende Aktualisierungen gilt der erhöhte Einzelzeitspreis.

Ihr Widerrufsrecht: (nur bei ergänzbaren Sammlungen)
Ich habe davon Kenntnis genommen, daß ich die Bestellung innerhalb einer Woche schriftlich beim Walhalla Fachverlag widerrufen kann. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung der Widerrufserklärung (Datum des Poststempels).

Datum, Unterschrift

 **WALHALLA**
FACHVERLAG

Integrierte Hilfeleistung als Bestandteil nachhaltiger Katastrophenvorsorge

Mit der Gründung der „Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz (SKK)“ am 29.09.1997 wurde ein transdisziplinärer Entwicklungsprozeß für eine nachhaltige Katastrophenvorsorge in Deutschland auf den Weg gebracht. Die Konferenz versteht sich als Impulsgeber von Innovationen, um als Forum nationaler Notfallvorsorge Gestaltungsfähigkeit zurückzuerlangen. Strategisches Leitbild ist die integrierte Hilfeleistung und die damit verbundene Nutzung von Synergieeffekten.

Durch diese langfristige Grundorientierung soll eine Verbesserung von Schutzintensität, -effizienz und Schutzleistung sowie ein transparenterer gesamtgesellschaftlicher Nutzen erreicht werden; auch im Sinne der Einbindung integrativer Analysen von regionaler bzw. nationaler Katastrophenanfälligkeit.

Ein integrierter Ansatz zur Vernetzung in der Katastrophenvorsorge und das bezogen auf die integrierte Hilfeleistung zu analysierende Katastrophenpräventions- und Bewältigungspotential erfordert zunächst eine Daten-, Funktionen- und Methodenintegration. Wichtige Grundlagenarbeiten leisten in diesem Zusammenhang jetzt die von der „Ständigen Konferenz“ initiierten Projektgruppen „Einheitlicher Sprachgebrauch“, „Risikoanalysen,

Gefahrenanalysen, Datengewinnung“ und „Harmonisierung“.

Die Konkretisierung und Umsetzung der Handlungsziele sowie die Programm- und Projektkoordination werden dann nach Diskussion und Vorschlägen der einzelnen Arbeitsgruppen Aufgabe der SKK-Projektgruppe „Integriertes Hilfeleistungssystem“ sein, die im Herbst 1998 ein Realisierungskonzept vorlegen wird.

Weitere wichtige Impulsgeber für Innovationen in der Katastrophenvorsorge sind v.a. das deutsche IDNDR-Komitee und die Versicherungswirtschaft, die im Sinne einer neuen Qualität der Bündelung personeller, materieller und institutioneller Ressourcen zu einer „treibenden Kraft“ in der gesamten Problematik nachhaltiger Katastrophenvorsorge avancierten. So werden von der in Kürze vorliegenden interdisziplinären IDNDR-Studie zu Ursachen, Verlauf und Folgen des Sommerhochwassers 1997 an der Oder wichtige Aussagen zu bestehenden Präventions- und Bewältigungspotentialen ebenso erwartet wie von den Ergebnissen einer ebenfalls vom IDNDR beauftragten Studie zur Entwicklung von Indikatoren zur Bestimmung der Katastrophenanfälligkeit der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der von den Vereinten Nationen vorgeschlagenen ökonomischen, ökologischen, sozialen und institutionellen Indizierung nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development).

So haben beispielsweise auch die Ergebnisse des gemeinsam mit dem

Bundesamt für Zivilschutz durchgeführten IDNDR-Seminars zur Zusammenarbeit von Selbsthilfeinitiativen, Katastrophenschutz, Verwaltung und Versicherungswirtschaft am 16./17.09.1997 in Bad Neuenahr-Ahrweiler unterstrichen, daß bei einer besseren Vernetzung und Kooperation zwischen öffentlicher, betrieblicher und privater Gefahrenabwehr und Schadensvorsorge erhebliche Nutzen- und Synergiepotentiale freizusetzen wären.

Die erwähnten Institutionen stehen damit in einer gewissen Symbiotik zu den Aktivitäten der „Ständigen Konferenz“. Integrierte Hilfeleistung heißt eben auch, auf der Grundlage von Kooperationen Synergiepotentiale abzuleiten und konkrete Innovationsfelder gemeinsam zu definieren, um so Schutzleistungen in gesamtgesellschaftlichen Bezügen zu optimieren und durch Vernetzung Ressourcen unter Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsaspekten fiskalisch, finanziell, räumlich, organisatorisch, personell und technisch-materiell besser zu nutzen.

Langfristig sollte die Konzeption und Entwicklung eines Informationspools und Katastrophenmonitorings als Instrument zur Bewältigung komplexer Schadensereignisse das Ziel sein, um so das Wissen und die Möglichkeiten verschiedener Akteure bis hin zu Forschungseinrichtungen und Versicherungswirtschaft im Ereignisfall gezielt abrufen und in das Katastrophenmanagement integrieren zu können.

Klaus-Dieter Kühn

ZIVIL-/KATASTROPHENSCHUTZ

- 4 Zur Struktur des Führungsvorganges
Vom Dickicht der Weisung zum dichten Netz der Befehle

BEVÖLKERUNGSSCHUTZ NATIONAL

- 10 Die „Denkfabrik“ Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz
Erste Ergebnisse und Empfehlungen noch 1998

KRISENMANAGEMENT

- 15 Vorschlag und Forderung:
Integriertes Lage- und Führungszentrum bei der Bundesregierung

HUMANITÄRE HILFE

- 18 Die persönliche Sicherheit humanitärer Helfer bei Einsätzen in Krisengebieten
23 Humanitäre Hilfe im VN-Sekretariat nach Auflösung des Department of Humanitarian Affairs (DHA)

- 24 Fragwürdige Praktiken bei Medikamentenspenden für Bosnien-Herzegowina

HINTERGRUND/GESCHICHTE

- 25 Zivile Verteidigung
Ein historischer Abriß

33 BÜCHER

33 PRESSESCHAU/MELDUNGEN

34 Impressum

Zur Struktur des Führungsvorganges

Vom Dickicht der Weisung zum dichten Netz der Befehle

von Kapitänleutnant
Dipl.-Ing. Peter Buchner, Bonn

„Nach dem historischen Umbruch in Mittel- und Osteuropa gehört die politische Ordnung des Kalten Krieges der Vergangenheit an. Durch die Verbindung der deutschen Einheit mit den Fortschritten in der europäischen Einigung und den Erfolgen der Rüstungskontrolle und Abrüstung hat sich die Sicherheitslage besonders in der Mitte Europas grundlegend verbessert. Europa hat die Chance zu einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung, die alle Europäer eint. Die Gefahr einer großangelegten und existenzbedrohenden Aggression ist überwunden. Deutschlands territoriale Integrität und die seiner Verbündeten ist militärisch auf absehbare Zeit nicht existentiell bedroht.“¹

Dieser verbesserten Lage ist selbstverständlich auch im Zivilschutz, der nichtmilitärischen Vorsorge des Bundes für einen Verteidigungsfall, Rechnung zu tragen. Deshalb verschiebt sich derzeit die Balance vom Zivilschutz des Bundes einerseits hin zum Katastrophenschutz, getragen von den Ländern, im Gleichschritt mit der sicherheitspolitischen Lageverbesserung. In der Reduzierung der Verteidigungsvorsorge bei gleichzeitigem Erweiterungsbedarf der Risikovorsorge vor allem bei „zivilen“ technischen Risiken stecken die Herausforderungen, die im Katastrophenschutz vor uns liegen.

Der Führungsvorgang

Als Baustein der Überlegungen über die Organisation unserer Gefahrenvorsorge soll im folgenden die Struktur des Führungsvorganges geprüft und ihre begriffliche Ausgestaltung bewertet werden. Unter Führung versteht die heute nicht mehr in Kraft befindliche KatS Dv 100 „Führung und Einsatz“ richtungsweisendes und steuerndes Einwirken auf das Verhalten anderer Menschen, um eine Zielvorstellung zu verwirklichen; sie umfaßt auch den Einsatz materieller Mittel². Als Führungsvorgang (Abb.1) wird definiert: „Der Führungsvorgang ist ein zielgerichteter, immer wiederkehrender und in sich geschlossener Denk- und

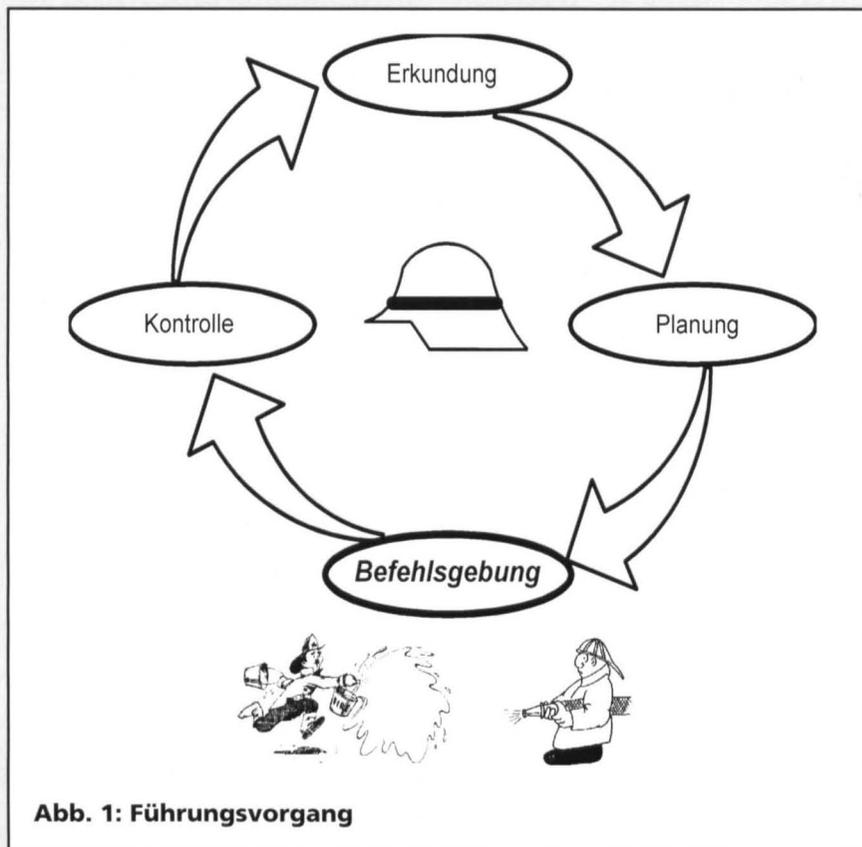


Abb. 1: Führungsvorgang

Handlungsablauf; er vollzieht sich auf allen Ebenen und in allen Bereichen.“³ Hierzu führt die FwDv 12/1 ergänzend aus, daß dabei Entscheidungen vorbereitet und durchgesetzt werden und daß der Führungsvorgang nicht auf die Tätigkeit des Einsatzleiters beschränkt ist.⁴ Dies drückt ein breiteres Verständnis als Führung, nämlich Problemlösen, aus. Während die in diesen Vorschriften genannten Elemente des Führungsvorganges Lagefeststellung und Planung nicht diskussionswürdig erscheinen, kann die militärspezifische Terminologie des Befehls Widerspruch herausfordern. Die damit verbundenen Implikationen provozieren die Frage, ob es sich bei dieser Begriffswahl entweder um eine Unschärfe oder um eine wohlüberlegte konzeptionelle Strukturentscheidung handelt. Schließlich sollte die Kontrolle in Anlehnung an die kybernetischen Gewohnheiten eingeführt werden, die auf alle Fälle in bezug auf die Menschenführung von der Lagefeststellung zu unterscheiden ist, weil sie über den Sachbezug hinaus auch die Gefühlswelt der Helfer einbeziehen muß.

Befehl oder Weisung?

Zunächst könnte man vermuten, daß mit dem Befehlsbegriff die gesellschaftliche Akzeptanz des Dienstes eingeschränkt wird, weil der hohe Rang, den wir den Werten Selbstverwirklichung und freie Entfaltung zuschreiben, unzureichend berücksichtigt wird. Deshalb liegt bei der anzutreffenden Personalstruktur die Vermutung nahe, daß ein hoher Anteil von Helfern, die durch ihre Verpflichtung vom Wehrdienst befreit sind, ihre uneingeschränkte Zustimmung zur engen Anlehnung ans Militärische verweigern.

Daneben ergibt die Untersuchung des Status der Helfer, daß die Nähe zum Beamten⁵ wahrscheinlich größer ist als die zum Soldaten. Fragt man beispielsweise in der Bevölkerung nach dem Träger der Gefahrenabwehr, so werden an erster Stelle Polizei und Feuerwehr genannt. Die Feuerwehrmänner der Berufsfeuerwehren sind Beamte, so daß zunächst ins Auge sticht, daß auch die anderen Helfer, beispielsweise des THW, ASB usw., diesem Status nahe stehen. Dies legt nahe, daß der Begriff der Weisung oder Anweisung im



SAR-Hubschrauber im Einsatz

Führungsvorgang des KatS und in der alltäglichen Gefahrenabwehr möglicherweise besser gewählt wäre. Darüber hinaus ist zu fragen, durch welche Sicherungen ein rechtlicher Rahmen vorgegeben wird, in dem sich der einzelne weiterhin der freien Entfaltung seiner der Persönlichkeit hingeben kann.

Klare Begriffswahl

Diese Überlegungen sind mindestens in fünf Bereichen handlungsrelevant: Erstens wird ein Beitrag für die Klarheit der Ausbildung der Hilfskräfte geleistet. Eine klare Begriffswahl erhöht die Handlungssicherheit und sichert die reflektierte Entscheidungsfindung, gerade bei zunehmender Verdichtung der Lebensräume und ansteigender Komplexität technischer Vorgänge. Zweitens kann man die Datenbasis beim Einsatz mit modernen Entscheidungsmethoden nur dann sinnvoll sichern, wenn man nicht in anderen Bereichen neue Unschärfen durch sorglos gebrauchte Begriffe in die Entscheidungsvorbereitung zurückholt. Drittens wird ein Anstoß gegeben, die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht aus den Augen zu verlieren. Sie legitimieren nicht nur die Eingriffe zur Gefahrenabwehr, also nach außen, sondern binden auch die Helfer an die Gefahrenabwehrorganisation. Viertens wird mit den Überlegungen ein Beitrag zur Vereinheitlichung des „Sprachwirrwarr“ im Sinne einer Aufgabenstellung der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz vorgelegt, der schließlich fünftens zugleich einen Beitrag zum gegenseitigen Verständnis in der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit leisten kann. Und daß auch dies nach wie vor nicht außerhalb des Denkbaren liegt, zeigt der

Foto: Hartmuth le Coutre, BMVg

Einsatz der vielen ehrenamtlichen Helfer des Katastrophenschutzes gemeinsam mit den Soldaten der Bundeswehr zuletzt beim Oder-Hochwasser in der Mitte des vergangenen Jahres. Dort wurden mit Befehlen Entscheidungen in die Tat umgesetzt. Ob dies ehrlich für alle gilt, das ist im folgenden zu beantworten.

Befehl und Gehorsam in den Streitkräften

Der Befehl ist das militärspesifische Führungsinstrument von Soldaten. Die Begriffsdefinition findet man im Wehrstrafgesetz: „Ein Befehl (ist; d.V.) eine Anweisung zu einem bestimmten Verhalten, die ein militärischer Vorgesetzter einem Untergebenen schriftlich, mündlich oder in anderer Weise, allgemein oder für den Einzelfall und mit dem Anspruch auf Gehorsam erteilt.“⁶ Daß dieses Gesetz nur für die Soldaten der Bundeswehr⁷ gilt, gibt Anlaß, die Begriffswahl für den Katastrophenschutz zu diskutieren.

Das soldatische Dienstverhältnis beruht auf Gehorsam⁸. Dem Recht des Vorgesetzten, durch Befehle Einfluß auf das Verhalten von Soldaten zu nehmen, steht seine besondere Pflicht gegenüber, Befehle nur zu dienstlichen Zwecken und unter Beachtung der Gesetze und Dienstvorschriften zu erteilen.⁹ Zugleich trägt der Vorgesetzte für seine Befehle die Verantwortung.¹⁰

Um Befehle durchzusetzen, hat er die Wehrdisziplinarordnung und das Wehrstrafgesetz an der Hand. Einerseits kann er den Untergebenen in überwiegend erzieherischer Absicht zur Pflichterfüllung bewegen, oder andererseits wirkt das Wehrstrafgesetz generalpräventiv,

indem es Ungehorsam¹¹ und Gehorsamsverweigerung¹² als Straftatbestände festlegt.

Dennoch besteht mit der Befehlsbefugnis keine alles umfassende Verfügungsgewalt. Die soldatische Gehorsampflicht muß dort beschränkt sein, wo die Gefahr eines Mißbrauchs besteht. Auf der einen Seite ist dies die Schranke durch die Pflichten jedes Vorgesetzten selbst, der die Befehle nur zu dienstlichem Zweck und unter Beachtung der Gesetze erteilen darf, auf der anderen Seite die Pflicht jedes Untergebenen, Befehle nicht auszuführen, wenn dadurch eine Straftat begangen würde. Dabei berechtigt jedoch der Verstoß des Vorgesetzten gegen seine Pflichten den Soldaten nicht, einen Befehl nicht auszuführen. Für diese Entscheidung tritt im Befehlsrecht neben die Rechtmäßigkeit die Verbindlichkeit¹³.

Schließlich genießen Untergebene einen weitreichenden Schutz, wenn sie Befehle ausführen und dadurch eine Straftat begehen. Eine Schuld trifft sie nur, wenn erkennbar ist, daß es sich um eine Straftat handelt. Um dieses Ermessen im konkreten Einzelfall ausüben zu können, bedarf es zusätzlich einer Schutzvorschrift, die eine Bestrafung bei Irrtum ausschließt. Sie findet sich in § 22 des Wehrstrafgesetzes, wonach einen Untergebenen in allen Fällen keine Schuld trifft, in denen er durch Irrtum einen unverbindlichen Befehl befolgt und dadurch eine Straftat begeht oder einen verbindlichen Befehl irrig nicht befolgt, den Irrtum nicht vermeiden konnte und deshalb den Tatbestand des Ungehorsams erfüllen würde.

Dieser enge Rahmen einer Legitimation der Nichtbefolgung von Befehlen bedarf noch einer weiteren Regelung für den Fall der konkurrierenden Befehlsgebung. Kriterium ist die zeitliche Folge, so daß jeder Soldat weiß: Der letzte Befehl gilt. Damit ist deutlich, wie dicht das Netz des Befehlsrechts der Soldaten gewoben ist.

Weisung und Verantwortung in der Verwaltung

Der Beamte unterliegt den Weisungen seiner Vorgesetzten. Er hat ihren Anweisungen Folge zu leisten und ist verpflichtet zu gehorchen. Das Bundesbeamtengesetz (BBG) regelt weiterhin, daß der Beamte seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen hat.¹⁴ Er ist verpflichtet, die von ihnen erlassenen Anordnungen

Statusgruppe	→	Beamte	Soldaten
Kriterien	↓		
Verantwortung		persönlich	beim Vorgesetzten
Horizont		gesamte Rechtsordnung	Absicht der übergeordneten Führung
Ausführungshorizont "Befolgung"		gewissenhafte Prüfung & pünktliche Befolgung	nach besten Kräften, vollständig, gewissenhaft und unverzüglich
Verschulden		Straftat & Ordnungswidrigkeit	erkennbares Begehen einer Straftat
Zweifel		Weitergabe an den nächsthöheren Vorgesetzten gem. § 56 Abs. 2 BBG	Gegenvorstellung als abgeleitete Pflicht aus der Grundpflicht des Soldaten nach § 7 SG
Konkurrenz Kriterium		Überordnungsprinzip: Die Anweisung des höheren Vorgesetzten gilt	Zeitprinzip: Der letzte Befehl gilt

Abb. 2: Weisung und Befehl

gen auszuführen und ihre allgemeinen Richtlinien zu befolgen. Dennoch trägt der Beamte die volle Verantwortung für die Rechtmäßigkeit seiner dienstlichen Handlungen. Dies schließt die Pflicht zur gewissenhaften Prüfung der Sachverhalte unter Beachtung des gesamten Rechts ein. Diese Pflicht zur gewissenhaften Prüfung beinhaltet neben der Aufklärung des Sachverhalts zugleich die Verschaffung einer Rechtsgrundlage. Soweit es dafür notwendig ist, muß sich der Beamte weitere Entscheidungsgrundlagen heranziehen, z. B. Gerichtsurteile, Gesetzeskommentare, Fachzeitschriften, und im Zweifel über die Rechtmäßigkeit ruft er seinen Vorgesetzten an. Wenn ein Beamter eine Anordnung von Vorgesetzten ausführt, gilt für ihn das Rechtmäßigkeitsprinzip einschließlich der damit verbundenen persönlichen Verantwortung uneingeschränkt weiter. Handelt er ohne Anweisung, entscheidet er daneben unter Beachtung des Zweckmäßigkeitsprinzips, nach dem die Maßnahme unter allen anderen möglichen zu ergreifen ist, die den Zweck am besten erfüllt. Handelt der Beamte auf Weisung, liegt zwar die Verantwortung für die Zweckmäßigkeit nicht mehr in seiner Hand. Führt er jedoch eine rechtswidrige Handlung aus, so trifft ihn die Schuld, wenn er die Unrechtmäßigkeit erkennen konnte, und zwar bei Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Der Umfang dieses Pflichtenkanons wird am Beispiel deutlich: „Auch der Beamte, der einen Erlaß nur entwirft, nicht aber abschließend zeichnet, ist voll für die Rechtmäßigkeit seines Entscheidungsentwurfes verantwortlich.“¹⁵

Im Falle kollidierender Weisungen muß der Beamte die Anordnung des Vorgesetzten ausführen, der dem anderen übergeordnet ist.¹⁶ Damit stehen Soldat und Beamter nicht artverwandt nebeneinander, sondern

bezüglich ihres Verantwortungshorizonts wesensmäßig gegenüber.

„Der Soldat hat im Gegensatz zum Beamten bekanntlich keine Prüfungspflicht und ist, wie das Gesetz eindeutig feststellt, nur im Rahmen seiner Erkenntnismöglichkeiten strafrechtlich verantwortlich. Deshalb sehe ich in diesen Bestimmungen weniger eine Belastung als

vielmehr einen Schutz des Untergebenen, dem hier ein Recht eingeräumt wird, nach der Rechtmäßigkeit des Befehls – nicht nach der Zweckmäßigkeit – zu fragen und gegebenenfalls Folgerungen daraus zu ziehen.“¹⁷ Mit diesem Zitat von Generalleutnant a. D. Wolf Graf Baudissin, einem Gründervater der Bundeswehr, wird deutlich, wie bewußt man sich des Unterschiedes zwischen Soldaten und Beamten bei der Gründung der Bundeswehr war. (Gegenüberstellung Abb. 2)

Die Ausführungen machen zugleich die unterschiedlichen Pflichtenkreise deutlich. Der Beamte trägt in vollem Umfang die persönliche Verantwortung, die Verantwortung für Befehle trägt demgegenüber der Vorgesetzte. Der Beamte muß sich mit dem gesamten Recht befassen, während der Soldat nur die Verbindlichkeit prüfen, d. h. eine Straftat ausschließen muß. Der Beamte muß zuerst gewissenhaft prüfen und die Anweisungen dann pünktlich befolgen, während der Soldat

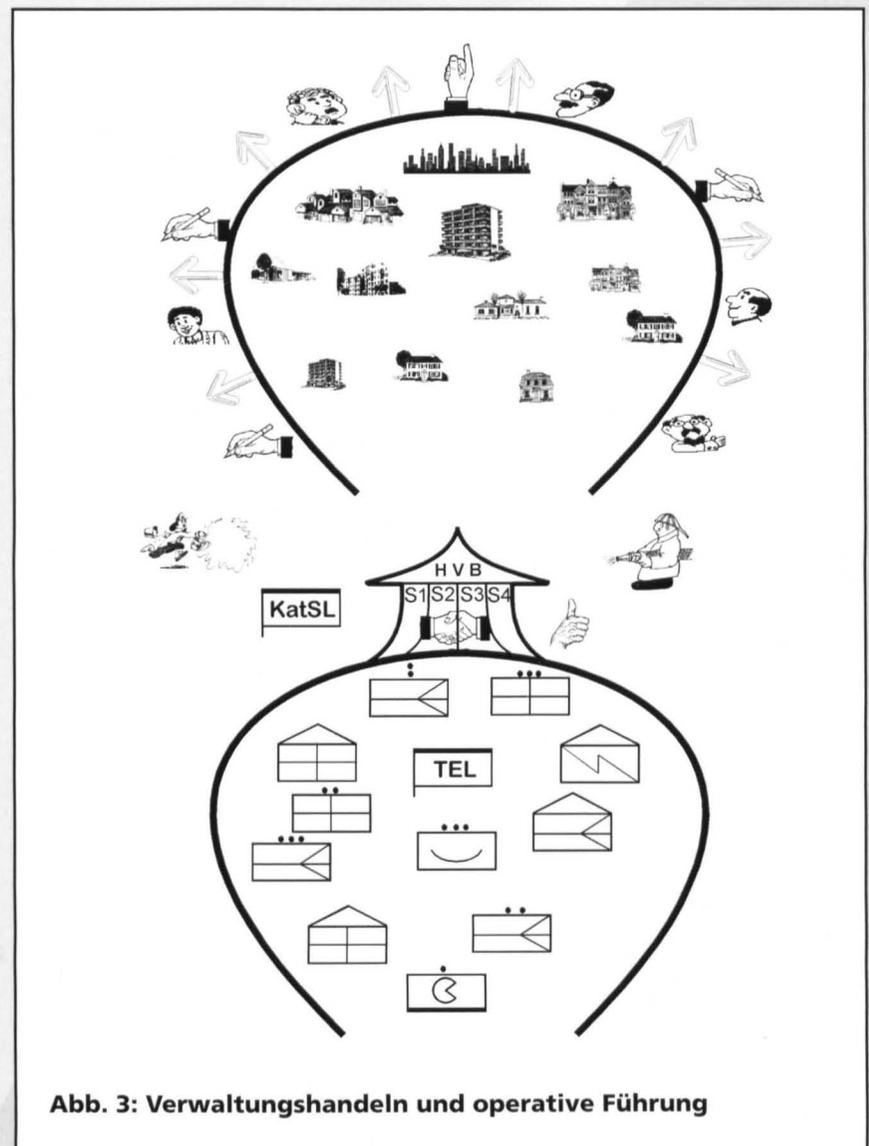


Abb. 3: Verwaltungshandeln und operative Führung

zur Ausführung nach besten Kräften, vollständig, gewissenhaft und unverzüglich¹⁸ verpflichtet ist. Hat der Beamte Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Anordnung, muß er ein kompliziertes Verfahren in Gang setzen, das im einzelnen in § 56 Abs. 2 BBG geregelt ist und den nächsthöheren Vorgesetzten mit der Sache befaßt. Der Soldat, der Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Befehls hegt, äußert eine Gegenvorstellung gegenüber dem befehlenden Vorgesetzten. Sie wird im Gegensatz zur Gesetzesregelung für die Beamten lediglich aus der Grundpflicht des Soldaten abgeleitet. Schließlich muß der Beamte bei konfligierenden Anweisungen diejenige ausführen, die der übergeordnete Vorgesetzte erteilt hat, während im Soldatischen die zeitliche Folge entscheidend ist.

Dies deutet auf die unterschiedlichen Charaktere in der Entscheidungsfindung hin. Es findet seinen Ausdruck in der Abgrenzung zwischen Gründlichkeit und Schlagkraft. Dann könnte der Befehlsbegriff dort eintreten, wo die Verwaltung als Gestaltungsorgan zurücktritt, und zwar in der Katastrophe.

Verwaltungshandeln und operative Führung

Die bürokratische Entscheidungsfindung ist ihrem Wesen nach unidirektional. Der Beamte ist zur gründlichen Prüfung verpflichtet, um die anstehenden Probleme der rechtmäßigen und zweckmäßigen Lösung zuzuführen. Dieses Verfahren ist vor allem anwendbar auf wohlstrukturierte Probleme, unter Anwendung des § 56 in der Verbindung mit § 54 Satz 2 des BBG auch

auf schlechter strukturierte. Dabei gilt aber für die Entscheidungsvorbereitung: Zunächst muß das Problem strukturiert werden, bevor die Entscheidung angemessen getroffen werden kann (Abb. 3).

Dieses Verfahren gewinnt seine Rückkopplungsfreiheit also durch die abstrakte Vorwegnahme der Auswirkungen in der Anwendung und Auslegung der Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften. Man stelle sich auch nur den Bau eines Eigenheimes vor, bei dem – so wie es im Führungsvorgang nahe liegt – im Wochenrhythmus die Bauplanung geändert wird, weil man neue Erkenntnisse gewinnt.

Mit der Zunahme der Gefahr oder Ausweitung des Schadensereignisses verändert sich diese Problemstruktur. Dem müssen die Entscheidungsverfahren gerecht werden. Steht man doch einerseits unter dem Druck des Handelns, dem der Zwang zur Entscheidung folgt. Zugleich ist die Qualität der Lageparameter oft schlecht und die Zeit zur Sachverhaltsaufklärung, also der Lagebilderstellung, meist zu kurz. Andererseits kann man davon ausgehen, daß man mit dem Lagebild ohnehin nur eine Momentaufnahme, eine Facette der vielfältigen Gefahren vor Augen geführt bekommt. Darüber hinaus entstehen ständig neue Probleme. Mit der Komplexität zieht die Ungewißheit ein, und dies macht die Intransparenz der Einsatzsituation aus.

Deshalb kann man davon ausgehen, daß die Voraussetzungen, die in einer außergewöhnlichen Situation herrschen, keinen Raum für Gründlichkeit, wie man es von der Verwaltung kennt und erwartet, lassen. Jeder Einsatzleiter steht dabei vor der großen Herausforderung, über konfligierende Ziele zu ent-

scheiden, und genau dies macht die Dynamik der Entscheidungssituation aus.¹⁹ Für die Soldaten bringt General Reichardt dies auf den Punkt: „Das Wesen militärischer Führung ist nicht Überwachung, Kontrolle, Gewährleistung oder Sicherstellung; sie erschöpft sich nicht in Einhaltung von Vorschriften, Wahrung von Grenzen oder Erfüllung von Normen. Sondern sie ist in erster Linie Ziele setzen, Forderungen stellen, Beispiele geben. Führen verlangt dort Antworten zu geben, wo andere ratlos sind. Dort Entscheidungen zu treffen, wo die Folgen nicht absehbar sind. Dort zu handeln, wo das Ergebnis ungewiß ist, und Menschen zu Leistungen anzuspornen, die ungestraft und ohne Nachteile auch mit geringeren Leistungen davonkommen könnten.“²⁰

In der Situation einer schlecht strukturierten Problemstellung löst man sich deshalb auch organisatorisch von der Verwaltungsstruktur und setzt statt dessen einen Stab ein. Dabei wird der Führungsvorgang als rückgekoppelter Regelkreis beschrieben, der dieser Problemstruktur besser gerecht wird.²¹ Er ermöglicht es, in der Katastrophe Entscheidungen zu treffen, und erlaubt damit, zu handeln. Gleichzeitig besteht mit der Kontrolle, die den Regelkreis schließt, die Möglichkeit, Nachbesserungen einzubringen. Somit erlaubt das Führen, verstanden als Regelprozeß mit einem Stab in Abgrenzung zum Handeln der Verwaltung, die Lage schnell zu erfassen und zu bewerten, Entscheidungen verzugslos vorzubereiten, herbeizuführen und umzusetzen, Durchführung und Ergebnisse direkt zu überwachen sowie Informationen auf kurzen Wegen auszutauschen.²²

Seinem Wesen nach ist der Stab ein Gebilde, das eine gedachte Aufgabe unter allen Umständen wahrnehmen soll, obwohl deren Art und Umfang noch gar nicht feststeht.²³ Das bedeutet, daß er so strukturiert sein muß, daß er zu allen denkbaren Fragestellungen eine begründete Antwort geben kann, und er muß in die Lage versetzt werden, die Entscheidungen so zu treffen, daß trotz diffuser Lagedaten und erheblichen Zeitdrucks die Gefahrenabwehr wirkungsvoll durchgeführt wird.

Mit Ausweitung eines Schadensereignisses muß deshalb der Übergang von der Administration zur Improvisation vollzogen werden. Diese Entscheidung liegt in den Händen des Hauptverwaltungsbeamten (HVB), der letztlich in beiden Orga-



Flugplatz Wriezen bei Eisenhüttenstadt am 24. Juli 1997. Soldaten verladen Sandsäcke zum Abtransport ins Überschwemmungsgebiet.

Foto: Andreas Noll, BMVg

nisationsformen die Verantwortung trägt, und er wird ausgedrückt in der formalen Feststellung des Katastrophenfalles oder eines Außerordentlichen Ereignisses.²⁴ Erst damit wird die Verwaltung ohne Wenn und Aber in die Gefahrenabwehr eingebunden; vorher steht sie beaufsichtigend daneben.

Zusammenfassend bleibt festzustellen: Die Verwaltung kann der außerordentlichen Situation, die eine Katastrophe in sich birgt, nicht entschlossen genug entgegenreten. Komplexität, Ungewißheit, Dynamik, konfligierende Ziele und neuartige Problemstellungen machen es nötig, schneller zu entscheiden. Für das Gefahrenmanagement ergibt das folgende Bild: Beschleunigtes Handeln der Helfer. Hierbei vollzieht sich der Übergang vom Verwaltungshandeln zum operativen Führen; der Stab ist dabei zugleich Führungs- und Gestaltungsorgan. Mit dem Übergang vom Verwaltungshandeln zur operativen Führung tritt die Gründlichkeit der Verwaltung zugunsten der Schlagkraft der eingesetzten Hilfskräfte zurück. Es ändert sich die Qualität der Entscheidungsfindung. Nicht übersehen werden darf dabei, daß es nicht immer die besten Entscheidungen sind, die man in der Katastrophe trifft – wir wollen aber hoffen, daß sie wirkungsvoll sind. Zugleich legitimiert dies den Übergang zum geschlossenen Einsatz der Einheiten und Verbände²⁵ mit dem Wechsel der Verantwortlichkeiten. Während an der Unfallstelle jeder Helfer noch unzweifelhaft eigenverantwortlich handelt, tritt bei der Katastrophe nur noch die Einheit in Erscheinung, deren Führer die Verantwortung übernimmt. Die Änderung des Weisungsbegriffs in Befehl könnte dies zum Ausdruck bringen.

Ein Netz, das hält

Es ist nicht nur eine breite Akzeptanz, die mit der griffigen Begriffswahl einhergeht. Vielmehr sind es auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die beschrieben werden. Und hier ist es zunächst der Helferstatus, der eher eine beamtentypische Stellung unterstreicht als mit einem Soldaten vergleichbar ist. Dem entspricht das Führungsinstrument der Weisung. Daneben fehlen aber auch die rechtliche Absicherung der Befehlsbefugnis, eine Beschränkung und die Schutzmechanismen bei Fehlverhalten oder Irrtum. Schließlich findet man keine Festlegung der Verantwortung beim Erteilen und Ausführen der Anwei-

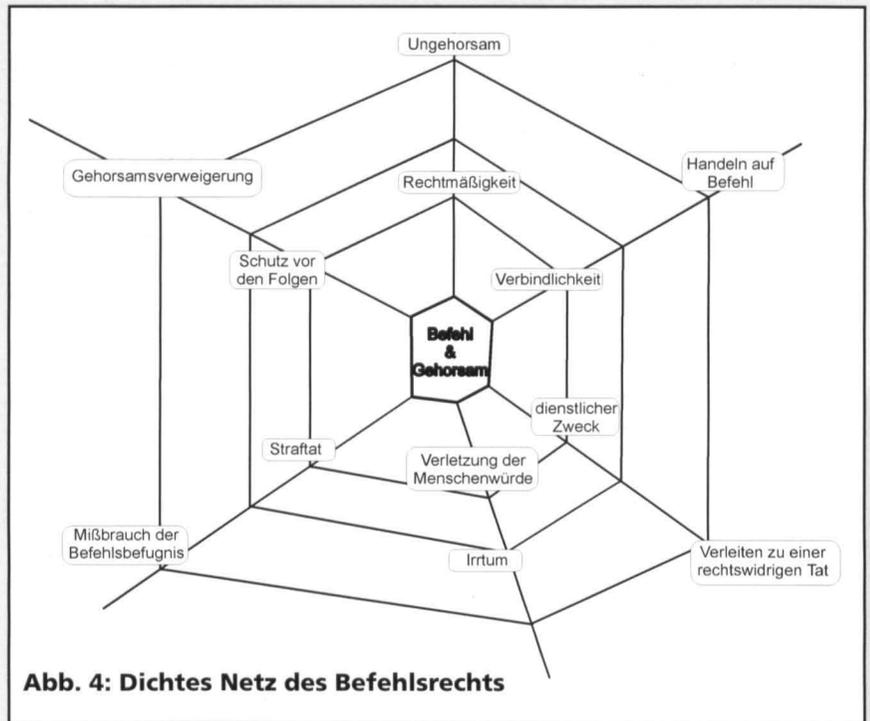


Abb. 4: Dichtes Netz des Befehlsrechts

sungen. Deshalb liegt die Verantwortung vermutlich weiterhin uneingeschränkt beim einzelnen Helfer selbst, und wahrscheinlich ist ein Übergang zur Zeit gar nicht vorgesehen, so daß auch keine Schutzmechanismen für das Handeln auf Befehl notwendig sind. Schließlich sind alle Maßnahmen der Gefahrenabwehr – und dies dürfte das wichtigste rechtliche Argument für den Weisungsbegriff sein – ins enge Korsett der Kontrolle durch die Verwaltungsorgane eingebunden. Der Begriff Weisung ist unter diesen Bedingungen zutreffend.

Richtet man den Blick anschließend auf den Verantwortungshorizont, der mit den Führungsinstrumenten Weisung und Befehl einhergeht, dann steckt dahinter weitaus mehr als ein gut oder schlecht gewählter Begriff. So gibt es keine Rechtfertigung, in der alltäglichen Gefahrenabwehr von Befehlen zu sprechen. Höchstens bei Außerordentlichen Ereignissen wird der Befehlsbegriff den Gegebenheiten gerecht. Dabei kann man sich gut der Auffassung anschließen: „Der Einsatz prämiert die Beweglichkeit des Geistes und nicht die Einhaltung von Dogmen, wobei es wichtig ist, mit Handeln die Lage zu regeln, statt nur nach Regeln zu handeln.“²⁶ Dies sollte aber nur für die Katastrophe gelten, wenn der HVB die Verwaltung in enger Bindung in die Pflicht genommen hat. Es bedeutet, daß mit Außerkraftsetzen des Verwaltungshandelns der Befehlsbegriff in den Führungsvorgang Einzug halten kann.

Will man den Begriff Befehl zukünftig verwenden, wäre es konsequent, sich im Stab von den Sachgebieten als verwaltungstypische Gliederung zu lösen und von Führungsgrundgebieten zu sprechen. Notwendig wird es sicherlich sein, Handlungssicherheit zu gewähren und rechtlich Rückenbedeckung zu geben und dafür das dichte Netz des Befehlsrechts (Abb. 4) nachzuknüpfen.

Zum Autor

Kapitänleutnant Peter Buchner ist Fernmelder beim THW Bonn und war Lehrscheinausbilder und Multiplikator im Wasserrettungsdienst der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft. Als Soldat blickt er über die Grenze des militäreigentümlichen Prinzips von Befehl und Gehorsam auf die Organisation des Rettungsdienstes und den Katastrophenschutz. Er gibt in diesem Artikel ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Anmerkungen:

- 1 Weißbuch 1994 S. 23 Ziff. 201 und 202 a.a.O.
- 2 KatSDv 100 Nr. 107
- 3 KatSDv 100 Nr. 301
- 4 FwDv 12/1, S. 16 a.a.O.
- 5 Klösters: Führen in der Feuerwehr: „Soweit es sich um Angehörige der Berufsfeuerwehr handelt, gelten auch die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes bzw. des Landesbeamtengesetzes.“ S. 96 a.a.O.
- 6 § 2 Nr. 2 WStG



Frankfurt/Oder, 24. Juli 1997. Bundeswehr-Soldaten und Technisches Hilfswerk (THW) beim Kampf gegen das Hochwasser Foto: Andreas Noll, BMVg

a.a.O.: Die Definition der Gliederungsformen im Feuerwehrwesen gibt Anhalt in bezug auf andere Hilfsorganisationen und das THW.

²⁶ Walter in: Die Polizei, S. 194 a.a.O.

Literaturverzeichnis:

Aus der Praxis: Zum Beispiel Essen. In: Bevölkerungsschutzmagazin 2/1997, S. 6 ff.

Baudissin, Wolf Graf von: Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr. Herausgegeben von Peter von Schubert, München, 1969.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr. Bonn, 1994.

Bundesamt für den Zivilschutz: Katastrophenschutzdienstvorschrift 100, Führung und Einsatz. Bonn, 1981.

Burghard, Waldemar: Der Stab als Führungsinstrument. In: Kriminalistik 44(1990) 2, S. 65 ff.

Diekmann/Heinrichs: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Deutscher Gemeindeverlag, 1996.

Klein, Ulrich: Wissenschaftliche Methoden im Katastrophenmanagement. In: Notfallvorsorge 2/1996, S. 24 ff.

Klösters, Kurt: Führung in der Feuerwehr, Stuttgart, 1997.

Lindlar, Anita: Neue Konzepte für den Katastrophenschutz. In: Bevölkerungsschutzmagazin 4/1997, S. 3 ff.

Lings, Eric: Zur Befehlsbefugnis militärischer Dienststellen. In: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 6/1997, S. 248 f.

Neugebauer, Karl-Volker: Grundzüge der deutschen Militärgeschichte. Herausgegeben im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes. Freiburg, 1993

Reichardt, Jürgen: Soldateneliten. In: Soldat im Volk, Juni 1996, S. 141 f.

Stelter, Bernd/ Brandt, Wolfgang: Katastrophenschutz in Hamburg – 35 Jahre nach der Flutkatastrophe. In: Bevölkerungsschutzmagazin, S. 3 ff.

Wacke/Drews/Vogel/Martens: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder. 9. Aufl. 1996 und in Auszügen 7. Auflage zur Gefahrenbekämpfung durch private Organisationen.

Wormit, Hans-Georg: Das Feuerrecht seit 1945. In: Die Öffentliche Verwaltung, 8/1949, S. 805 ff.

⁷ Wer Soldat ist, bestimmt sich nach § 1 Abs. 1 des Soldatengesetzes: „Soldat ist, wer auf Grund der Wehrpflicht oder freiwilliger Verpflichtung in einem Wehrdienstverhältnis steht. Staat und Soldaten sind durch gegenseitige Treue miteinander verbunden.“

⁸ § 11 Abs. 1 SG: „Der Soldat muß seinen Vorgesetzten gehorchen. Er hat ihre Befehle nach besten Kräften, vollständig, gewissenhaft und unverzüglich auszuführen...“

⁹ § 10 Abs. 4 SG: „Er (der Vorgesetzte; d.V.) darf Befehle nur zu dienstlichen Zwecken und nur unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts, der Gesetze und der Dienstvorschriften erteilen.“

¹⁰ § 10 Abs. 5 SG: „Er (der Vorgesetzte; d.V.) trägt für seine Befehle die Verantwortung. Befehle hat er in der den Umständen angemessenen Weise durchzusetzen.“

¹¹ § 19 Abs. 1 WStG: „Wer einen Befehl nicht befolgt und dadurch wenigstens fahrlässig eine schwerwiegende Folge verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.“

¹² § 20 WStG: „(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren wird bestraft, 1. wer die Befolgung eines Befehles dadurch verweigert, daß er sich mit Wort oder Tat gegen ihn auflehnt, oder

2. wer darauf beharrt, einen Befehl nicht zu befolgen, nachdem dieser wiederholt worden ist.“

¹³ § 22 Abs. 1 WStG: „In diesen Fällen handelt der Untergebene nicht rechtswidrig, wenn der Befehl nicht verbindlich ist, insbesondere wenn er nicht zu dienstlichen Zwecken erteilt ist oder die Menschenwürde verletzt oder wenn durch das Befolgen eine Straftat begangen würde. Dies gilt auch, wenn der Untergebene irrig annimmt, der Befehl sei verbindlich.“

¹⁴ § 55 BBG: „Der Beamte hat seine Vorgesetzten zu beraten und zu unterstützen. Er ist verpflichtet, die von ihnen erlassenen Anordnungen auszuführen und ihre allgemeinen Richtlinien zu befolgen...“

¹⁵ Kommentierung zu § 55 BBG RN 5

¹⁶ Kommentierung zu § 55 BBG RN 5

¹⁷ Baudissin: Soldat für den Frieden, S. 176 a.a.O.

¹⁸ § 11 Abs. 1 Satz 2 SG

¹⁹ vgl. Walter: Die Beurteilung der Lage als Problemlösungsmethode, in: Die Polizei, S. 189 a.a.O.

²⁰ Generalmajor Jürgen Reichardt: Soldateneliten in: Soldat im Volk, S. 141 a.a.O.

²¹ Walter in: Die Polizei, S. 190 a.a.O.

²² Stelter/Brandt: Katastrophenschutz in Hamburg, in: Bevölkerungsschutzmagazin, S. 6 a.a.O.

²³ Burghard: Der Stab als Führungsinstrument, in: Kriminalistik, S. 67 a.a.O.

²⁴ Zum Beispiel Essen in: Bevölkerungsschutzmagazin, S. 7 a.a.O.

²⁵ Schläfer: Das Taktikschema, S. 49

Die „Denkfabrik“ Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz

Erste Ergebnisse und Empfehlungen noch 1998

von Winfried Glass, Fachjournalist für Bevölkerungsschutz, Bonn

Die Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz hat sich am 29. September 1997 konstituiert. Die NOTFALLVORSORGE hat in Heft IV/97 ausführlich berichtet. Dieses neue behörden- und verbandsübergreifende kollegiale Gremium hat in Fachkreisen Beachtung und grundsätzliche Zustimmung gefunden. Der Erwartungsdruck ist groß, und in der zweiten Sitzung vom 9. März 1998 in Köln im Hause des Bundesverbandes des ASB wurde es nunmehr thematisch und inhaltlich konkret. Die Zeit der Ankündigungen und Absichtserklärungen war abgelaufen. Die Ergebnisse oder Zwischenberichte der Projektarbeitsgruppen wurden kritisch geprüft und beraten.

Der erste Arbeitsbericht

Der Vorsitzende, Oberbürgermeister Norbert Burger, Köln, begrüßte die Teilnehmer, die den von der Ständigen Konferenz erfaßten Kreis der Behörden, Verbände und Institutionen repräsentierten. Es sei gelungen, die Ständige Konferenz als Fachgremium auf Bundesebene zu begründen, und die Fachmedien hätten umfassend darüber berichtet. Die Welt sei seit dem vergangenen Herbst nicht friedlicher, sicherer oder risikoärmer geworden. Dies zeige sich in der Entwicklung auf dem Balkan und durch die Irak-Krise deutlich, die beinahe zu einem neuen Krieg geführt hätte. Wenn auch die Bundesrepublik von ernsteren Unglücksfällen weitgehend verschont geblieben sei, müsse doch die weltweite Klimaveränderung mit ihren Folgen durch das Phänomen El Niño mit Sorge betrachtet werden. Es scheinen langfristige Veränderungen im Klima der Welt eingetreten zu sein, was sich aus einer Untersuchung der Münchner Rück-



V. l. n. r.: Vors. OB Norbert Burger, Stellv. LGF Herbert Röhrig, Kriminaldir. H. Brandt, Dr. Döhler, DRK, Benedikt Liefländer, MHD. Dr. Döhler nahm als Vertreter der Ständigen Konferenz für den Rettungsdienst an der Sitzung teil. Foto: Winfried Glass

Versicherung ergibt. Auch die plötzlich und gehäuft aufgetretenen Meningitisfälle in Bayern und in Rheinland-Pfalz geben zu denken; es ergeben sich neue epidemische Gefahren mit Krankheiten, die man eigentlich längst im Griff zu haben glaubte. Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland als Transit- und de facto Einwanderungsland einerseits wie die Nachlässigkeit von Auslandsurlaubern in Hinsicht auf Schutzimpfungen andererseits stellen das Land vor erhebliche zukünftige Probleme. Hier könnte „eine Zeitbombe ticken“.

Die Denkfabrik

Die Ständige Konferenz hat sich vorgenommen, eine Denkfabrik als Facharbeitsgremium zu sein. Mit der

Einrichtung der Arbeitsgruppen wurden die ersten Schritte in dieser Richtung realisiert, Ziel- und Zeitpläne entwickelt, über die im Verlauf dieser Sitzung berichtet wurde. Darüber hinaus wurden Vorschläge erarbeitet, mit welchen Themen sich die Ständige Konferenz zukünftig befassen sollte.

Die Geschäftsstelle, wahrgenommen vom ASB-Bundesverband, hat erfolgversprechend ihren Betrieb aufgenommen und die bisherigen Ergebnisse nicht nur bei Teilnehmern und in Fachkreisen, sondern insbesondere in der Legislative und Exekutive verbreitet. Die Verteilung dieser Informationen im Innenausschuß des Bundestages sowie die Beantwortung vieler interessierter Einzelanfragen belegen die Wertschätzung für die Arbeit der Stän-

digen Konferenz und ihre Bedeutung in der Fachwelt.

Norbert Burger ist der Überzeugung, auch wenn noch einige Teilnehmer zurückhaltend und eher beobachtend in der Ständigen Konferenz aufzutreten scheinen, daß sich die Initiatoren auf den richtigen Weg begeben haben. Er führte wörtlich aus: „Mit diesem Gremium haben wir uns alle selbst ein Instrument geschaffen, das so vielfältig arbeiten und rundum eingesetzt werden kann, wie wir es wollen und wie wir es selbst zulassen. Dies ist ein großer Vorteil gegenüber anderen Einrichtungen. Aufgrund der Ungebundenheit an institutionelle Vorgaben sind wir damit ausschließlich den Zielsetzungen der Präambel verbunden. Dies heißt unter anderem kritisch-konstruktive Mitwirkung an der Fortschreibung von Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz. Selbstverständlich gehört dazu auch, immer wieder die Finger in offene oder bedeckte Wunden zu legen und Mißstände oder Fehlentwicklungen im Katastrophenschutz aufzudecken und anzuprangern und durch konstruktive Lösungsvorschläge mitzuwirken.“

Kooperation mit AK V

Als Vertreter des Arbeitskreises V der Innenministerkonferenz nahm der Leitende Ministerialrat Kuck vom Innenministerium Nordrhein-Westfalen zunächst auf die Aussage des damaligen Vorsitzenden Dr. Klingshörn in der konstituierenden Sitzung bezug, der dieser Ständigen Konferenz eine gute und konstruktive Zusammenarbeit mit dem AK V wünschte und hierfür den Begriff der „Denkfabrik“ prägte.

Danach erläuterte Kuck in seiner Landeszuständigkeit das am 1.3.1998 in Nordrhein-Westfalen in Kraft getretene Gesetz über Feuerschutz und Hilfeleistung (FSHG), das zwar in den Einzelregelungen grundsätzliche Zustimmung der Ständigen Konferenz fand, aber Fragen in Hinsicht auf den hier abgeschafften, aber international und national definierten Begriff der Katastrophe offenließ. Hier scheinen die Diskussionen in Fachkreisen außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen noch nicht zu Ende zu sein.

Die Projekte

Die Projektkoordinatoren haben seit der ersten Klausurtagung in Hürth und während der zweiten Klausurtagung im Februar 1998 in

Heiligenhoven bei Lindlar mit Hilfe von danach tagenden Arbeitsgruppen in unterschiedlichen Prioritäten die Themen in Angriff genommen. Sie berichteten:

Projekt 1: Das „Integrierte Hilfeleistungssystem“

gilt als die Aufgabenstellung der Ständigen Konferenz mit höchster Priorität und Wertigkeit, als die Kernaufgabe schlechthin. Grundsätzlich arbeiten die anderen Arbeitsgruppen auf das gemeinsame Ziel des Integrierten Hilfeleistungssystems hin und damit dieser Arbeitsgruppe zu. Sie untersucht strukturelle und organisatorische Zusammenhänge der einzelnen Elemente der Gefahrenabwehr und Gefahrenbekämpfung. Gleichzeitig wird ein Systemansatz entwickelt, der auf einer wissenschaftlichen Grundlage basiert und als strategisches Handlungsziel formuliert wird. Dieses Handlungsziel kann im Zuge politischer oder gesetzgeberischer Aktivitäten als Position oder als Forderung eingebracht werden. Die Arbeitsgruppe weist auf den gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen eines integrierten Ansatzes zur Vernetzung in der Katastrophenvorsorge hin. Dazu werden die Integrationsmöglichkeiten für Daten, Funktionen, Methoden und Programme beschrieben. Konkreter Stand der vorbereitenden Diskussion für die Ständige Konferenz ist zum Beispiel eine Untersuchung der Schutzleistung und der Synergieeffekte durch Vernetzung. Auf der einen Seite der funktionalen Darstellung stehen der Bürger, der Selbstschutz, der organisierte Katastrophenschutz und das Versicherungswesen, auf der anderen Seite als politische Verantwortungsträger die Kommunen, die Länder, der Bund, die Europäische Union und die Vereinten Nationen. In einer Analyse der Kooperationsmöglichkeiten folgen die Stärken, Schwächen und Profile in der Bewertung und Auswahl von Projekten, der Feststellung von Projektdefiziten, der Ausarbeitung von Lösungen und deren Umsetzung. Es werden Synergiepotentiale frei, belebt durch die Akteure in einem langfristig entstehenden Informationspool, den die Katastrophenschutz- und Hilfeleistungsorganisationen, die Forschung wie auch die Versicherungen auffüllen und bereithalten werden. Es ist noch ein langer Weg dahin, bis die beschriebenen theoretischen Zusammenhänge in praktisches und anwendbares Zusammenwirken des Integrierten Hilfeleistungssystems um-

gesetzt sind. Davor steht diese Projektarbeit als Grundlagenarbeit auf teilweise abstrakt-theoretischem Niveau und dient als Theoriegebäude für die anderen Projekte in ihrem hier geschilderten Gesamtzusammenhang.

Projekt 2: Die „Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz“

ist durch die Gründung der Ständigen Konferenz zunächst erledigt. Die Ständige Konferenz will zu einem späteren Zeitpunkt an die Stelle des Projekts 2 ein Thema setzen, das einen wesentlichen Teilaspekt der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) zum Inhalt hat. Es geht um die Anwendung und Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Bundeswehr und den Katastrophenschutz-Organisationen aufgrund des Artikels 35 Grundgesetz, der für die Amtshilfe des Bundes zugunsten des in Länderzuständigkeit liegenden Katastrophenschutzes in Friedenszeiten die verfassungsmäßige Grundlage bildet.

Projekt 3: „Gesetze - Synopse - Musterlösungen“

hat sich auf die vergleichende Darstellung und Auswertung der bestehenden Landeskatastrophen- und -brandschutzgesetzgebung konzentriert. Von der seinerzeit in Hürth spontan eingebrachten Anfangsidee der Erarbeitung einer Musterlösung für neue Landesgesetze wurde mittlerweile abgesehen. Statt dessen werden Prüfsteine herausgearbeitet und argumentativ angeboten, die für die Mitwirkung oder aus der Sicht der Organisationen von besonderer Bedeutung sind. Die synoptische Auswertung – derartiges ist bisher nicht im Fachschriftenortiment erhältlich – ist auf positive Resonanz gestoßen. Es muß dafür Sorge getragen werden, daß das Ergebnis wirklich nach außen dringt und Verwendung findet. Daher hat die Arbeitsgruppe mit Befriedigung feststellen können, daß dieses Arbeitsergebnis bereits vom Innenausschuß des Deutschen Bundestages als Anlage zu einem der letzten Protokolle genommen sowie von verschiedenen Fachverbänden und der Katastrophenforschungsstelle der Universität Kiel als längst überfällige Initiative bezeichnet wurde.

Projekt 4: „Harmonisierung“

beinhaltet die Erarbeitung von Rahmenvoraussetzungen und -bedingungen für eine mögliche Har-



Gastreferent Kriminaldirektor H. Brandt, Landeskriminalamt Berlin
Foto: Winfried Glass

monisierung verschiedener relevanter Bereiche der Katastrophenschutzorganisationen. Dies betrifft in erster Linie die Ausbildung, die Führungsorganisation, die Einsatzstrategie und -taktik und vieles andere. Viele Auffassungen und Vorschriften, Handbücher und sonstige Grundlagen der Organisationen sind unterschiedlich, was wohl auf Rechtsformen einerseits und lange gewachsene verbandliche oder öffentlich-rechtliche Traditionen andererseits zurückzuführen ist. Um dieses Projekt erfolgreich zu einem Ergebnis führen zu können, ist die Konzentration auf ganz bestimmte und begrenzte Bereiche erforderlich, um sich nicht in einem immer unübersichtlicher und breiter werdenden Arbeitsvolumen zu verlieren. Es soll auch zunächst noch abgewartet werden, wie sich die Ergebnisse der anderen Arbeitsgruppen entwickeln, um nach deren Vorliegen in Hinsicht auf Harmonisierung zwischen allen Beteiligten und Systemen geprüft zu werden.

Projekt 5: „Einheitlicher Sprachgebrauch“

Der Auftrag dieses Projektes zieht sich durch alle Diskussionen. Es ist unstrittig, daß Fachleute – seien es Führungskräfte oder Spezialisten – nur in einer gemeinsamen Fachsprache verkehren und erfolgreich

handeln können, deren Inhalte und Bedeutungen, Konsequenzen aus der Anwendung und Wertigkeiten überall gleichermaßen definiert sind und verstanden werden.

Die Arbeitsgruppe hat bereits einen grundlegenden Katalog von zentralen Standardbegriffen auf Aktualität und inhaltliche Richtigkeit abgeglichen und von nicht mehr zutreffenden oder gebräuchlichen Begriffen und Begriffsbestimmungen befreit. Es ist auch festgestellt worden, daß die Begriffe übergreifend in andere Fachbereiche kompatibel, verwendbar und verständlich sein müssen, was insbesondere die Zusammenarbeit des Katastrophenschutzes mit Polizei und Bundeswehr angeht. An die Grenzen ihres Auftrages stößt die Arbeitsgruppe in den Fachsprachen und -ausdrücken der Mediziner, der Soziologen, der Juristen und anderer Disziplinen und Berufsgruppen.

Einzelne besonders wichtige und vielleicht noch zu wenig ausgefüllte Begriffe sollen herausgezogen, politisch diskutiert und gemeinsam festgelegt werden. Zweigleisigkeit ist angesagt. Einerseits gilt es zu sammeln und zu definieren als wichtige Arbeitsgrundlage; andererseits müssen für ausgewählte Bereiche mit abgestimmter Begriffsbestimmung „Pflöcke eingeschlagen werden“.

Projekt 6: „Risikoanalysen, Gefahrenanalysen, Datengewinnung“

ist Ausgangsbasis für das unten folgende Referat von Dr. Domrowsky.

Projekt 7: „Bürgerbasisorientierter Katastrophenschutz“

hat sich eine funktionale Bezeichnung gegeben, die heute eher nur Arbeitstitel als programmatische Kennzeichnung sein kann. Will man über den Teilnehmerkreis der Arbeitsgruppe hinaus diskutieren, wird eine eingängigere Bezeichnung erforderlich.

Die Arbeitsgruppe muß, um diese zu finden, zunächst die Gedanken und Ideen, die sich aus der Anfangsdiskussion in diesem Auftrag niedergeschlagen haben, analysieren und aufbereiten. Das ist ein weites Feld, das der klaren Abgrenzung bedarf, aber auch emotional belastet ist. Man gerät schnell in Grenzbereiche fachlichen Denkens. Panikmache oder Bevormundung der Bevölkerung könnten der Ständigen Konferenz im Falle von Übereifer an der falschen Stelle vorgeworfen werden. Ablehnung und noch mehr politisches und öffentliches Desinteresse könnten die Folge fehlgeleiteter Denkspiele und Empfehlungen werden.

Kernfragen sind die Auswirkungen vieler Veränderungen und Entwicklungen in unserer mobilen Gesellschaft auf das bestehende und bekannte Schutzsystem einerseits und Fragen zur Selbsthilfefähigkeit und -bereitschaft der Gesamtbevölkerung andererseits – wo es sich lohnt, sie zu untersuchen, den heutigen Sachstand festzustellen und, sofern erforderlich, die Folgerungen für die Zukunft als Empfehlungen vorzuschlagen. Hierzu wird die Arbeitsgruppe erstmals im Mai 1998 zusammentreten und auf der Grundlage der Auswertung bisheriger Seminare der IDNDR, der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz und anderer Grundlagen über den Selbstschutz ein erstes Arbeitspapier als Diskussionsgrundlage im Sommer 1998 vorlegen.

Dazu muß als Ausgangsposition der Überlegungen in der Situation nach Inkrafttreten der Neukonzeption des Zivilschutzes betrachtet werden, was vom Bundesamt für Zivilschutz, von den Erste-Hilfe-Lehrgänge anbietenden Organisationen sowie in der Brandschutzaufklärung und -erziehung heute konzeptionell und fachinhaltlich angeboten und gelehrt wird. Danach wird es erforderlich, innerhalb der Arbeitsgrup-

pe den Ansatz zu suchen, welche Zielgruppen, welche Merkmale und Konsequenzen aus den gesamtgesellschaftlichen Veränderungen und welche Defizite zu beschreiben und neu zu bewerten sind.

Projekt 8: „Medien- und Öffentlichkeitsarbeit“

Um überhaupt alle in den genannten Projekten und im Schutzsystem sichtbaren und umzusetzenden Mitteilungen, Bedingungen, Handlungsanweisungen, Hilfen oder andere Einflüsse auf Helfer und Betroffene „an den Mann“ bringen zu können, d. h. die Bevölkerung in geeigneter Weise zu sensibilisieren, bedarf es einer ansprechenden und wirksamen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit. Sie ist Thema des Projektes 8. Öffentlichkeitsarbeit ist Bewußtseinsarbeit, extern in die breite Öffentlichkeit, aber auch intern in die Innenverhältnisse der Behörden und Organisationen hinein. Eine Pressestelle allein löst nicht die bekannten Probleme. Mangelnde oder mangelhafte Öffentlichkeitsarbeit und fehlende Nutzung aller verfügbaren Medien ist als Standardvorwurf Begleiterscheinung nahezu jedes Einsatz- oder Katastrophengeschehens.

Daher fordert die Arbeitsgruppe zunächst eine Bestandsaufnahme, wie Katastrophenschutz heute verstanden und „verkauft“ wird, um daraus ihre Lehren zu ziehen.

Auswertungen der Einsätze anlässlich des Oder-Hochwassers 1997

Einigkeit bestand in der Ständigen Konferenz, daß man nicht darauf verzichten könne, in der nächsten Tagesordnung noch 1998 in angemessener Weise das Gespräch über die Einsätze und Bewältigung des Oder-Hochwassers aufzunehmen. Was schlägt man aber als Beratungsinhalt vor; was steht der Ständigen Konferenz aufgrund ihres selbstgestalteten Auftrages an Aussagen zu? Die Ständige Konferenz ist ein Diskussionsforum für Fachleute unterschiedlicher Herkunft und Auftragslage, aber kein Untersuchungsausschuß. Sie sucht den Konsens und gibt Empfehlungen, hütet sich aber vor Schuldzuweisungen oder überheblicher Besserwisserei und Einmischung in verfassungsmäßige oder verbandliche Kompetenzen. Das heißt aber nicht, auf klare und sachliche Darstellung von Problemlagen – auf die Zukunft gerichtet und kon-

struktiv gemeint – zu verzichten. Beim speziellen Thema des Oder-Hochwassers hilft die Tatsache weiter, daß mittlerweile viele behördliche, wissenschaftliche und verbandliche Auswertungen bereits vorliegen oder in nächster Zeit zur Verfügung stehen sollen. Ergebnisse von Auswertungsveranstaltungen und Gutachten können somit in absehbarem Zeitraum noch 1998 besprochen und verglichen werden. Daher wird die Ständige Konferenz unter Einbeziehung aller erreichbaren Auswertungsergebnisse in einer Sonderveranstaltung mit Beteiligten – wozu nicht nur Beamte und Funktionäre gehören, sondern nicht zu vergessen die Stimmen der betroffenen Bevölkerung! – unter Wahrung der politischen und verbandlichen Neutralität der Ständigen Konferenz allseits interessierende und auf die Zukunft gerichtete Kernfragen besprechen.

Hierzu könnte ein noch zu erarbeitender Fragenkatalog als Raster behilflich sein, der verteilt und akzeptiert wurde.

Er enthält viele Detailfragen zu

- Rechtsfragen,
- Helferrecht/Erstattungen,
- Kostenregelungen,
- Führung und Einsatz,
- Medienarbeit,
- Zusammenarbeit,
- Gefahrenabwehrplanung,
- Lage der Bevölkerung,
- Wiederaufbauhilfe, Ausbildung,
- Evakuierung und
- einige sonstige Einzelfragen.

Der Vorschlag, in der Akademie für Notfallplanung und Zivilverteidigung in Ahrweiler eine Auswertungsveranstaltung durchzuführen und alle Beteiligten dazu einzuladen, wurde einhellig begrüßt und wird noch 1998 – rechtzeitig vor der nächsten Sitzung der Ständigen Konferenz – in die Tat umgesetzt.

Thesepapier zur „Integrierten Ausbildung“

Zum Thema „Integrierte Ausbildung“ (Ergänzende zivilschutzbezogene Ausbildung der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes) trug *Ulrich Cronenberg*, DRK, ein Thesepapier vor, das sich mit folgenden Punkten befaßt:

- Integration der zusätzlichen Ausbildungsgänge und -inhalte in diejenigen der Organisationen für ihre Helfer,

- angemessene Kostenbeiträge des Bundes für die Finanzierung,
- zivilschutzbezogene Ausbildung für alle Helfer der Organisationen,
- Vereinfachung der Abrechnungs- und Verwaltungsverfahren,
- Abstimmung einer Feinkonzeption zur Umsetzung der „friedenszeitigen“ und der ergänzenden zivilschutzbezogenen Ausbildung.

Risikoanalysen

Dr. Dombrowsky von der Universität Kiel, Katastrophenforschungsstelle, referierte als Ergebnis der von ihm geleiteten Projektgruppe 6 über „Risikoanalysen: Grundlagen einer effektiven Katastrophenschutzplanung in der Bundesrepublik Deutschland“. Er wies nach, daß Risikoanalysen unverzichtbarer Bestandteil und wesentliches Instrument der Planung auf allen Ebenen sind. Sie sind – wie er vom Beispiel der Versicherungswirtschaft ableitete – zweck- und nutzenorientiert. *Dombrowsky* sieht es als erforderlich an, von einfachen und schematischen geographisch dargestellten und geordneten Gefahrenangaben wegzukommen, denn sie ängstigten und verunsicherten nur. Statt dessen soll über einen Gefahrenindex ein Schutzindex für betroffene Gebiete, über Schadensszenarien auf kommunaler Ebene entsprechend ein Schutzkonzept entwickelt werden.

Besonders griff *Dombrowsky* die Denkweise an, verteidigungsrelevante Entwicklungen auch in den Katastrophenschutz in Friedenszeiten einzubringen und umzusetzen, was zur Entwicklung des Verzichts von Aufgaben und Strukturen seitens des Bundes zu Gunsten (oder eher wohl zu Lasten) der Länder und Kommunen geführt habe. Dieser Aussage entgegnete der Vertreter des Bundesministers des Innern mit dem Hinweis auf die Vorgaben aus der Verfassung. Ungeachtet dessen wird kritisiert, daß die Entwicklung die Kostenpflichten nach unten, vor allem zu den Kommunen und zum Bürger selbst, weitergeleitet hat.

Polizei-Partner im Katastrophenschutz

Das Gastreferat „Die Polizei – ein Partner im Katastrophenschutz“ hielt *Kriminaldirektor H. Brandt*, Landeskriminalamt Berlin, Leiter der Katastrophenkommision Berlin. Einfühlsam und persönlich engagiert berichtete er, unterstützt von drastischen und bewegenden Dias der Opfer und der Schadensszenari-



Beitrag Projektgruppe 1: Dipl.-Ing. Klaus-Dieter Kühn

Foto: Winfried Glass

en, von der besonderen Auftrags- und Interessenlage der Kriminalpolizei, von der Feststellung der Schuldfrage, der Schicksalsklärung bis zur Auskunftserteilung an die Bevölkerung. Die allgemeine schutzpolizeiliche Komponente in Zusammenarbeit mit Kräften des Katastrophenschutzes, die im Vortrag selbst nur wenig deutlich angerissen wurde, bekam auf eindrucksvolle Weise Gestalt anhand eines niederländischen Videofilms über den seinerzeitigen Absturz einer El-Al-Transportmaschine auf ein Wohnhochhaus nahe Amsterdam. Der Griff nach ausländischer Dokumentation anstatt nach eigenen nationalen Darstellungen läßt den Schluß zu, daß die deutsche Polizei und der deutsche Katastrophenschutz, allgemein und vielfach auch in spezieller Hinsicht, viel zu wenig voneinander wissen und die gegenseitigen Unterstützungsmöglichkeiten noch nicht immer optimal zu nutzen verstehen. Die Ständige Konferenz hat sich daher die Vertie-

fung und Nutzung der Beziehungen zur Polizei ins Programm geschrieben. Sicherlich hätten Vertreter der Polizeien anderer Bundesländer über unterschiedliche Kontakte und gemeinsame Einsatzvorbereitungen mit den Partnern im Katastrophenschutz zu berichten. Dem Gastreferenten gebührt Dank für sein Engagement, das sich auch in den konkreten Verhältnissen der Zusammenarbeit in Berlin positiv niederschlägt. Als Beispiel legte er die Einladung für ein Seminar über Großschadensereignisse im Herbst 1998 vor – eine sich regelmäßig fortsetzende Veranstaltungsreihe – in der neben dem Landeskriminalamt die Innenministerien Brandenburg und Sachsen sowie die Innenbehörde Hamburg, die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz, die Rechtsmedizin und Krankenhäuser, der Landesbranddirektor, die Versicherungswirtschaft bis hin zur Notfallseelsorge und viele andere Partner aus dem In- und Ausland mitwirken.

Das ist ein gutes und plastisches Beispiel für pragmatische Zusammenarbeit in Berlin. Berichte aus anderen Bundesländern müßten eigentlich folgen und ausgewertet werden.

Im Herbst 1998 geht es weiter

Die nächste Sitzung der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz wurde terminiert für den 20. November 1998. Hier werden die ersten Ergebnisse der Projektgruppen und der Auswertungsveranstaltung zum Oder-Hochwasser zu zentralen Themen, und die Ergebnisse finden in einer allgemein zugänglichen Publikation ihre Veröffentlichung.

Vorschlag und Forderung: Integriertes Lage- und Führungs- zentrum bei der Bundesregierung

von Klaus Liebetanz, Dörverden bei Verden/Aller

Gefährlich zugespitzte Krisen, bewaffnete Auseinandersetzungen und mit unerbittlicher Grausamkeit geführte Kriege, „ethnische Säuberungen“ und Völkermord, massenhafte Flüchtlingsbewegungen und Hungersnöte fordern ein gründliches Durchdenken der bisherigen Führungsorganisation und -struktur der Bundesregierung. Der Verfasser fordert für diese „plötzlich“ auftretenden komplexen Katastrophen unterhalb des Verteidigungsfalles ein „Integriertes Lage- und Führungszentrum“ bei der Bundesregierung. Das einzige veritable Führungszentrum in Deutschland befindet sich derzeit im Verteidigungsministerium. Es besteht daher die Gefahr einer einseitigen „Militarisierung“ der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Das Beispiel der Vereinigten Staaten

Als Ergebnis der Erfahrungen des US-amerikanischen Engagements in Haiti, Somalia, Nord-Irak und im ehemaligen Jugoslawien hat die Clinton-Administration die Präsidentenweisung Nr. 56 „über das Krisenmanagement bei komplexen Operationen“ im Mai 1997 herausgegeben (The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations: Presidential Decision Directive – 56, May 1997).

Ziel und Durchführung der PDD 56

Absicht dieser Präsidentenweisung (PDD 56) ist es, bei einem plötzlich auftretenden Krisen- und Konfliktfall auf nationaler Ebene rasch ressortübergreifende, effektive Krisenteams zu bilden, die als inte-

grierte Stäbe weltweit operieren können, um die amerikanischen Interessen zu vertreten. Dabei sollen konkurrierende Interessen der einzelnen Ministerien vermindert und zeitraubende Abstimmungsprozesse über Zuständigkeit und Verfahren verhindert werden. Gleichzeitig sollen alle relevanten politischen, diplomatischen, militärischen, soziologischen, ökonomischen und ökologischen Aspekte einbezogen werden. Voraussetzung dafür ist eine integrierte Lagefeststellung, die Zentralisierung der politisch-strategischen Planung und die Dezentralisierung der Umsetzung.

Es werden interministerielle Arbeitsgruppen gebildet. Diese haben den politisch-militärischen Implementierungsplan (Pol-Mil Plan) zu erarbeiten. Dazu empfiehlt die PDD eine gemeinsame Ausbildung des Führungspersonals der verschiedenen Ministerien sowie ressortübergreifende Verfahrensübungen im Krisenmanagement. Der „Pol-Mil Plan“ (gesamtstrategische Planung) soll u. a. enthalten:

- eine kurzgefaßte Zusammenstellung des Gesamtbildes,
- die klare Feststellung der nationalen Interessenlage,
- die eindeutige Stellungnahme zur Frage, ob die Durchführung der Gesamtoperation möglich und aus amerikanischer Sicht wünschenswert ist,
- die politisch-militärische Zielsetzung,
- die Formulierung der Einzelziele und des gewünschten Endzustandes,
- ein Konzept für die integrierte Operation in allen Phasen, wobei die zivilen Aspekte beschleunigt werden sollen,

- Verantwortlichkeit der interagierenden Ressorts,
- integrierte Maßnahmen von Diplomaten, militärischen Führern, Leitern der großen Hilfsorganisationen und der internationalen Gemeinschaft nach Erreichen des gewünschten Endzustandes,
- Organisationsstruktur in Washington und in der betroffenen Region,
- vorbereitende Aufgaben, wie die Konsultation mit dem Kongreß, diplomatische Initiativen, Truppenbereitstellung, völkerrechtliche Bewertung, Finanzierung und die Vorbereitung der Medien,
- Operationspläne der einzelnen Ministerien (z. B. politische Vermittlung/Versöhnung, militärische Unterstützung, Demobilisierung, humanitäre Hilfe, Polizeireform, öffentliche Basisdienste, wirtschaftlicher Wiederaufbau, Überwachung der Menschenrechtssituation, soziale Entwicklung, Information der Öffentlichkeit [Vgl. die „Agenda for Peace“ der Vereinten Nationen, Anm. d. Verf.]).

Vor- und Nachteile der PDD 56

Die Vereinigten Staaten haben sich mit der interministeriellen Arbeitsgruppe (Executive Committee) ein Instrument geschaffen, das ressortübergreifend abgestimmte und umfassende Aktionsplanungen möglich macht, um auf weltweite Krisen zu reagieren. Dies wurde bislang erfolgreich in Haiti und Restjugoslawien praktiziert. Die Präsidentenweisung 56 ist ausschließlich auf das nationale, US-amerikanische Interesse ausgerichtet. Das kann u. a. dazu führen, daß, wie in Ruanda geschehen, 500 000 bis 800 000 Frauen,



Das neue Führungszentrum der Bundeswehr

Foto: Andreas Noll, BMVg

Kinder und ältere Menschen im Stich gelassen werden, die monatelang fast ausschließlich in Kirchen abgeschlachtet wurden. Die Amerikaner verzögerten im Sicherheitsrat eine Verstärkung der UNAMIR-Truppe, um den Angriff der amerikafreundlichen „Patriotischen Front“ nicht zu unterbrechen, mit deren Hilfe schließlich der Kongo erobert werden konnte. Hier haben die Vereinigten Staaten eindeutig gegen die „Völkermordkonvention“ der Vereinten Nationen von 1948 verstoßen. Der kanadische Befehlshaber der Blauhelme, General Delaire, hat keinen Zweifel daran gelassen, daß er mit einem erweiterten Mandat und einer zusätzlichen Truppe von 3 000 Mann in der Lage gewesen wäre, Hunderttausenden das Leben zu retten. (Vgl. Generalleutnant Manfred Eisele, UN-Planer für Peace-Keeping Operationen in New York, in „Die Bundeswehr“ 1/98, S.8 ff.)

Bundesregierung ohne integriertes Lage- und Führungszentrum

Das einzige veritable Führungszentrum befindet sich im Verteidigungsministerium. Das Lagezentrum im 6. Stock des Auswärtigen Amtes ist eher ein Notbehelf und dient dazu, deutsche Staatsbürger in einer Krisensituation im Ausland zu evakuieren. Für ein integriertes Krisenmanagement im großen Stil sind Ausstattung und Räumlichkeiten nicht geeignet. Die Bundesrepublik hat bislang in einer „Kuschelecke“ der internationalen Krisenbewältigung gelebt, geschützt durch die Westmächte. Nach der Wiedervereinigung und der offiziellen Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht, daß Friedenseinsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver

Sicherheitsbündnisse schon immer möglich und erlaubt waren, ist die Verantwortung für die internationale Konfliktbewältigung gewachsen, nicht aber die entsprechenden Führungsmittel.

Defizite beim Krisenmanagement

Bei den letzten großen deutschen Hilfsaktionen (Kurdenhilfe 1991 und Goma-Flüchtlingshilfe 1994) wurde von Medien und Politikern immer wieder beklagt, daß die Hilfe zu spät oder zu schleppend vonstatten ging. Dies lag keineswegs daran – und wie oft muß das wiederholt werden –, daß die professionellen deutschen Hilfsorganisationen etwa nicht über schnell einsetz- und brauchbare Hilfspotentiale verfügten. Diese Einsatzzentiale für die Auslandshilfe sind nämlich so konzipiert, daß sie inner-

halb von drei Tagen mit Personal und Material an jedem Punkt der Welt eingesetzt werden können. Die Hauptursache für die Verzögerung sind bestehende Defizite in der Früherkennung und Entscheidungsfindung bei der Bundesregierung und eine damit verbundene verzögerte Bereitstellung von Mitteln für die Durchführung der ersten Phase eines Großeinsatzes. Die Hilfsorganisationen verfügen zu Beginn einer Großkatastrophe über keine größeren Geldreserven. Spendenmittel werden erst eingeworben, wenn das Fernsehen das namenlose Elend mit ganzen Bergen von Leichen in die abendlichen Wohnstuben der Bundesbürger überträgt. Dann ist es aber in der Regel zu spät. Aus diesem Grunde ist es zwingend erforderlich, daß bei der Bundesregierung ein funktionierendes „Humanitäres Lagezentrum“ mit geringem Personalaufwand eingerichtet wird, um die reichlich vorhandenen Informationen systematisch auszuwerten.

Falsche Lagebeurteilung

Besonders deutlich wurden die Defizite im Krisenmanagement der Bundesregierung bei der schwerfällig beginnenden Hilfsaktion für die Flüchtlingshilfe in Goma (Zaire). Bundeskanzler Kohl schloß daraus, man müsse ein ziviles Hilfskorps aufstellen, obwohl seine eigene Partei kurz zuvor in allen zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages die Bildung eines solchen Hilfswerkes mit überzeugenden Argumenten verworfen hatte. Nach der Wahl wurde diese unsinnige Idee auch nicht wieder aufgegriffen. Das Problem der Verzögerung war einzig und allein auf das Mißmanagement der Bundesregierung zurückzuführen. Man benötigte 20 Trinkwasseranlagen mit Personal. Diese wurden in kurzer Zeit vom THW bereitgestellt. Man benötigte jedoch eine Finanzierung. Die wurde vom BMZ gestellt (15 Mio. DM), weil der Titel Humanitäre Hilfe beim AA schon im August (!) „leergefegt“ war. Man benötigte ferner Transportmittel nach Goma. Das war auch kein Problem, da innerhalb von 24 bis maximal 36 Stunden jede Art von Flugzeugen (einschließlich der Antonov 124 mit 150 t Nutzlast) auf dem europäischen Chartermarkt mit Hilfe des Verkehrsministeriums zu buchen ist. Der Bundeskanzler versuchte aber bei Bill Clinton amerikanische Großraumtransporter (C-70) zu bekommen. Da der Präsident aber dabei war, eine großangelegte humanitäre Inszenierung für die Flücht-

linge in Goma durchzuführen, um von seinem Versagen bei der Verhinderung des Völkermordes abzulenken, standen die C-70 nicht so rasch zur Verfügung. Wenn die Bundesrepublik Deutschland über ein funktionierendes „Humanitäres Lagezentrum“ verfügt hätte, wäre das THW rechtzeitig eingesetzt worden, und der größte Teil der Flüchtlingskatastrophe mit Zehntausenden von Toten hätte vermieden werden können. Außerdem wäre dann auch die mißglückte „Care-Operation“ überflüssig geworden.

Deutsches Peace-Keeping: nicht aus einem Guß

Die Friedenseinsätze der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen (Kambodscha, Somalia und ehem. Jugoslawien) waren noch zu einseitig militärisch ausgerichtet und entsprachen damit nicht der Grundidee der „Agenda for Peace“ der Vereinten Nationen. Diese Friedensmissionen wurden somit von der Bundesregierung nicht als nationale Aufgabe unter Beteiligung aller Ministerien verstanden. Dies kommt auch durch die finanzielle Maßgabe des Bundeskabinetts zum Ausdruck, daß das Verteidigungsministerium Friedensmissionen aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren hat. Wer bezahlt, bestimmt auch die Musik. Noch im Oktober 1997 bestätigte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung, Bernd Wilz, auf Anfrage, „daß die Bundeswehr und deutsche Hilfsorganisationen ihre Vorbereitungen für Friedensmissionen bisher weitgehend unabhängig voneinander getroffen haben“. Ferner schreibt er: „Zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist eine 'Konzertierte Aktion' für Friedensmissionen bisher nicht vorgesehen. Es gibt jedoch erste Kontaktaufnahmen zwischen den Ressorts zu diesem Themenbereich.“

Widerstände der Ministerien

Jeder, der längere Zeit in einem Ministerium gearbeitet hat, weiß, daß ein bundesdeutsches Ministerium – grob gesagt – die Pfründe der Partei ist, die den Minister stellt. Daher ist auch die Führung des jeweiligen Hauses eifrig bemüht, daß die Erfolge ihres Ministeriums als Erfolge des Ministers und der Partei dar-

gestellt werden, damit bei der nächsten Wahl die Pfründe bestätigt wird und/oder der Minister sich für „höhere Weihen“ empfiehlt. Aus diesem Grunde werden auch bei einer verlorenen Wahl alle ministeriellen Schlüsselfunktionen im Laufe der Zeit mit Gewährsleuten der eigenen Partei besetzt. Jeder Beamte/Soldat, der an seiner Karriere interessiert ist, wird sich peinlich an diesen ungeschriebenen Kodex halten. Bei dieser Konstellation sind die Minister und ihre Gefolgsleute wenig daran interessiert, Machtbefugnisse und Möglichkeiten zur eigenen Profilierung zum Wohle des Ganzen (integrierte Lösung) abzugeben. Daher sind die Gedanken der Präsidentenweisung 56 bei den relevanten bundesdeutschen Ministerien entweder gar nicht zur Kenntnis genommen worden oder wieder in der „Schublade“ verschwunden. Einige Politiker sind der Meinung, daß der anzustrebende schlankere Staat die „Bürokratie“ eines integrierten Lage- und Führungszentrums nicht zuließe. Damit wäre der Staat mit einem leistungsstarken Auto zu vergleichen, bei dem man auf eine angemessene Lenkung verzichtet, um Kosten zu sparen.

Empfehlung

Wenn die Bundesrepublik Deutschland als drittstärkste Wirtschaftskraft in Zukunft verantwortlich im Sinne der Präambel des Grundgesetzes und in angemessener Weise auf internationale Krisen reagieren will, dann muß im Leitungsblock des neuen Bundeskanzleramtes im Spreebogen ein integriertes Lage- und Führungszentrum eingerichtet werden. Dabei genügt es nicht, – wie bisher – sich mit einer bloßen Lagedarstellung im Kanzleramt zu bescheiden. Erforderlich sind kompetente und entscheidungsbefugte Elemente der relevanten Ministerien, damit eine Gesamtoperation der Bundesrepublik Deutschland aus einem Guß geführt und alle verfügbaren Kräfte gebündelt werden können. Wo sollten sonst solche Gesamteinsätze geführt werden? Im Verteidigungsministerium oder im Auswärtigen Amt? Oder sollte jedes Ministerium ein bißchen führen? „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“ (GG Art. 65). Im 4. Stock des Leitungsblocks des neuen Kanzleramtes stünde ausreichend Raum zur Verfügung, um ein integriertes Lage- und Führungszentrum der Bundesregierung einzurichten. Hier sollte auch das „Humanitäre Lagezentrum“ integriert

werden. Bei Bedarf kann bei erheblichen Krisen- und Konfliktfällen auf den großen Konferenzsaal (390 m²) im unteren Bereich des Leitungsblocks zurückgegriffen werden.

Rechtzeitige Überlegungen notwendig

Mit der Konzeption eines solchen Führungsmittels sollte der zukünftige oder alte Bundeskanzler allerdings nicht bis nach den Bundestagswahlen am 27. September 1998 warten, da die Einrichtung dieser modernen Managementzentrale im Kanzleramt einen „wesentlichen Knackpunkt“ bei den anstehenden Koalitionsverhandlungen im Oktober und November 1998 darstellen würde. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, einen hohen Beamten des Koalitionspartners mit der Leitung des Lage- und Führungs-

zentrums zu beauftragen, damit die zu erwartenden Erfolge nicht ausschließlich der Kanzlerpartei zufallen. Des Weiteren sollte mit der Konzeption des integrierten Lage- und Führungszentrums nicht bis nach dem Umzug nach Berlin gewartet werden, da Beamte, wenn sie einmal einen für sie günstigen Platz erobert haben, ihn mit den geschicktesten Argumenten verteidigen.

Gewollter/instrumentalisierter Führungsmangel

Fachleute in den Ministerien sind der Auffassung, daß die Bundesrepublik Deutschland in der veränderten Weltsituation nach der Periode des Kalten Krieges im Krisen- und Konfliktfall nicht mehr durch ein „Küchenkabinett“ (Gemeinsamer Ausschuß) geführt werden kann. Man befürchtet sogar, daß

Deutschland im Falle einer Konfliktlage mit existentieller Bedrohung falsch oder zumindest (zu) spät reagieren würde. Wie schnell und unvorhergesehen sich die Lage verändern kann, hat die nicht vorausgesehene, explosionsartige Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien vor der Haustür der Deutschen gezeigt. Darüber sollten auch SPD und Grüne nachdenken. Denn bei einem Wahlsieg im Herbst geht es nicht nur darum, Parteiprogrammen und Ideologien zu huldigen. Es wird für ein 80-Millionen-Volk im Zentrum Europas eine sehr große Verantwortung übernommen.

HUMANITÄRE HILFE

Die persönliche Sicherheit humanitärer Helfer bei Einsätzen in Krisengebieten

von Diplom-Kaufmann Andreas Kling, Bruchsal

Seit dem brutalen Mord an sechs Mitarbeitern des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Tschetschenien im Dezember 1996 ist das Thema „persönliche Sicherheit humanitärer Helfer“ verstärkt ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Aber auch in Ländern wie Bosnien-Herzegowina, Burundi, Liberia und Ruanda haben humanitäre Helfer ihr Leben verloren.

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden versucht, die verschiedenen Sicherheitsgefährdungen für die humanitären Helfer zu identifizieren

und Hinweise für geeignete Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen zu geben. Dieser Artikel erfüllt keinesfalls die Aufgabe eines organisationsspezifischen Handbuchs und beinhaltet auch nicht alle notwendigen Details. Vielmehr soll er einen Anstoß geben, die organisationseigene Sicherheitsphilosophie zu überdenken. Das Erarbeiten und Anpassen einer solchen Philosophie muß dann unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten vor Ort erfolgen. Generell ist es schwer bis unmöglich, genaues Datenmaterial über Risiken, Zwischenfälle und Todesfälle zu bekommen. Dies liegt

zum einen an der Situation in den Einsatzgebieten, wo die Führung von Statistiken oft aufgrund der chaotischen Verhältnisse unterbleibt. Zum anderen wird oft bei den Hilfswerken die Wichtigkeit des Themas unterschätzt, und sicherheitsrelevante Zwischenfälle werden allenfalls als Einzelfälle im institutionellen Gedächtnis der Organisation gespeichert, aber nicht systematisch analysiert. Daher fordert auch der „People in Aid Code of Best Practice“ eine geordnete Aufbereitung dieser Daten. Dieser Beitrag geht nicht auf die Gesundheitsrisiken durch ansteckende Krankheiten so-



Völlig zerstörter Bus der Hilfsorganisation Care an der Frontlinie in Mostar
Foto: Andreas Kling

wie Versicherungsfragen ein. Dagegen werden folgende Gefährdungspotentiale und die entsprechenden Schutzmaßnahmen und Vorbereitungen behandelt:

- Gefährdung humanitärer Helfer bei der Nutzung von Kraftfahrzeugen,
- Gefährdung durch Landminen,
- Gefährdung durch direkte Gewalt.

Hauptsächlich bezieht sich dieser Artikel auf Einsätze in Krisengebieten, wo kriegs- oder bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen und ein Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung zu beobachten ist. Aber die hier aufgeführten Regeln und Hinweise sind ebenso für Einsätze bei Naturkatastrophen und in Entwicklungshilfeprojekten gültig.

Nutzung von Kraftfahrzeugen

Nicht ohne Grund steht die Gefährdung der Helfer bei der Nutzung von Kraftfahrzeugen hier an erster Stelle. Nach Einschätzung des Verfassers und verschiedener Vertreter von Hilfsorganisationen verursachen Verkehrsunfälle die meisten Verletzten und Toten unter den Mitarbeitern humanitärer Organisationen. Da spektakuläre, pressewirksame Zwischenfälle weit besser im Gedächtnis behalten werden als „normale“ Verkehrsunfälle, wird die Unfallgefährdung bei der Nutzung von Kraftfahrzeugen (LKW oder PKW) unterschätzt und andere Bedrohungen überschätzt. Technisch einwandfreie und für die jeweiligen Einsatzgebiete angepasste Fahrzeu-

ge (eventuell Allrad) sollten eine Selbstverständlichkeit sein. Ebenso sollte jedes Fahrzeug mit den entsprechenden technischen Gerätschaften wie Überbrückungskabel, wichtiges Werkzeug und Ersatzteile, Feuerlöscher, eventuell Schneeketten, Abschleppseil sowie einem Erste-Hilfe-Kasten ausgerüstet sein. Bei längeren Fahrten und unwegsamen Straßenverhältnissen ist es sinnvoll, die Fahrzeuge mit den notwendigen Vorräten an Treibstoff, Wasser und Lebensmitteln sowie mit Decken auszustatten. Wann immer möglich, sollten Fahrten nachts aus Sicherheitsgründen unterbleiben. Dies gilt besonders in risikoreichen Gebieten, in denen mit Überfällen und Straßensperren zu rechnen ist. Gerade ausreichende Beleuchtung bzw. Tageslicht ist ein sicherheitsrelevanter Faktor, den es immer zu beachten gilt. Diese Thematik sowie die Frage nach der Ausstattung der Fahrzeuge mit Funkgeräten wird später noch einmal aufgegriffen. Es versteht sich von selbst, daß gesetzliche Regelungen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Gurtpflicht (auch wenn in dem jeweiligen Einsatzland das Anlegen des Sicherheitsgurtes nicht verpflichtend oder nicht landesüblich ist) und Ruhezeiten eingehalten werden. Speziell bei Lastkraftwagen müssen die Fahrer über genügend Fahrerfahrung mit den entsprechenden Fahrzeugtypen verfügen und mit den Regeln für das Fahren in Konvois vertraut sein. Falls es die Verhältnisse (Zustand der Straßen, Sicherheitslage, Straßensperren) zulassen, sollten die Fahrzeuge alleine unterwegs sein, da Konvois immer langsamer vorankommen als Einzelfahrzeuge. Ist die Bildung von Konvois notwendig, sollten wenigstens das erste und das letzte Fahrzeug mit Funk ausgerüstet sein. Ab einer bestimmten Anzahl von Fahrzeugen kann es sinnvoll sein, einen großen Konvoi in zwei kleinere Konvois zu teilen, um so die Geschwindigkeit der Konvois zu erhöhen.

Gefährdung durch Landminen

Minen sind Waffen mit grausamen Eigenschaften, die „niemals Frieden schließen“ (Boutros Boutros-Ghali). Die Opfer selbst lösen die Waffe aus. Diese bedroht durch ihre unkontrolliert lange Einsatzdauer nicht nur humanitäre Helfer in akuten Konflikten, sondern auch Entwicklungshelfer, die in Gebieten tätig sind, wo der Krieg schon lange beendet ist. Für alle Mitarbeiter hu-

manitärer Organisationen sollte daher die Teilnahme an einem „Mine Awareness Training“ verpflichtend sein, wenn sie in minengefährdeten Gebieten eingesetzt sind. Diese Kurse werden häufig in den Einsatzgebieten von den UN-Friedenstruppen angeboten. Hier in Deutschland bietet die Bundeswehr (Pionierschule und Fachschule des Heeres für Bautechnik in München) solche, in der Regel zwei- bis viertägige, Kurse für die Mitarbeiter humanitärer Organisationen an. Es gibt folgende sechs Regeln (siehe auch McGrath, Rae: Landmines), die man immer beherzigen sollte, falls man in gefährdeten Gebieten unterwegs ist:

1. Stelle Fragen

Frage insbesondere Fachleute, die mit der Räumung von Minen beauftragt sind, Chirurgen in den Hospitälern (insbesondere der IFRK) und, falls Du sichere Straßen verläßt, ortsansässige Farmer und Hirten.

2. Wenn Du unsicher bist: Kehre um

Auch ortsansässige Personen wissen oft nicht vollständig über alle verlegten Minenfelder Bescheid. Kehre um, wenn Du Zweifel hast, denn letztendlich bist Du für Deine Sicherheit verantwortlich.

3. Reise niemals in minengefährdeten Gebieten, wenn es nicht unbedingt sein muß

Diese Regel hört sich ganz selbstverständlich an und wird daher leicht vergessen. Deswegen sollst Du Dir vor jedem Fahrtantritt diese Regel vor Augen führen.

4. Bleibe immer auf häufig benutzten, betonierten Straßen

Diese Regel ist nicht immer einzuhalten, insbesondere wenn man in abgelegenen Gebieten arbeitet. Aber in Verbindung mit Regel Eins bietet sie ein Höchstmaß an Schutz.

5. Nähere Dich nicht und berühre niemals verdächtige Objekte wie Munition, Sprengstoff oder Minen

Hierbei ist Abstand halten das oberste Gebot. Auch das Aufsammeln von Kriegssouvenirs verbietet sich von selbst.

6. Sei wachsam

Obwohl es in den seltensten Fällen passiert, daß man die Mine direkt sieht, gibt es doch Anzeichen für das Vorhandensein von Minen. Dies können verschiedenartige Markierungen sein, wie zum Beispiel Absperrbänder, Schilder oder auch aus natürli-

chem Material bestehende Zeichen wie Steinhaufen oder gekreuzte Äste. Besondere Aufmerksamkeit sollte gespannten Drähten gewidmet werden, da diese als Auslöser für verborgene Sprengladungen (sogenannte Booby Traps) dienen können.

Dieser Artikel beinhaltet keine Verhaltensregeln für den Fall, daß man in ein Minenfeld gerät oder daß Personen durch Minen verletzt werden. Der Autor dieses Artikels ist der Meinung, daß die richtigen Verhaltensregeln für den Fall der Fälle nur in einem ordentlich durchgeführten „Mine Awareness Training“ erlernt werden können. Außerdem ist es auf jeden Fall besser, die oben angeführten „Vermeidungsregeln“ zu befolgen, anstatt sein theoretisch erworbenes Wissen in der Realität anwenden zu müssen. Einige Hilfsorganisationen tendieren dazu, ihre Fahrzeuge mit Minenschutzmatten oder anderen Arten von Panzerungen zu schützen. Diese Art von technischen Schutzmaßnahmen birgt die Gefahr in sich, daß sich die humanitären Helfer in einer falschen Sicherheit wiegen. Und es werden dadurch andere Vorsichtsmaßnahmen vergessen. Ein mit Minenschutzmatten ausgerüstetes Fahrzeug bietet unter Umständen noch Schutz gegen die Detonation einer Antipersonenmine, aber sicherlich nicht gegen die Detonation einer Antipanzermine.

Zudem macht jede Panzerung ein Fahrzeug schwerer und damit auch verkehrersicherer, und es bleibt leichter in unwegsamem Gelände stecken.

Gefährdung durch direkte Gewalt

Was für die Bedrohung durch Minen gilt, gilt auch für alle anderen Gefahren. Man sollte auf jeden Fall seinem eigenen gesunden Menschenverstand folgen, und die Eigenverantwortlichkeit jedes einzelnen muß betont werden. Die Eigenverantwortlichkeit und die Mitwirkung jedes Projektmitgliedes an der gemeinsamen Sicherheitsphilosophie ist elementar. Dies gilt insbesondere, wenn die humanitären Helfer (und die Hilfsgüter) durch Gewalt bedroht sind. Entführungen, Überfälle, Plünderungen der Vorratslager, Todesdrohungen und Beschuß sind nur einige der möglichen Formen, mit denen der Mitarbeiter einer Hilfsorganisation konfrontiert werden kann. Es können generelle Unterscheidungen zwischen verschiedenen Formen von Gewalt getroffen werden: Es ist dies die Unterscheidung zwischen der „ganz normalen“ Kriminalität und den Gefährdungen, die durch Kriegs- oder Bürgerkriegsereignisse bedingt sind. Außerdem kann zwischen einer zielgerichteten und einer zufälligen Gewalt unter-



Zwei Mitarbeiterinnen des Jesuit Refugee Service beim Anprobieren von Schutzweste und Helm
Foto: Andreas Kling

schieden werden. Von zielgerichtet kann man dann sprechen, wenn zum Beispiel eine bestimmte Hilfsorganisation aufgrund einer vermeintlichen oder tatsächlichen Parteinahme für eine Bürgerkriegsfraktion von der anderen Fraktion als Feind angesehen wird. Diese Unterscheidungen sind wichtig, wenn man die verschiedenen Bedrohungen erkennen und entsprechende Vorsichtsmaßnahmen ergreifen will. So ist das Neutralitätsprinzip eine Voraussetzung, um die Gefahr eines zielgerichteten politisch motivierten Überfalls zu mindern. Es bietet aber wenig Schutz, wenn es sich um allgemeine Kriminalitätsdelikte handelt. Obwohl das humanitäre Völkerrecht teilweise einen speziellen Schutz für humanitäre Helfer beinhaltet (z. B. Genfer Konventionen oder Convention 49/59 on the Safety of United Nations and Associated Personnel vom 9.12.1994), sieht es in der Realität oft so aus, daß die Regeln des internationalen und nationalen Rechts nicht beachtet werden. Daher haben die humanitären Organisationen eine besondere Verpflichtung für die Sicherheit sowohl ihrer entsandten Mitarbeiter als auch der einheimischen Mitarbeiter. Obwohl die Unterschiede in den arbeitsrechtlichen Grundlagen zwischen einheimischen und entsandten Mitarbeitern gravierend sind, sollte, wann immer möglich, eine Gleichbehandlung in sicherheitsrelevanten Bereichen (z. B. Ausrüstung mit Schutzwesten) gegeben sein. Die Ausstattung der Mitarbeiter mit Splitterschutzwesten¹ und Helmen kann als psychologische Unterstützung und als letztes Schutzmittel gesehen werden, wenn alle anderen Vorsichtsmaßnahmen versagt haben. Falls die Situation im Projektgebiet den dauerhaften Gebrauch von Weste und Helm notwendig macht, sollte sich jede Hilfsorganisation überlegen, ob es noch sinnvoll ist, das Projekt weiterzuführen. Vor Entsendung von neuen Mitarbeitern in das Projektgebiet müssen in der Zentrale der entsendenden Organisation alle Versicherungsfragen (einschließlich einer eventuellen Kriegsrisikoversicherung) geklärt sein und eine erste Einweisung (Briefing) in Sicherheitsinhalte stattgefunden haben. Als grundsätzliche Vorbereitung für Auslandseinsätze sollte über Kurse in Erster Hilfe, Fahrersicherheitstraining und das schon oben angesprochene „Mine Awareness Training“ nachgedacht werden. Auch Kurse in deeskalierenden Maßnahmen, wie sie zum Beispiel die „Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe“ für ihre Entwicklungshelfer an-

bietet, dienen als gute Vorbereitung für den Einsatz in Krisengebieten. Nach Rückkehr des Mitarbeiters sollte ein Debriefing erfolgen, das Sicherheitsbelange mit einschließt. Die eigentliche Sicherheitseinweisung erfolgt vor Ort durch den jeweiligen Projektleiter/Einsatzleiter, der auch die Verantwortung für Erarbeitung und Einhaltung eines Sicherheitsplanes trägt. Dieser Sicherheitsplan muß schriftlich fixiert werden und allen Mitarbeitern im Einsatzgebiet (und den Verantwortlichen in der Zentrale) bekannt sein. Er muß folgende Punkte beinhalten:

- Erfassung der Risikolage,
- Beschreibung des Kommunikationssystems zwischen Projekten, Einsatzleitung im Einsatzland und der Zentrale in Deutschland,
- Evakuierungsplan für kritische Situationen,
- medizinische Evakuierungen,
- technische Kommunikation.

Die erste Priorität an einem neuen Projektstandort ist die Suche nach einem den Sicherheitsanforderungen entsprechenden Gebäude/Gelände für Büro, Lager und Wohnung. Dies sollte, wenn möglich, umzäunt oder mit einer Mauer umgeben sein, in der Nähe von Ausfallstraßen liegen, über einen stabilen Keller verfügen, telefonisch und per Funk erreichbar und in der Nacht gut beleuchtet sein. Allgemein ist Tageslicht oder entsprechende Beleuchtung ein wichtiger sicherheitsrelevanter Faktor. Dies gilt nicht nur für die humanitären Helfer, sondern auch für die, denen geholfen werden soll. Gerade in provisorischen Flüchtlingslagern ohne Strom kann eine fehlende Beleuchtung das Sicherheitsrisiko erhöhen. Hier ist über den Einsatz von Generatoren nachzudenken, um zumindest bestimmte Bereiche des Lagers (Krankenstation, Vorratslager usw.) sicherer zu machen².

Weitere Maßnahmen

Wichtig ist die Auswahl von vertrauenswürdigen lokalen Mitarbeitern (Projektmitarbeiter, Hauspersonal und eventuell [unbewaffnete!] Wächter). Das lokale Personal kann als gute Informationsquelle für die Lage im Land und eventuelle Gefahren dienen. Diese Informationen müssen – genauso wie die in offiziellen Sitzungen bei Botschaften oder internationalen Organisationen (UN-Friedenstruppen, UNHCR, regionale Organisationen) erhaltenen Sicherheitsinformationen – in den entsprechenden Lageberichten aufgeführt werden. Je nach Organisati-

onsstruktur der Hilfsorganisation und Grad der Gefährdung ist der Empfängerkreis und die Häufigkeit dieser Lageberichte an die jeweilige Situation anzupassen. In akuten Spannungssituationen, wenn z. B. die Frage einer Evakuierung ansteht, kann es sogar notwendig sein, mehrmals täglich solche Lageberichte zu erstellen. Falls es zu einer Evakuierung kommt, sind verschiedene Vorbereitungen, wie das Festlegen der Verkehrsmittel (Flugzeug, Hubschrauber, Kfz), der möglichen Routen und Sammelpunkte in Absprachen mit anderen Hilfsorganisationen schon im Vorfeld zu klären und in den Sicherheitsplan aufzunehmen. Jede Evakuierung verursacht Unruhe unter der einheimischen Bevölkerung und sollte möglichst mit den anderen Hilfsorganisationen abgesprochen werden. Im Falle einer notwendigen medizinischen Evakuierung sind ähnliche Vorbereitungen und vor allem Absprachen mit den Organisationen wie UN-Friedenstruppen, IKRK usw. zu treffen. Diese verfügen in der Regel über Flugzeuge oder Hubschrauber, um Verletzte in das nächstgelegene Krankenhaus oder außer Landes fliegen zu können.

Um eine reibungslose Kommunikation zwischen den Projektmitarbeitern untereinander, aber auch mit anderen Hilfsorganisationen und der Zentrale in Europa zu gewährleisten, ist der Einsatz von Funkgeräten und eventuell Satellitentelefonen notwendig. Bei den meisten Einsätzen wird es einen Funkkreis geben, der in der Regel von der UN betrieben wird und allen Hilfsorganisationen zur Verfügung steht. Hierbei ist die Nutzung gemeinsamer Rufzeichen und Codewörter für den Notfall vorgeschrieben. Wie schon am Anfang beschrieben, sollte jeder Konvoi und jedes Einzelfahrzeug mit den funkttechnischen Möglichkeiten ausgerüstet sein, um jederzeit Kontakt mit der Einsatzleitung und UN-Stellen aufnehmen zu können. Auch wenn sich die Helfer außerhalb von Büros oder Fahrzeugen z. B. in Flüchtlingslagern aufhalten, muß die Erreichbarkeit (in der Regel durch UKW-Handfunkgeräte) gewährleistet sein³. Vorsicht: Sprechfunkgeräte wie auch Satellitentelefone können abgehört werden!

Zusammenfassend läßt sich zur Sicherheitsgefährdung humanitärer Helfer folgendes sagen: Die meisten Zwischenfälle/Unfälle passieren während der Fahrt und in der Dunkelheit. Daher ist in diesen Bereichen besondere Aufmerksamkeit und Vor-



Winterliche Straßenverhältnisse auf der Straße von Zagreb nach Bihac. Die heimkehrenden Flüchtlinge bilden mit ihren Pferdefuhrwerken zusätzliche Hindernisse. Foto: Andreas Kling

sicht angebracht. Oder, wie es die Vereinten Nationen ihren Mitarbeitern mit auf den Weg geben: *Security is a state of mind*. Dies beinhaltet eine von allen Mitarbeitern erarbeitete und einzuhaltende Sicherheitsphilosophie, in der jeder humanitäre Helfer ein hohes Maß an Eigenverantwortung trägt. Denn nur gesunden, vor Ort präsenten Helfern ist es möglich, ihr oberstes Ziel zu verfolgen, den Menschen in Not zu helfen.

Zum Autor

Seit 1992 in der ehren- und hauptamtlichen Hilfe für das ehemalige Jugoslawien tätig. Absolvent des Zusatzstudienganges Humanitäre Hilfe an den Universitäten Bochum und Oxford. Forschungsarbeit zum Thema „Persönliche Sicherheit humanitärer Helfer“ mit Unterstützung durch den Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund.

Anmerkungen

- ¹ Die meisten Schutzwesten sind nur beschränkt kugelsicher und je sicherer auch um so schwerer und komplizierter anzulegen. Zudem kann noch angemerkt werden, daß unbedingt zusammen mit der Splitterschutzweste auch ein sicherer Helm (Stahl oder Kevlar) getragen werden muß.
- ² Es ist an dieser Stelle nicht möglich, einen umfassenden Überblick über alle Maßnahmen zu geben, die die Sicherheit in Flüchtlingslagern für Helfer und Flüchtlinge erhöhen. Das Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) beschäftigt sich aufgrund seines Mandates eingehend mit dieser Problematik.
- ³ Die Auswahl der Kommunikationstechnik richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten und der Präsenz anderer Hilfsorganisationen und Friedenstruppen vor Ort. Die Entwicklung läßt sich für die

nächsten Jahre dahingehend beschreiben, daß satellitengestützte Kommunikation (Text und Sprache) billiger werden wird und die dafür benötigten Geräte immer kleiner werden. Allerdings hat Sprechfunk (UKW, KW) weiterhin den Vorteil, daß keine Übertragungsgebühren anfallen und es ein offenes Kommunikationssystem ist.

Literaturhinweise:

Cutts, Mark und Dingle, Alan: „Safety first, Protecting NGO employees, who work in areas of conflict“, Herausgeber: Safe the Children Fund, London 1995.

McGrath, Rae: „Landmines, Legacy of a conflict. A manual for development workers“, Herausgeber: OXFAM und Mines Advisory Group (MAG), Oxford 1994.

„Humanitäre Hilfe“

Information des Auswärtigen Amtes: Humanitäre Hilfe im VN-Sekretariat nach Auflösung des Department of Humanitarian Affairs (DHA)

1. Reformprozeß und Reformziele

Das VN-Sekretariat hat zentrale Bedeutung bei der Leistung humanitärer Hilfe. Die Struktur und die Zuständigkeiten für Katastrophen- und humanitäre Hilfe innerhalb des VN-Sekretariats sind als Folge der Reformvorschläge des VN-Generalsekretärs wesentlich verändert worden. Diese Reforminitiative wurde in mehreren Resolutionen der VN-Generalsammlungen implementiert. Umsetzung für den humanitären Bereich: **GV-Res. A/Res 52/12B vom Januar 1998, Abschnitt F.**

Res. 52/12B Abschnitt F bringt folgende Neuerungen:

- Ernennung eines Emergency Relief Coordinator (ERC).
- Übergang der operativen Zuständigkeiten zur Verhinderung und Eindämmung von Naturkatastrophen einschließlich „Disaster Management Training Programme“ auf UNDP (UN Disaster Prevention).
- Übergang der „demining activities“ auf „Department of Peacekeeping Operations (DPKO)“.

Wichtigste Konsequenz der Reforminitiative des VN-GS: **Auflösung** des bislang für humanitäre Hilfe bei sog. Komplexen Krisen und bei Naturkatastrophen zuständigen **Department of Humanitarian Affairs (DHA) zum 31.12.1997.**

2. Neue Strukturen: OCHA

Mit Wirkung vom 01.01.1998 besteht das **„Office for the Coordination of Humanitarian Assistance“ (OCHA)**. Zum Leiter von OCHA hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, den Italiener *Sergio de Mello* im Rang eines Untergeneralsekretärs (USG) ernannt. Sitz von OCHA, USG de Mello und dessen Vertreter ist New York (N.Y.).

De Mello übt folgende Funktionen aus:

- **USG** mit Leitung der humanitären „Kabinettskomponente“ des VN-

GS (Executive Com. on Humanitarian Affairs, **ECHA**),

- Funktion des neu geschaffenen **„Emergency Relief Coordinator (ERC)“**. Aufgaben:

- Systemweite Umsetzung von humanitären Direktiven des VN-GS,
- „advocacy“ von humanitären Themen gegenüber politischen Organen und anderen humanitären Akteuren,

- Koordinierung im Feld im Falle humanitärer Katastrophen zusammen mit Resident Coordinator, Menschenrechtskomponenten und evtl. „Lead Agency“ (Aufgaben des ERC siehe GV-Res. 46/182 vom 19. Dezember 1991).

- ERC hat Vorsitz des „Inter-Agency Standing Committee (IASC)“ (umfaßt VN-Organisationen und Nicht-VN-Organisationen) in N.Y. inne.

3. Genfer Büro

Ein Teil der Aufgaben von OCHA wird durch das **OCHA-Büro in Genf** ausgeübt. Wie die Stellenverteilung der insgesamt 137 OCHA-Posten erfolgen wird, ist noch offen. OCHA-intern wird mit einer Verteilung von 2/3 – 1/3 New York – Genf gerechnet. Für den Posten des Direktors wurde am 9. März 1998 der Neuseeländer *Ross Mountain* nominiert.

Aufgaben des OCHA-Büros Genf:

- Vorbereitung der „complex emergency responses“ und des „Consolidated Emergency Appeal Process“ (CAP),

- „Disaster response branch“ (früher Relief coordination branch).

Wichtige Aufgabe von OCHA liegt in der Koordinierung sämtlicher humanitärer Hilfsleistungen sowie humanitärer Hilfsaufrufe der VN. Hier besteht interne Aufgabenteilung zwischen OCHA N.Y. und OCHA Genf. Die operative Koordinierung, u. a. auch der konsolidierten VN-Hilfsaufrufe, erfolgt in Genf.

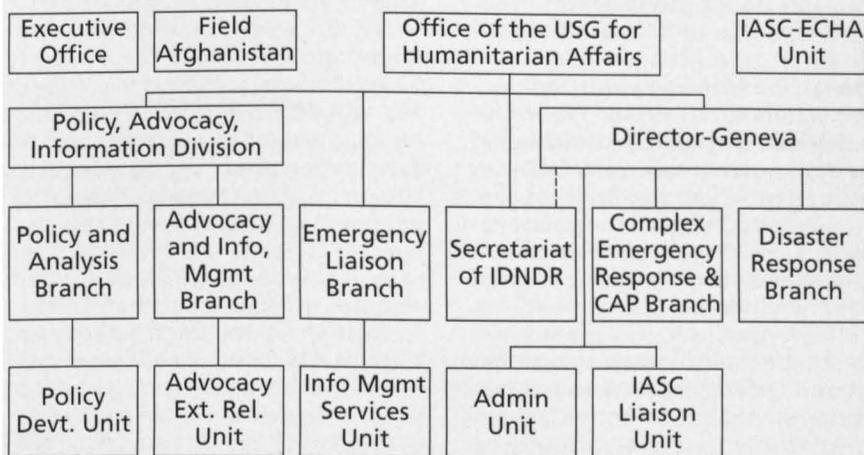
4. Naturkatastrophen

Der Bereich **Naturkatastrophenhilfe** wurde wie folgt aufgeteilt:

- Die Koordinierung direkter Nothilfe verbleibt beim Genfer OCHA-Büro.
- Die **„Internationale Dekade für Naturkatastrophenprävention“ (IDNDR)**, die 1999 beendet wird, verbleibt ebenfalls unter Leitung des OCHA-Büros in Genf.
- Die langfristigen Wiederaufbaumaßnahmen infolge von Naturkatastrophen sowie Ausbildung und Infrastrukturaufbau im Bereich der Naturkatastrophenprävention wurden UNDP in New York übertragen.

Vor Ort unterstützt das OCHA in vielen Fällen logistisch den UNDP-Resident Representative, der die Aufgabe des „Humanitarian Coordinator“ übernimmt.

Provisional Organigramme for Adjusted Structure



Fragwürdige Praktiken bei Medikamentenspenden für Bosnien-Herzegowina

Zusammenfassung einer AEDES-Untersuchung von Patrick Berckmans, Véronique Dawans, Gérard Schmets, Daniel Vandenberg, Philippe Autier, Francine Matthys, unterstützt von *Ärzte ohne Grenzen* – Belgien



Der Hintergrund

Der Krieg hat das Gesundheitssystem in Bosnien-Herzegowina für lange Zeit lahmgelegt. Viele Gebiete wurden, was die Versorgung mit medizinischen Gütern betrifft, vollständig abhängig von humanitärer Hilfe aus dem Ausland. Viele Organisationen, Institutionen, Privatleute und Vereine spendeten große Mengen von Medikamenten und medizinischem Material für Bosnien.

Die Untersuchung

Ende 1996 hat AEDES (Association Européenne pour le Développement et la Santé) im Auftrag von *Ärzte ohne Grenzen* eine Untersuchung über die Spendenpraxis von Medikamenten und medizinischem Einwegmaterial während des Krieges in Bosnien-Herzegowina durchgeführt.

Im August 1996 wurden Interviews in Sarajevo, Mostar und Tuzla geführt mit Repräsentanten der nationalen und kantonalen Gesundheitsbehörden, der internationalen Organisationen wie WHO, UNHCR, ECHO sowie den größten Nichtregierungsorganisationen, die für Lieferungs- und Verteilungsprogramme von medizinischen Gütern in Bosnien-Herzegowina verantwortlich waren. AEDES stellte Forschungen in den vier Haupt-Medikamenten-Lagern in Mostar und Tuzla an, schätzte Inhalt und Mengen und nahm Proben der Medikamente. Diese Untersuchungen wurden teilweise durch den eingeschränkten Zugang zu den Lagerhäusern behindert. Soweit erlaubt, wurden Berichte, Dokumente und statistisches Material von lokalen Organisationen und internationalen Hilfsorganisationen gesammelt. In Europa kontaktierte AEDES Organisationen, die sich mit Forschung, Verordnungen, Richtlinien und Öffentlichkeitskampagnen bezüglich pharmazeutischer Fragen beschäftigen, die pharmazeutische

Industrie sowie Entsorgungsfirmen. Schließlich wurden die Daten und Schätzungen zusammengetragen, um eine globale quantitative und qualitative Beurteilung der medizinischen Spenden für Bosnien-Herzegowina von 1992 bis 1996 zu unterbreiten.

Als „ungeeignet“ wurden nutzlose und unbrauchbare Medikamente bezeichnet. „Nutzlos“ bezeichnet Medikamente, die im epidemiologischen Kontext überflüssig waren oder nicht der nationalen bzw. der WHO-Medikamentenliste (Essential Drug List, WHO, 1992) entsprechen. „Unbrauchbar“ sind Medikamente, deren Verfallsdatum bei oder kurz nach ihrer Ankunft abgelaufen war, unidentifizierbare Medikamente (z. B. unsortiert geliefert, in unbekannt Fremdsprachen etikettiert) sowie Medikamente, die durch Granatfeuer auf die Lagerhäuser beschädigt oder durch schlechte Transport- und Lagerbedingungen verdorben waren.

Die Ergebnisse

Zwischen 1992 und Mitte 1996 wurde eine geschätzte Gesamtmenge von 27 800 bis 34 800 Tonnen medizinischer Güter im Wert von 339 bis 425 Mio. US-Dollar gespendet. Vier große internationale Hilfsorganisationen mit medizinischer Erfahrung verteilten gemeinsam mit kleineren Organisationen 40 bis 50% dieser Spenden. Sie lieferten rund 13 200 Tonnen medizinischer Güter aus, von denen 95% als der Situation angemessen eingeschätzt wurden. Im Gegensatz dazu bestanden 90% der übrigen Spenden aus nutzlosen, unbrauchbaren Medikamenten und Einwegmaterial. Insgesamt beläuft sich das Volumen der ungeeigneten Hilfsgüter auf zirka 17 000 Tonnen im Opportunitätswert von 250 Mio. US-Dollar. Zwei Drittel davon waren unsortierte, ungenutzte Medikamente oder Proben von Privatpersonen oder Medizinern; ein

Drittel stammt aus Dumping-Praktiken, die eine ordnungsgemäße kostenaufwendige Entsorgung vermieden. Durch diese ungeeigneten Medikamentenlieferungen konnten die Spender wahrscheinlich 25,5 Mio. US-Dollar an Entsorgungskosten sparen, während die Empfänger Unkosten von 34 Mio. US-Dollar hatten.

Insgesamt gab es während der vereinhalf Jahre, in denen Hilfsgüter nach Bosnien-Herzegowina geliefert wurden, keine effektive Koordination der medizinischen Güter. Mit einer besseren Koordination hätten ungeeignete Medikamentenspenden wie auch der Mangel oder Überfluß an nützlichen Medikamenten besser festgestellt werden können.

Die Schlußfolgerungen

Dumping-Praktiken wie auch Spenden von gemischten ungebrauchten Medikamenten, so gut sie auch gemeint sein mögen, sind weder akzeptabel noch hilfreich. AEDES schlägt Verbesserungsmaßnahmen für die Qualität und Wirksamkeit von Spenden medizinischer Hilfsgüter für Notsituationen auf drei Ebenen vor:

1. Die Ebene der Richtlinien: internationale Richtlinien und Regulierungen, nationale Medikamentenverordnungen, Regulierungen für Medikamentenspenden, Regulierungen für die Entsorgung von pharmazeutischem Abfall in Gebir- und Empfängerländern;
2. Die Ebene der Information und Öffentlichkeitsarbeit: Kampagnen, internationale Kontrolle von Medikamentenspenden.
3. Die operationale Ebene: Koordination und Management von medizinischen Spenden, Richtlinien für effiziente Medikamentenspenden.

Zivile Verteidigung

Ein historischer Abriss*

von Dr. Werner Schmitt, Präsident der Akademie für Zivile Verteidigung a. D., St. Augustin (I) und Dr. Paul Wilhelm Kolb, Präsident des Bundesamtes für Zivilschutz a. D., Bonn (II).

I.

Unter ziviler Verteidigung (ZV) ist die Gesamtheit aller Verteidigungsplanungen und -maßnahmen im nicht-militärischen Bereich zu verstehen. Sie umfaßt

den Zivilschutz (ZS), also den leiblichen Schutz der Menschen vor Kriegseinwirkungen,

die Versorgung, insbesondere auf den Gebieten Wirtschaft, Ernährung, Gesundheitswesen, Verkehr usw.,

die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen sowie

die unmittelbare Unterstützung der Streitkräfte.

Statt „ZV“ sagte man bis 1964 „Zivile Notstandsplanung“, statt „ZS“ „Ziviler Bevölkerungsschutz“ (ZB) und noch früher „Ziviler Luftschutz“ (LS).

Der Bundesminister des Innern (BMI) ist zuständig für den Zivilschutz, die innere Sicherheit und die Notversorgung mit Trinkwasser; außerdem für die Koordinierung der gesamten ZV einschließlich der Wahrnehmung anfallender Querschnittsaufgaben.

Die Startphase (1950 bis 1957)

Das Grundgesetz sah Krieg oder kriegerische Bedrohung nicht vor; weder im militärischen noch im zivilen Bereich war entsprechend Vorsorge getroffen. Die Illusion hielt jedoch nicht lange. Schon die Berlin-Blockade 1948/49 hatte Zweifel geweckt. Mehr und mehr zeichnete sich die Teilung in Ost und West ab; die Grenze lief mitten durch Deutschland. Der Korea-Krieg 1950 bis 1953 machte vollends deutlich, daß die Möglichkeit kriegerischer Konflikte auch in Mitteleuropa künftig nicht ausgeschlossen werden durfte.

Die erste bundesdeutsche Reaktion auf den „kalten Krieg“ war der Erlaß eines Bundesgrenzschutzge-

setzes 1951 und die Errichtung von Grenzschutzbehörden. Daneben wurden erste Überlegungen zum Aufbau eines neuen zivilen Luftschutzes angestellt. Solche Aktivitäten waren damals jedoch durch das Kontrollratsgesetz Nr. 23 untersagt. Immerhin ließen die Westalliierten schon bald die Bundesregierung wissen, daß sie gegen die Vorbereitung eines passiven Luftschutzes keine Einwendungen erheben würden. So kam es 1951 zur Gründung des Bundesluftschutzverbandes (BLSV), einer privaten Organisation, sowie zur Einberufung eines „Hauptausschusses Luftschutz“ als eines den BMI beratenden Gremiums. Planungen größeren Ausmaßes konnten erst beginnen, nachdem die Alliierten 1952 das Verbot des Gesetzes Nr. 23 offiziell aufhoben. Daraufhin erhielt der BMI von der Bundesregierung den förmlichen Auftrag, den zivilen LS vorzubereiten. Innerhalb der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ wurde eine besondere Unterabteilung „Ziviler Bevölkerungsschutz“ mit sechs Referaten gebildet. Der BMI berief verschiedene Fachausschüsse und begann mit der Erarbeitung erster Rechts- und Verwaltungsgrundlagen. Im folgenden Jahr, 1953, wurden die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) und – zur administrativen Unterstützung des Ministeriums – die Bundesanstalt für zivilen Luftschutz errichtet. Erste Richtlinien zur organisatorischen Planung gingen an die Bundesländer.

Neue Strategien

Die rasche Fortentwicklung der Waffentechnik forderte allerdings neue Strategien zum Schutz der Bevölkerung. Nicht nur organisatorisch und materiell, sondern auch konzeptionell war ein Neuanfang notwendig. Immer noch freilich fehlten die verfassungsrechtlichen Grundlagen und völkerrechtlichen Möglichkeiten für den Aufbau einer umfassenden ZV. Der erstgenannte Mangel wurde mit der Grundgesetz-

ergänzung vom 26.3.1954 beseitigt: Durch den neuen Artikel 73 Nr. 1 erhielt der Bund die innerstaatliche Kompetenz für „die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“. Die letzten alliierten Restriktionen fielen mit dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrages und der Wiedererlangung der (west-)deutschen Souveränität am 5.5.1955.

Um die inzwischen vielfach angelaufenen Vorbereitungsmaßnahmen konzeptionell zu ordnen, wurde vom BMI ein „Vorläufiges Luftschutzprogramm“ entworfen und im Juli 1955 vom Bundeskabinett gebilligt. Kernpunkte waren ein ausreichender Schutzbau sowie die Intensivierung der Selbstschutzzfähigkeiten und -vorbereitungen der Bevölkerung – beides auch als notwendige Grundlage aller anderen Schutz- und Hilfsmaßnahmen. Daneben wurden für notwendig erachtet die Aufklärung der Bevölkerung über Schutzmöglichkeiten, der Aufbau eines Warn- und Alarmdienstes, die Aufstellung eines Luftschutzhilfsdienstes (LSHD) sowie die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung der Bevölkerung im Kriegsfall. Aus der Unterabteilung „ZB“ des BMI wurde eine selbständige Abteilung mit zehn Referaten, eines davon zuständig für „Zivile Notstandsplanung“, also mit ressortübergreifendem Auftrag.

Dann aber trieben, wie später noch mehrfach, außenpolitische Ereignisse die Entwicklung schneller voran. Ungarn-Aufstand und Suez-Krise im Spätherbst 1956 gaben den Anstoß zu einem federführend vom BMI entwickelten „Sofortprogramm“, das nun den Gesamtbereich der ZV abzudecken suchte und im Dezember 1956 vom Bundesverteidigungsrat (dem Vorläufer des Bundessicherheitsrates) gebilligt wurde. Der BMI wurde mit der Koordinierung aller daraus resultierenden Pla-

nungen und Maßnahmen betraut. Inhaltlich legte das Programm seinem Anlaß und seinem Namen entsprechend das Schwergewicht auf schnell realisierbare Maßnahmen; langfristige Vorkehrungen durften demgegenüber zurücktreten. Die Folge war ein höchst unterschiedlicher, unausgewogener Stand der Vorkehrungen auf den verschiedenen Gebieten nicht nur der ZV insgesamt, sondern auch des ZS. Auch die ungünstigen psychologischen Voraussetzungen – weitgehend fehlende Akzeptanz der Bevölkerung – und das Prinzip der Freiwilligkeit ließen dort, wo es auf die Mitwirkung der Bürger ankam, oft nur geringe Fortschritte zu. Andere wichtige Maßnahmen – der Schutzbau insbesondere – erschienen zu teuer, und schließlich fehlte es vielfach auch noch an den gesetzlichen Grundlagen. Was in der zweiten Hälfte der 50er Jahre angepackt wurde, war also nicht das Ergebnis einer systematischen Schwerpunktbildung aufgrund eines Gesamtkonzeptes. Auch später konnte dieser Mangel im Ansatz nie mehr ganz ausgeglichen werden.

Schon 1956 wurde mit dem Bundesleistungsgesetz, das militärischen wie zivilen Zwecken dient, die erste in der Abteilung ZB entworfene Rechtsgrundlage ins Gesetzblatt gebracht. Im Oktober des folgenden Jahres konnten dann auch die erwähnten Programme von 1955 und 1956 – jedenfalls bezüglich des Zivilschutzes – mit dem „Ersten Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung“ (ZBG) rechtlich untermauert werden. Trotz mancher Lücken und Mängel war dieses Gesetz für den Aufbau des Zivilen Bevölkerungsschutzes von entscheidender Bedeutung. Nach vorwiegend mit Planungen und Vorbereitungen ausgefüllten Jahren konnte nun auf breiter Front mit konkreten Maßnahmen begonnen werden.

Konzeptionelle, administrative und legislative Grundlagen (1958 bis 1968)

Die ZV ist und war stets eng mit der allgemeinen Verteidigungsplanung unseres Landes und der NATO verbunden. Die jeweiligen politischen und militärischen Annahmen über Art und Ausmaß eines Krieges (wenn er denn käme) mußten auch den zivilen Planungen zugrunde ge-

legt werden. Während der 50er Jahre galt NATO-weit das Prinzip der massiven Vergeltung. Die ersten Überlegungen zur ZV mußten daher von der Annahme eines beiderseitigen umfassenden Atomwaffeneinsatzes ausgehen – eine fast aussichtslose Problemstellung. In diesen Jahren wurde ernsthaft – und wohl jenseits jeder haushaltspolitischen Realität – der Bau hochdruckresistenter Schutzräume, also verbunkelter Städte diskutiert. Gegen Ende der 50er Jahre setzte sich jedoch die Auffassung durch, daß die größere Wahrscheinlichkeit für einen nach Art der eingesetzten Waffen, der Einsatzdichte und der Einsatzräume begrenzten Krieg sprach. Vor allem das atomare Patt der beiden Weltmächte hatte zu diesem Meinungsumschwung geführt. Künftig galt bündnisweit das Prinzip der flexiblen, der jeweiligen Angriffsart angepaßten Reaktion. Der ZV eröffnete dies erweiterte Chancen und damit erweiterte Verantwortung.

Zu Euphorie war dennoch kein Anlaß. Der Eiserne Vorhang verlief mitten durch Deutschland, das im Ernstfall unvermeidlich Schauplatz von Erdkämpfen mit allen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung gewesen wäre. Wie sehr diese Aussicht alle ZV-Bearbeiter – mehr oder weniger bewußt – bedrückt hat, werden die „Nachfolger“ vielleicht kaum noch ermessen können.

Schutz der Bevölkerung

Als sicherster Schutz für die breite Bevölkerung wurde die möglichst flächendeckende Ausstattung mit Hausschutzräumen erkannt. Nach Aufgabe der Verbunkerungsidee wurden realistischer erscheinende Mindestlösungen ausgelotet. Schon das ZBG sah die Verpflichtung vor, künftig alle Neubauten in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern mit einem relativ einfachen (und entsprechend preiswerten) Personenschutzraum – resistent gegen Trümmerlast, Hitze und radioaktiven Niederschlag („Grundschutz“) – auszustatten. Angesichts der damaligen Neubauquote von rund 400 000 Wohnungen jährlich wären so rasche Erfolge möglich gewesen. Wegen finanzieller Schwierigkeiten und fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung suspendierte der Bundestag die betreffenden Bestimmungen des ZBG jedoch von vornherein bis zum Erlaß eines in Aussicht genommenen weiteren Gesetzes.

Weitgehend auf den anderen – wirksam gewordenen – Abschnitten des ZBG aufbauend wurden ab 1957 insbesondere die folgenden Vorhaben in Angriff genommen:

- Aufklärung der Bevölkerung über Angriffswaffen und Schutzmöglichkeiten; Ausbildung im Selbstschutz; Vorbereitungen für die Organisation des Selbstschutzes. Zuständig: der Bundesluftschutzverband (der spätere Bundesverband für den Selbstschutz – BVS);
- Aufbau eines LS-Warndienstes (in bundeseigener Verwaltung) und eines örtlichen LS-Alarmdienstes: Errichtung von zehn regional verteilten Warnämtern, Aufbau eines flächendeckenden Netzes stationärer Meßstellen zur Erfassung radioaktiver Strahlung, Installation von LS-Sirenen;
- Aufbau eines aus freiwilligen Helfern rekrutierten LSHD: primär in besonders gefährdeten Gemeinden (örtlicher LSHD), ergänzend auch überörtliche Verbände der Länder. Diese betrieben den gesamten LSHD im Auftrag des Bundes; wichtigste Grundlage: die vom BMI erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über Gliederung, Stärke, Ausbildung und Ausrüstung. Gliederung des LSHD in die Fachbereiche Brandschutz, Bergung, Sanitätsdienst, Betreuungsdienst, Lenkungs- und Sozialdienst, ABC-Dienst, Fernmeldedienst, Veterinärdienst. Als Endziel geplant waren zunächst etwa 180 000 Helfer in den örtlichen, weitere 140 000 in den überörtlichen Verbänden; diese Zahlen wurden später allerdings erheblich zurückgeschnitten. Für die Ausrüstung des LSHD wurden von vornherein viele hundert Mio. DM eingeplant;
- Bevorratung von Arzneimitteln, Verbandstoffen, Trockenplasma und ärztlichem Gerät. Vorbereitung von bis zu 2 500 Hilfskrankenhäusern (in Schulen, Jugendherbergen, Hotels usw.), Einrichtung von LS-Rettungsstellen, Ausbildung von Schwesternhelferinnen;
- Sicherstellung von Kulturgut u. a. durch Kennzeichnung kulturhistorisch bedeutsamer Bauwerke gemäß der Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut (allerdings erst 1967 von der Bundesrepublik ratifiziert), Vorbereitung für die sichere Einlagerung von wertvollen Kunstgegenständen oder Dokumenten sowie deren Verfilmung;

● Nicht im ZBG angesprochen, aber trotzdem schon zu seiner Zeit ein wichtiger Aufgabenbereich betraf die Aufenthaltsregelung. Als Grundsatz galt das Prinzip „Bleib zu Hause“. Trotzdem wurde Ende der 50er Jahre zunächst die Evakuierung erheblicher Teile der Bevölkerung aus dem östlichen Bundesgebiet geplant. Erst Anfang der 60er Jahre wurde auch hier das Problem auf ein vernünftiges Maß zurückgeschnitten: geplante Verlegungen nur noch aus dem Bereich voraussehbarer oder tatsächlicher Angriffsschwerpunkte. Daneben blieb immer die Gefahr von Flüchtlingsströmen, und sie war um so größer, als kein Schutzraumbau den Menschen zu Hause erhöhte Sicherheit verheißen konnte.

Der administrative Vollzug des ZBG wurde dem 1958 geschaffenen „Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz“ (BzB) übertragen. Die Spitze des THW wurde mit dem Bundesamt organisatorisch verbunden. Zu den Aufgaben des BzB gehörten außerdem vor allem die Ausbildung leitender ZS-Kräfte, die Leistung technischer Dienste und die Begleitung der ZS-Forschung. Das Amt hatte im Endzustand fünf Abteilungen; ihm obliegt auch die Dienst- und Fachaufsicht über die Katastrophenschutzschule des Bundes (KSB) in Ahrweiler.

Zunehmend kamen auf den BMI als Folge seiner Koordinierungskompetenz nun auch ressortübergreifende Aufgaben zu. 1958 wurde für alle Bereiche der ZV im Bundeshaushalt der Einzelplan 36 eingerichtet. An ihm waren neben dem BMI, dem die federführende Betreuung oblag, BMWi, BML, BMV, BMP, später auch BMWo, BMGes und BMA mit eigenen Kapiteln beteiligt. Der Ansatz im ersten Jahr betrug 123 Mio. DM, davon 22 Mio. für den Bereich der Inneren Verwaltung. Ebenfalls 1958 nahmen erstmals Angehörige des BMI an einer mehrtägigen Stabsrahmenübung der NATO teil. Weitere vergleichbare Übungen folgten in zweijährigem Abstand mit wachsender Beteiligung des BMI, bald auch mit Übungsstäben anderer ziviler Bundesministerien und unter Mitwirkung der Bundesländer und zahlreicher Kommunen. Dem Leiter der Abteilung ZB wurde ein Arbeitsstab „Führung der Einsatzkräfte im Rahmen der zivilen Notstandsplanung“ unmittelbar unterstellt. Die Kontakte der fachlich beteiligten zivilen Ressorts zur NATO, insbesondere zu ihren zivilen Fachausschüssen, wurden verstärkt. Außerdem wurden im BMI Pläne für

den Bau eines befestigten Ausweichsitzes der Bundesregierung im Ahrtal erstellt und mit Nachdruck umgesetzt.

Außenpolitische Faktoren

Das Ende der 50er und der Beginn der 60er Jahre waren durch außenpolitische Krisen gekennzeichnet, die jeweils die Dringlichkeit von Fortschritten im Verteidigungsbereich auch der politischen Ebene deutlich machten: zuerst 1959 das Chruschtschow-Ultimatum betreffend West-Berlin, dann 1961 der Bau der Berliner Mauer. Der BMI nahm dies zum Anlaß, für den gesamten zivilen Bereich der Bundesrepublik ein dem militärischen Alarmkalender (Mobilmachungskalender) entsprechendes ziviles Instrument, den Zivilen Alarmplan (ZAP) zu erarbeiten; in der Praxis erwies er sich später zugleich als hilfreicher Leitfaden für die notwendigen Arbeiten auf allen Verwaltungsebenen. Ein Beamter des höheren Dienstes des BMI wurde dauerhaft zum AA und von dort zur Deutschen NATO-Vertretung in Paris (später in Brüssel) abgeordnet; er war dort als Vertreter aller an der ZV beteiligten zivilen Ressorts koordinierend für die bundesdeutsche Mitwirkung in den Fachausschüssen und „Kriegsbehörden“ der atlantischen Gemeinschaft und dabei insbesondere für die Abstimmung der militärischen mit den zivilen Belangen verantwortlich. Die Fachabteilung des BMI wurde, ihren wachsenden und zunehmend differenzierteren Aufgaben entsprechend, in zwei Unterabteilungen gegliedert, die sich mit Bevölkerungsschutz einerseits, Notstandsplanung (also ressortübergreifend) andererseits befaßten. Planungen für die Errichtung einer „Akademie für zivile Verteidigung“ wurden aufgenommen. 1962 wurde die schon 1951 auf Anregung des BMI bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft gegründete Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen ABC-Angriffe als „Schutzkommission beim Bundesminister des Innern“ dem BMI unmittelbar als beratende Institution zugeordnet.

Gesetzgebung

Das politische Interesse galt in dieser Zeit jedoch vorwiegend der Gesetzgebung. Gerade die NATO-Übungen hatten die trotz ZBG klaffenden Lücken in den bundesdeutschen Rechtsgrundlagen für die Bewältigung eines Krisen- oder Kriegsfallbeschwertes erwiesen. Es fehlten vor allem ver-

fassungsrechtliche Ermächtigungen für außergewöhnliche Reaktionen – administrative wie legislative – in außergewöhnlichen Lagen eines äußeren Notstandes. Dabei bestand kein Zweifel, daß solche außergewöhnlichen, von der geltenden Verfassung nicht gedeckten Reaktionen gegebenenfalls notwendig werden würden. Bei dieser Sachlage mußte in Rechnung gestellt werden, daß die Alliierten im Ernstfall von ihrem immer noch bestehenden Sicherheitsvorbehalt Gebrauch machen und ihrerseits die notwendigen innerdeutschen Regelungen oder Maßnahmen treffen oder zwingend anfordern würden. Um diesem Dilemma zu entgehen, wurde dreigleisig verfahren: Vor allem wurde schon frühzeitig ein erster Entwurf einer Grundgesetzergänzung mit dem Ziel einer ausreichenden Notstandsregelung erstellt. Des weiteren wurde im BMI ab 1958 nach und nach ein ganzes Paket von Entwürfen „einfacher“ Notstandsgesetze, die mit dem Grundgesetz in damaliger Fassung vereinbar waren, erarbeitet und ab Anfang 1963 dem Bundestag zugeleitet. Schließlich wurden von den fachlich betroffenen Bundesministerien im Ernstfall für unerläßlich erachtete, von der Verfassung aber (noch) nicht gedeckte Regelungen als „Notgesetze“ und „Not-Verordnungen“ vorsorglich entworfen, regierungintern abgestimmt, mit besonderer Kennzeichnung auf „Notgesetzblättern“ gedruckt und in großer Auflage in den Panzerschränken des BMI verschlossen. Etwa 40 solcher „Schubladengesetze“ (wie man sie später nannte) warteten dort – für den Notfall – auf die Stunde X. Als verfassungsrechtliche Legitimation sollte dann entweder – in erster Linie – eine noch rasch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durchgezogene Grundgesetzergänzung oder aber – äußerstenfalls – eben das überlagernde alliierte Recht dienen. Daß gerade der letztgenannte Ablauf nicht im deutschen Interesse liegen konnte und auch der Würde des souveränen demokratischen Rechtsstaates Bundesrepublik nicht entsprochen hätte, wurde den Politikern in allen Lagern bewußt und trug wesentlich zu dem Zwang bei, sich über alle parteiischen und ideologischen Grenzen hinweg schließlich doch auf eine eigene, souverän gefundene Notstandsregelung zu verständigen.

Konfrontation der Machtblöcke

Noch aber war es nicht soweit. Mit der Kuba-Krise im Oktober 1962 erreichte die Phase destabilisieren-

der Konfrontation der beiden Machtblöcke in Ost und West ihren Höhepunkt. In jener Nacht, in der sich entscheiden mußte, ob die sowjetischen Frachtschiffe mit ihrer Raketenladung vor der kubanischen Küste abdrehen oder bei Fortsetzung ihres Kurses von den Amerikanern gewaltsam gestoppt werden würden, wurden mit Sonderkurieren der schon weitgehend ausgereifte Entwurf des Zivilen Alarmplans und zahlreiche Exemplare von „Schubladengesetzen“ in die Landeshauptstädte und von dort zu den Bezirksregierungen gebracht – damit im schlimmsten Fall überhaupt ein halbwegs geregeltes staatliches Reagieren möglich wäre. Wohl keiner der Beteiligten wird diese Stunden vergessen. Der Krisennacht folgte zwar bald die Entspannung; aber jedermann im Lande war klar geworden, daß Europa noch nie seit 1945 einem Krieg so nah gewesen war wie in diesen Tagen. Die Notwendigkeit, auf dem Gebiet der ZV und insbesondere des Zivilen Bevölkerungsschutzes zügig weiter zu arbeiten, schien offenkundig. Auch die Haushaltslage war relativ günstig: Der Ansatz 1962 des Einzelplans 36 erreichte nach kontinuierlichem Anstieg während der letzten Jahre die Rekordhöhe von 786 Mio. DM.

Es würde zu weit führen, für jedes Jahr dieser Aufbauzeit den aktuellen Sachstand im einzelnen zu dokumentieren. Das Jahr 1964 sei beispielhaft für das Jahrzehnt, in dem die Grundlagen der ZV gelegt wurden, herausgeriffen. Der BMI konnte vermelden:

- Der BLSV (künftig BVS) zählt 300 000 Helfer; ca. 1 000 Selbstschutzzüge werden zur Zeit ausgerüstet.
- Über 4 Mio. Bürger sind in Erster Hilfe ausgebildet worden.
- Alle zehn projektierten Warnämter sind betriebsbereit, sieben davon in ihren endgültigen – verbunkerten – Unterkünften.
- 33 000 Sirenen sind installiert, 12 000 weitere an die Gemeinden ausgeliefert.
- 500 Einheiten des überörtlichen, 167 des örtlichen LSHD sind aufgestellt; rd. 70 000 freiwillige Helfer.
- Bisher LSHD-Ausrüstung für mehr als 300 Mio. DM an Länder und Gemeinden ausgeliefert.
- Mehr als 1 000 ABC-Meßstellen sind eingerichtet.
- 480 Orts- und Bezirksverbände des THW bestehen mit ca. 70 000 Helfern.

- Durch Instandsetzung alter öffentlicher LS-Bunker konnten 281 000 Schutzplätze geschaffen werden.
- 30 000 Schwesternhelferinnen sind ausgebildet worden.
- Für die Einrichtung von Ausweich- und Hilfskrankenhäusern sind 12 000 Objekte für 350 000 Betten erfaßt. 8 000 Betten sind bezugsbereit.
- Für die Unterbringung von Arzneimitteln, Verbandstoffen, medizinischen Ausrüstungsgegenständen u. ä. stehen 115 Lager zur Verfügung.
- Der zivile Alarmplan wird 1964 bundesweit verbindlich in Kraft gesetzt.
- Der Ansatz des Epl. 36 hält sich – noch! – annähernd in der Höhe der Rekordmarke von 1962.
- Die ZV-Abteilung des BMI erreicht mit 16 Referaten ihren größten Umfang.

Eine solche Bilanz wäre ohne das selbstlose Engagement vieler Mitarbeiter und Helfer nicht nur im BMI, sondern auch bei den zuständigen nachgeordneten Stellen, den Bundesländern und den Kommunen nicht möglich gewesen.

Schwachstellen

Aber schon Mitte der 60er Jahre wurden auch die Schwachstellen sichtbar. Die wichtigsten seien hier genannt:

- Keine Schutzbaupflicht; die hergestellten öffentlichen Schutzräume (alte Bunker, Tiefgaragen usw.) und die freiwillig privat errichteten dürften für kaum mehr als 2% der Bevölkerung ausgereicht haben (nach mehr als 10jährigen ZV-Bemühungen).
- Keine allgemeine Dienstpflicht zur Wahrnehmung von Aufgaben des Zivilen Bevölkerungsschutzes; reines Freiwilligkeitsprinzip, dessen Ergebnisse weit hinter den Erwartungen und Planungsgrundlagen zurückblieben. Viele LSHD-Helfer waren zugleich Mitglieder einer Hilfsorganisation (Feuerwehr, THW, DRK usw.), tauchten in den Statistiken doppelt auf, hätten aber natürlich nur einmal – und zwar vermutlich in den Basisorganisationen – zur Verfügung gestanden.
- Keine gezielte Personalplanung, keine systematische Ausbildung der Helfer für spezifische Aufgaben.

- Zwar großzügige materielle Ausstattung der Einheiten und Einrichtungen des LSHD (Alibi-Funktion?), aber ohne Prüfung, ob auch quantitativ und qualitativ ausreichendes Wartungs- und Einsatzpersonal vorhanden war.

In der Summe verstärkte dies alles den schon beklagten unausgewogenen Stand der Fortschritte in den verschiedenen Sparten des Bevölkerungsschutzes.

Im übrigen gab es Ungleichgewicht nicht nur innerhalb der ZV, sondern auch im Verhältnis zwischen ziviler und militärischer Verteidigung. Die NATO hatte schon früh in Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit beider Elemente der Gesamtverteidigung als Schlüssel für die Verteilung der verfügbaren Geldmittel das Verhältnis von 1:20 (zugunsten des Militärs) vorgegeben. In der Bundesrepublik jedoch schwankte dieses Verhältnis im Verlauf der Jahre zwischen 1:32 und 1:60. Es gab (und gibt) kein für die Gesamtverteidigung verantwortliches Bundesressort, keinen gemeinsamen Einzelplan im Bundeshaushalt, keinen übergreifend zuständigen Bundestagsausschuß. Erst im Bundesverteidigungsrat (dem heutigen Bundessicherheitsrat) oder im Bundeskabinett – für die Praxis zu spät – konnte eine Abklärung der beiderseitigen Interessen stattfinden; nennenswerte Erfolge sind der zivilen Seite dabei verwehrt geblieben.

Die ZV war wie wohl kein anderer Fachbereich des BMI von den außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen abhängig. Die verschiedenen Krisen, von denen bisher berichtet wurde, hatten zunächst Druck gemacht. Nun aber, ganz unerwartet, bahnte sich ein Umdenken in der Bewertung dieser Krisen an: Das folgenlose Verstreichenlassen des Ultimatums von 1959, der Bau der Berliner Mauer und schließlich das Abdrehen der Sowjets vor Kuba wurden jetzt zunehmend als Anzeichen dafür gesehen, daß der Osten nicht nur den Eisernen Vorhang in Europa als endgültige, akzeptierte Trennlinie ansah, sondern auch weltweit die Interessensphäre der westlichen demokratischen Nationen zu respektieren bereit war. Jahre später, 1968, war die westliche Passivität angesichts der gewaltsamen Niederschlagung der tschechischen Demokratiebewegung gewissermaßen die Bestätigung: Das Gleichgewicht des Schreckens, das beiderseitige gewaltige Atomwaffenarsenal mit der

Möglichkeit, jeden Angreifer im Gegenschlag ebenfalls zu vernichten, führte – für viele Jahre – zum machtpolitischen Patt und damit paradoxerweise zu relativer Stabilität. Rasch zogen mehr und mehr Politiker daraus den Schluß, die Verteidigungsausgaben könnten gekürzt, die Drosselung des Fortschrittstempos verantwortet werden. Vor allem die ZV, deren Beitrag zur Abschreckung kaum anerkannt wurde, hatte es künftig schwerer, ihre Anliegen politisch durchzusetzen und weitere Fortschritte zu erzielen.

Ungebrochen war jedoch die Einsicht in die Notwendigkeit ausreichender Gesetze zur Bewältigung eines äußeren Notstandes, nicht zuletzt wegen der bestehenden alliierten Vorbehaltsrechte. Selbst die damalige Opposition, die SPD, näherte sich, wenn auch zögernd, diesem Standpunkt. Im einzelnen freilich gab es viele Streitpunkte, die die Regierung, das Parlament und auch die Öffentlichkeit fünf Jahre lang, bis 1968, bewegten.

Weitere Gesetzvorhaben

Vorgelegt wurden dem Bundestag 1963/64 ein neuer Entwurf eines das Grundgesetz um Notstandsregelungen ergänzenden Gesetzes sowie zehn weitere Entwürfe für „einfache“ ZV-Gesetze. Es scheiterten der Verfassungsentwurf sowie die Entwürfe eines Aufenthaltsregelungsgesetzes, eines Erkennungsmerkengesetzes sowie eines Zivildienstgesetzes (das Dienstverpflichtungen im zivilen Bevölkerungsschutz vorsah und nicht mit dem heutigen, einen ganz anderen Komplex regelnden Gesetz gleichen Namens verwechselt werden darf). Verabschiedet wurden dagegen 1965

- vier Sicherstellungsgesetze für die Fachbereiche Wirtschaft, Ernährung, Verkehr und Wasserwirtschaft. Sie sind noch heute die Rechtsgrundlage für die Lenkung des gesamten Wirtschaftsablaufs in Krise und Krieg einschließlich der Versorgung mit Energie, für die Bewirtschaftung von Lebensmitteln, für die optimale Ausnutzung der Verkehrskapazitäten und für die Sicherung der Wasserversorgung. Der BMI hat die von den jeweiligen Fachministerien erarbeiteten Vorlagen koordinierend begleitet;
- ein Gesetz über das Zivilschutzkorps. Gedacht war an überörtli-

che, truppenähnliche Hilfsdienstverbände; Endziel 200 000 Mann auf Wehrpflichtbasis. Dienstgrade und Uniformen waren schon festgelegt;

- ein Selbstschutzgesetz zur Regelung der Organisation des Selbstschutzes und der Pflichten der Bürger;
- ein Schutzbaugesetz mit ähnlichen, teilweise noch etwas weitergehenden Bestimmungen, wie sie schon das ZBG vorgesehen hatte.

Selbstschutzgesetz und Schutzbaugesetz (dieses jedenfalls mit allen maßgeblichen Regelungen) wurden allerdings schon wenige Monate nach ihrer Verabschiedung erst befristet und später auf Dauer suspendiert; die in dieser Zeit herrschende wirtschaftliche Rezession bot dabei den Anlaß. Aus ähnlichen Gründen wurde die Aufstellung des Zivilschutzkorps für die nächsten Jahre und dann später endgültig unterbunden. Insgesamt war also die „Ausbeute“ dieser verbundenen Gesetzesinitiativen recht begrenzt; der BMI selbst hatte nichts davon durchgebracht.

1966, während die Arbeiten an neuen Gesetzentwürfen schon anliefen, wurde als nachgeordnete Einrichtung des BMI die Akademie für zivile Verteidigung errichtet. Ihr oblag vor allem die Unterweisung der im ZV-Bereich tätigen oder dort für den Ernstfall eingeplanten Bediensteten in Bund, Ländern und Kommunen. Ab 1970 war sie auch verantwortlich für den deutschen zivilen Anteil an Vorbereitung, Leitung und Auswertung der 2-jährig stattfindenden NATO-Stabsrahmenübungen WINTEX.

1967 wurden die neuen Gesetzentwürfe vorgelegt: nicht nur für eine nochmals neu konzipierte „Notstandsverfassung“, sondern wieder auch für eine Reihe einfacher Gesetze, darunter das bei den Gewerkschaften und Teilen der SPD besonders umstrittene Arbeitssicherungsgesetz. Inzwischen war allen Verantwortlichen klar geworden, daß ein Erfolg nur im Zusammenwirken zumindest der beiden großen Volksparteien möglich war. Diese Einsicht führte zu einer konstruktiven und parteiübergreifenden Zusammenarbeit von Regierung und Parlament. Im Rahmen der Übung Fallex 66 konnten die Gesetzentwürfe praktisch erprobt werden; führende Bundestagsabgeordnete

und Bundesrats-Mitglieder, auch der damals oppositionellen SPD, agierten übungshalber im Ahrtal-Bunker als Mitglieder eines imitierten „Gemeinsamen Ausschusses“, des nach dem neuesten verfassungsrechtlichen Entwurf vorgesehenen Notparlaments. Die Bildung der Großen Koalition im Dezember 1966 eröffnete endgültig den Weg zu einer (fast) einvernehmlichen Lösung. Zwar bestand die SPD auf der sofortigen Vernichtung der „Schubladengesetze“. Ansonsten aber kamen nun die meist schon lange diskutierten Entwürfe, freilich in mancher Hinsicht den Auffassungen des neuen Koalitionspartners angepaßt, allmählich zur Entscheidungsreife. Im Mai 1968 wurden vom Bundestag verabschiedet:

- das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes. Danach wurde der gesamte LSHD, dessen Helfer ohnehin zumeist auch Angehörige der örtlichen Hilfsorganisationen waren, dem friedensmäßigen Katastrophenschutz zugeführt. Dieser ist seitdem verpflichtet, auch im Verteidigungsfall Hilfe zu leisten; er wird dazu vom Bund verstärkt und ergänzt. Die bisherige Doppelgleisigkeit ist damit entfallen. Das Gesetz enthält darüber hinaus ganz kurze, abschließende Bestimmungen über den Selbstschutz und die Aufenthaltsregelung;
- das Arbeitssicherungsgesetz, das die Deckung des lebens- und verteidigungswichtigen Personalbedarfs an Arbeitskräften im Falle eines äußeren Notstandes regelt;
- drei Änderungsgesetze zu den Sicherstellungsgesetzen für Wirtschaft, Ernährung und Verkehr mit Einschränkungen der Eingriffsmöglichkeiten und der Bindung der eigentlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen an eine Freigabe durch den Bundestag.

Zentrale Bedeutung freilich hatte die Verabschiedung der so dringend erforderlichen und lange umstrittenen „Notstandsverfassung“. Die drei Westmächte hatten bereits erklärt, daß mit deren Inkrafttreten ihre Sicherheitsvorbehalte erlöschen würden. Das geschah am 24.6.1968. Ein erregendes und für die Sicherheit unseres Landes zugleich so wichtiges Kapitel der bundesdeutschen Gesetzgebung war damit positiv abgeschlossen.

Gesetzesvollzug, Konsolidierung, Bestandssicherung (1968 bis ca. 1987)

Jetzt allerdings war „die Luft raus“. Für nicht wenige Parlamentarier, die ihrer Parteilinie zur Notstandsgesetzgebung nur widerstrebend gefolgt waren, war die Grenze des Zumutbaren erreicht. Die ganze für den Sicherheitsbereich verfügbare Energie war in die Gesetzgebungsvorhaben gesteckt worden und jetzt aufgezehrt. Die Ereignisse in Prag von 1968 und der im gleichen Jahr zwischen den beiden Supermächten geschlossene Atomwaffensperrvertrag signalisierten gegenseitige Nicht-Einmischung, akzeptierte Balance und relative Stabilität. Die Ansätze im EPI 36 waren schon ab 1965 auf schließlich 432 Mio. DM im Jahre 1968 abgesunken. Der 1967 in der ZV-Abteilung formulierte und im Dezember 1968 dem Bundestag zugeleitete „Bericht über das Konzept der Zivilen Verteidigung und das Programm für die Zeit bis 1972“ zeigte die ZV deutlich in der Defensive: Notwendige Beschränkung auf solche Maßnahmen, „die unmittelbar und mit großer Wahrscheinlichkeit Leben und Gesundheit möglichst vieler Menschen sichern“; im übrigen „ist die Fortführung aller wichtigen oder auch nur der wichtigsten Maßnahmen unmöglich ... In weiten Bereichen wird man sich damit begnügen müssen, den bisherigen Stand zu halten; zum Teil muß sogar ein Abbau erfolgen.“ Der Bericht an den Bundestag schließt mit einem Appell an den einzelnen Bürger zu Vorsorge-maßnahmen auch im eigenen Bereich (Schutzraumbau, Selbstschutz, Vorratshaltung).

Der Abschluß der Notstandsdebatte im Parlament war noch nicht der Abschluß der Unruhe, die diese Debatte in der Öffentlichkeit ausgelöst hatte. Vor allem der SPD, die am mutigsten über ihren Schatten hatte springen müssen, lag nun an dem Nachweis, daß die Gesetze tatsächlich nur für den äußersten Notfall bestimmt waren und sich in normaler Zeit daher nichts änderte. Der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, der spätere Bundeskanzler Schmidt, forderte daher namens seiner Partei, daß „bis auf weiteres“ alle nach außen wirkenden und insbesondere die die Bürger tangerenden Aktivitäten zu unterlassen seien. Die Bundesregierung machte sich dies zu eigen. Das hat

die weiteren Arbeiten im gesamten ZV-Bereich, insbesondere die Umsetzung der gerade beschlossenen oder geänderten einfachen Gesetze, jahrelang erheblich behindert, zumal das betreffende Dekret nach Anwendungsbereich und zeitlicher Geltung recht ungenau war. Es wurde jedenfalls grundsätzlich auch auf Durchführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften bezogen. Erst nach zwei bis drei Jahren konnte die Sperre gelockert und später – schon deutlich in den 70er Jahren – ausgeräumt werden. Mehr finanzieller Spielraum war freilich auch dann kaum gegeben.

Aktivposten in dieser Zeit sind Hilfeleistungen in Schadensfällen durch Erdbeben, Überschwemmungen und andere Katastrophen, gerade auch außerhalb des Bundesgebiets. Bekannt wurde vor allem die langjährige Hilfe an Süd-Vietnam (Krankenhausbau, Lazaretttschiff, Sachleistungen). Seit 1969 gab es in der ZV-Abteilung ein eigenes Referat für humanitäre Hilfe. Positiv zu bewerten ist auch, daß 1970 dem Leiter der Abteilung ZV in seiner Funktion als Chef-Koordinator für den gesamten Aufgabenbereich ein ständiger Sitz im Bundessicherheitsrat – neben dem Generalinspekteur der Bundeswehr – eingeräumt wurde. Andererseits war die Abteilung schon 1968 empfindlich zurückgeschnitten und die Teilung in zwei Unterabteilungen rückgängig gemacht worden.

Hier endet der Beitrag von W. Schmidt, der den Zeitraum von 1950 bis März 1970 behandelt (Red.).

II. Die Zeit der sozial-liberalen Regierungskoalition (1969 bis 1982)

Die diese Koalition tragenden politischen Kräfte waren in vieler Beziehung vom Geist der 68er Jahre geprägt. Aus einer fundamentalpazifistischen Grundeinstellung heraus standen sie deshalb Maßnahmen zur Sicherung der staatlichen Selbstbehauptung, sei es durch militärische oder durch humanitäre Vorkehrungen, zumindest skeptisch, zumeist eher ablehnend gegenüber. Auch Meinungsumfragen signalisierten merkwürdige Einstellungen der Bevölkerung zum Zivilschutz: Obzwar in der Rangfolge der Ängste der Krieg immer noch an vorderster Stelle eingeordnet wird, ist die Bereit-

schaft, sich für den Zivilschutz zu engagieren bzw. ihn als Pflicht zur Selbsthilfe zu akzeptieren, relativ gering.

Trotzdem wurde das mit Verabschiedung des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom Juli 1968 anvisierte Ziel eines weitgehend integrierten, Bund und Ländern gemeinsamen Gefahrenabwehrsystems energisch verfolgt. Die vom Bund für seinen Verstärkungsteil erlassenen Verwaltungsvorschriften insbesondere für die Organisation, Ausstattung, Ausbildung, Einsatz und Kostenrechnung schufen den Rahmen für den Aufwuchs einheitlich gegliederter Fachdienste. Auch die Länder erfüllten durch ihre Gesetzgebung die Voraussetzungen für die gemeinsame Zusammenarbeit im Zivil- und Katastrophenschutz. So wurden zwischen dem 31.7.1970 und dem 17.9.1979 elf neue Landeskatastrophenschutzgesetze verkündet. Seitens der kommunalen Spitzenverbände wurde durch die Empfehlung der kommunalen Gemeinschaftsstelle für die Aufgabenstellung und die Gliederung des Amtes für Zivil- und Katastrophenschutz ein wichtiger Beitrag zur Vereinheitlichung der Aufbauorganisation des integrierten Bevölkerungsschutzes geleistet.

Reformvorhaben

Dennoch blieb in der Folgezeit manches im argen, weil sich die Rechtsmaterien im Bereich des Vollzuges nicht immer als kompatibel erwiesen. Insbesondere die Hilfsorganisationen und deren Helfer führten beredete Klage über zuviel Bürokratie. Im BMI begannen deshalb ernsthafte Überlegungen zu einer Reform der Zivilschutzgesetzgebung, wobei als wichtiges Anliegen eine Zusammenfassung der in mehreren Gesetzen geregelten Materie in einem Zivilschutzgesetz gesehen wurde. Außerdem war zu bedenken, wie im Zuständigkeitsbereich des Bundes z. B. durch den Einsatz neuer Meßtechniken im Warndienst und der brennenden öffentlichen Aufmerksamkeit für die Gefahren der Kernenergie in Krieg und Frieden Rechnung getragen werden konnte. Aus diesem Grunde erhielt die Zusammenarbeit mit der für den Umwelt- und Reaktorschutz seit 1969 zuständigen Abteilung des Hauses eine neue Qualität.

Auf dem Gebiete des Sanitätsdienstes des Zivilschutzes gab die

Entwicklung des friedensmäßigen Rettungsdienstes Anlaß zu Überlegungen, wie diese in die Zuständigkeit der Länder fallende, für schnelle Rettungseinsätze bestimmte Komponente organisch in die Einsatzplanungen des Katastrophenschutzes einbezogen werden konnte. Die salomonische, von Minister Genscher persönlich initiierte Lösung war: Der Zivilschutz erhält als zeitgemäßes Führungs- und Beobachtungsmittel Hubschrauber; sie werden in Friedenszeiten für Luftrettungseinsätze zur Verfügung gestellt. Auf diese, rechtlich nicht ganz lupenreine Weise sicherte sich der Bund seine sachlich gebotene Mitwirkung an diesem zukunftssträchtigen Hilfeleistungssystem.

Die Bilanz der sozial-liberalen Regierungszeit war, wenn man die bleibende Fragestellung, ob die planerisch fixierten Potentiale für einen Ernstfall ausreichen würden, beiseite läßt, respektabel: Im Gegensatz zu den Bundesländern – sie hatten ihre Beiträge zum integrierten Zivil- und Katastrophenschutz bestenfalls in Ansätzen erfüllt – konsolidierte der Bund seinen Part in vieler Hinsicht. So wurden beispielsweise auf seine Kosten

- 135 000 Helfer im Katastrophenschutz ausgerüstet und ausgebildet und 13 800 Fahrzeuge für sie bereitgestellt,
- eine Bundesschule und 10 Landesschulen für den Katastrophenschutz unterhalten,
- 43 Zentralwerkstätten für Wartung und Instandsetzung des Katastrophenschutzmaterials betrieben,
- 134 Hilfskrankenhäuser mit 70 113 Bettenplätzen fertiggestellt; weitere 29 mit 13 387 Bettenplätzen waren im Bau,
- 230 000 Schwesternhelferinnen ausgebildet,
- 119 Sanitätslager mit Arzneimitteln zur Versorgung von 240 000 Verletzten, mit Verbandstoffen für 290 000 Verletzte und mit ärztlichem Gerät für 2 000 Operationseinheiten unterhalten,
- 350 000 Personen jährlich in Selbstschutzgrundlehrgängen und weitere 80 000 Personen in Selbstschutzaufbaulehrgängen ausgebildet,
- 67 400 Elektrosirenen und 380 Hochleistungssirenen zur Warnung der Bevölkerung aufgebaut sowie

12 100 Warnstellen in Betrieben und Behörden eingerichtet,

- 1 961 208 Schutzplätze im öffentlichen und privaten Wohnbereich bereitgestellt.

Die Zeit der christlich-liberalen Koalition (1982 bis zur deutschen Vereinigung)

Die Aufgaben der Zivilen Verteidigung erfahren auch durch Wechsel der politischen Vorzeichen keine Aufwertung; die Arbeit bleibt deshalb weiter beschwerlich. Mehr als früher stellen sich Fragen nach einer Optimierung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit bei großflächigen grenzüberschreitenden Schadensereignissen.

Besondere Aufmerksamkeit wird deshalb dem Abschluß gegenseitiger Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen mit unseren Nachbarstaaten geschenkt. Unter Einbeziehung der in den siebziger Jahren erzielten Ergebnisse konnten bis 1996 solche Verträge mit Frankreich, Luxemburg, Belgien, der Schweiz, Dänemark, der Russischen Föderation und Litauen ratifiziert werden.

Beim Krisenmanagement zur Eindämmung der Folgewirkungen des Reaktorunfalls in Tschernobyl (April 1986) und des Großbrandes im Chemiewerk der Sandoz AG in Basel (November 1986) leistet das Innenministerium mit seinen Stäben und Behörden wichtige Koordinierungsarbeit gegenüber in- und ausländischen Stellen.

Auch bei sonstigen unter der Federführung des Auswärtigen Amtes zu leistenden humanitären Hilfeleistungen im Ausland ist, insbesondere im Zusammenhang mit technischer Hilfe durch das THW, der Rat des Innenministers gefragt.

Die Absicht der EU, bei internationalen Katastrophen in Europa selbst koordinierend tätig zu werden, wird vom BMI im Hinblick auf die dadurch mögliche Beschädigung seiner Kompetenz kritisch beobachtet.

Nach der deutschen Vereinigung

Die 90er Jahre sind geprägt vom Vollzug der deutschen Einheit. Die

militärische Zivilverteidigung der ehemaligen DDR wird im Zuge der Übernahme des Verfassungsrechtes der Bundesrepublik liquidiert. Dadurch entsteht in den neuen Bundesländern ein Vakuum an öffentlichen Schutzvorkehrungen. Es wird durch einen pragmatischen Transfer von Hilfeleistungselementen des Zivil- und Katastrophenschutzes der Bundesrepublik nach und nach beseitigt. Unter Anleitung des BMI leisten dazu die Ressorts der Bundesregierung, die alten und die neuen Bundesländer sowie die öffentlichen und die privaten Hilfsorganisationen das Ihre. Für den Geschäftsbereich des BMI erweist sich die Umwidmung und Verwertung der Bestände der Zivilverteidigung der ehemaligen DDR als eine vielseitige und anspruchsvolle Aufgabe. Sie wird im wesentlichen durch eine Verteilung des überflüssig gewordenen Materials an bedürftige Drittländer gelöst.

In Berichten des Bundesministers des Innern an den Deutschen Bundestag über künftige Strukturen im Zivilschutz (17.5.1991) und in der Zivilen Verteidigung (26.8.1991) werden konzeptionelle Reformüberlegungen angedacht. Hierdurch wird ein – über ein halbes Jahrzehnt dauernder – Meinungsbildungsprozeß zwischen Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Hilfsorganisationen und Helfer-Vereinigungen eingeleitet. In dessen Verlauf zeigen sich vielfältige Auffassungsunterschiede insbesondere zwischen dem Bund und den übrigen Beteiligten über den besten Weg zu einer Modernisierung der Bund/Ländern gemeinsamen Hilfeleistungsorganisationen für Großschadensereignisse in Frieden und Krieg. Letztlich verdichtet sich der Eindruck, daß die vom Bundesminister des Innern als zukunftsweisend ausgelobten Reformen mehr auf haushaltspolitisch globalisierten Sparzielen als auf exakt analysierten Bedarfsannahmen beruhen.

Mit Verkündung des Gesetzes zur Neuordnung des Zivilschutzes vom 25.3.1997 wird die ermüdende Diskussion zwischen Bundestag, Bundesregierung, Bundesländern und Aufgabenträgern beendet. Dieses von der Bundesregierung auf Initiative des Bundesministers des Innern eingebrachte Gesetz stellt nunmehr die Weichen für die künftige Entwicklung des Zivil- und Katastrophenschutzes und verfolgt dabei zwei Grundziele:

1. Die Umsetzung der Erkenntnis, daß die massive Bedrohung durch

die Staaten des Warschauer Paktes weggefallen ist und das System der Zivilen Verteidigung deshalb nicht mehr ständig auf eine größere Verteidigungsanstrengung ausgerichtet sein muß.

2. Die entschiedene Bereinigung des geltenden Zivilschutzrechtes, insbesondere durch Zusammenfassung in einem Gesetz.

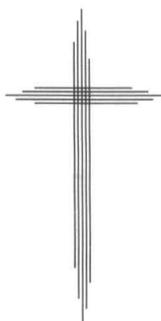
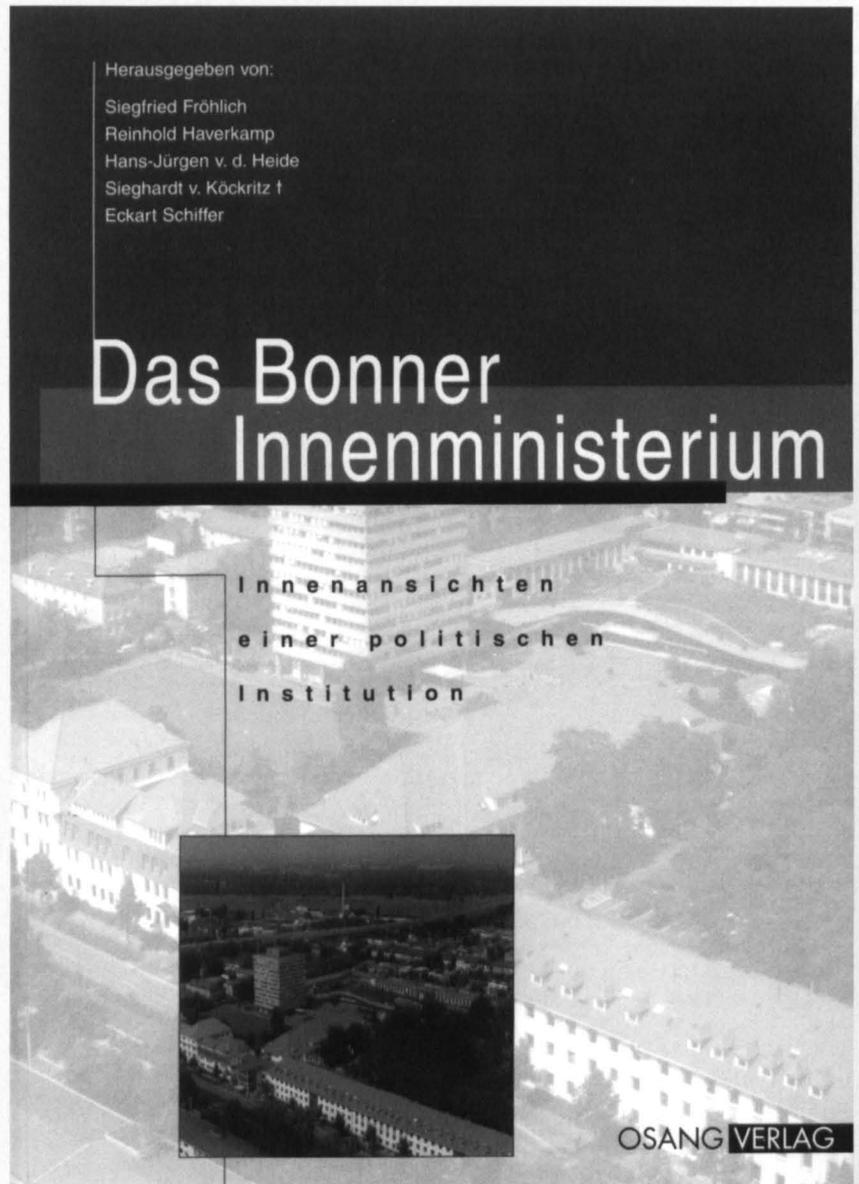
Diesen Intentionen folgend wird der Aufgabenkatalog des Zivilschutzes radikal durchforstet und im Gesetzestext entsprechend verändert formuliert. Danach wird der Bund künftig kein engmaschiges bundeseigenes Warnsystem unterhalten, keine Hilfskrankenhäuser mehr bauen, kein Sanitätsmaterial mehr bevorraten, die Katastrophenschutzschulen und Zentralwerkstätten aufgeben und keine Selbstschutzvollausbildung mehr anbieten. Anstelle der bisherigen Verstärkung gibt es künftig nur noch eine Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder. Die Bundesressourcen sollen auf diese Weise voll verfügbar in die Einheiten und Einrichtungen der Länder integriert werden. Dies alles ist problematisch, weil die Katastrophenschutzplanungen der Länder nur auf Großschadenslagen im Frieden und nicht auf den viel personalaufwendigeren Verteidigungsfall ausgerichtet sind.

Die Zukunft

Weiterer Straffung dienen organisatorische Umgliederungen im Bereich des Bundesamtes für Zivilschutz und der Bundesanstalt THW. Das Gesetz findet fast ausnahmslose Zustimmung bei den Bundesländern und Fraktionen des Deutschen Bundestages. Ob es die Erwartung nach klaren Verhältnissen, beträchtlicher Kosteneinsparung und leistungsbekundender Verschlanung erfüllen wird, muß die Zukunft erweisen. Hierbei wird vor allem der unverhältnismäßig hohe Aderlaß an haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitern eine Rolle spielen. So hat die Zivilschutzverwaltung – wenn auch sozialverträglich – bei einem Reduktionsziel von 1 800 Personen, schon 1 450 Personen verloren. Deren Fachwissen ist in vieler Hinsicht unersetzlich. Und auch im Bereich der ehrenamtlichen Helferschaft ist mit einem fluktuierenden Ausscheiden von bis zu 100 000 bewährten Führungs- und Fachhelfern zu rechnen. So gesehen muß die Erfolgsmeldung, daß seit dem Jahre 1992 rund 1,4 Mrd. DM an Ausgaben für den Zivilschutz eingespart werden konnten, eher mit Skepsis gewürdigt werden. Sie

signalisiert zudem, daß die Zivile Verteidigung im sicherheitspolitischen Konzept der Bundesregierung künftig nur noch als eine Restgröße zu charakterisieren sein wird. Ein weiterer Schwund an personeller Stärke und funktionalem Einfluß des zuständigen Organisationsbereiches im BMI kann deshalb nicht ausgeschlossen werden.

** Dieser Artikel ist die leicht modifizierte Version eines Kapitels aus dem Buch „Das Bonner Innenministerium. Innenansichten einer politischen Institution“, herausgegeben von Siegfried Fröhlich, Reinhold Haverkamp, Hans-Jürgen v. d. Heide, Sieghardt v. Köckritz †, Eckart Schiffer, Bonn: Osang Verlag 1997.*



Dr. med. Hans Theiler, Oberstarzt und Ref. Ltr. InSan II 1 im BMVg verstarb nach kurzer schwerer Krankheit im Januar 1998. Theiler hat sich als Experte für die medizinische humanitäre Hilfe und als Autor dieser Fachzeitschrift Anerkennung und ein bleibendes Andenken erworben.

Siegfried Fröhlich, Reinhold Haverkamp, Hans-Jürgen v. d. Heide, Sieghardt v. Köckritz (†), Eckart Schiffer (Hrsg.)

Das Bonner Innenministerium

Innenansichten einer politischen Institution

430 Seiten, 49,90 DM, Bonn: Osang Verlag 1997.

Ein bemerkenswerter, ein ungewöhnlicher und nicht zuletzt ein kompetenter Beitrag zu wichtigen Fragen unserer Zeitgeschichte. Ungewöhnlich schon deshalb, weil nicht nur die Herausgeber, sondern auch die über 40 ehemaligen und noch im Dienst befindlichen Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums ohne Honorar tätig geworden sind. Bemerkenswert, weil es bisher kein vergleichbares Buch gegeben hat. Viele Bundesministerien haben versucht, eine Geschichte ihres Hauses schreiben zu lassen, ohne Erfolg. Angeregt vom Deutschlandfunk haben sich die Herausgeber daran gemacht, die Ereignisse eines halben Jahrhunderts der obersten Innenbehörde zusam-

menzutragen. Wenn das Bundesinnenministerium 1999 an die Spree zurückkehrt, könnte in Vergessenheit geraten, wie es in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten die politischen Geschehnisse Deutschlands mitgestaltet hat. Diese Jahre aus der Sicht der Angehörigen des Ministeriums festzuhalten, ist das Ziel des Werkes. Kernstück ist die Kapitefolge der Innenminister und ihrer Amtszeiten. Lebendige Porträts der Minister und ihrer Staatssekretäre bilden den Ausgangspunkt für eine Darstellung der entscheidenden Ereignisse in allen Bereichen der Innenpolitik. Aber nicht nur die große Politik und ihre Wegmarken werden geschildert, sondern auch der Alltag der Ministeriumsangehörigen. Dieses gut zu lesende Buch ist eine Quelle für alle, die sich für Geschichte, Verwaltung und Politik interessieren.

Lutz Rothe, Volker Skwarek

Erste Hilfe Konkret

für Ausbildung und Praxis

304 Seiten, 29,80 DM, Bad Homburg vor der Höhe: Verlag Dr. Max Gehlen 1997.

Grundlegendes Lehrbuch und übersichtliches Nachschlagewerk zugleich ist dieser Leitfaden für Sanitäter, Teilnehmer an Erste-Hilfe-Kursen, Angestellte in Arztpraxen und Pflegestationen sowie interessierte Privatpersonen. Auf der Grundlage von Anatomie und Physiologie des menschlichen Körpers wird systematisch die Behandlung von Notfällen erklärt. Zahlreiche Abbildungen erleichtern das Verständnis des Dargestellten. Anhand von Fallbeispielen kann das Gelernte geübt und das eigene Wissen kontrolliert werden.

Ein umfangreiches Erkrankungsverzeichnis beschreibt die Symptome und die richtigen Vorgehensweisen bei konkreten Erkrankungen, so daß im Notfall schnell die entsprechenden Maßnahmen aufgefunden und angewandt werden können. Ergänzende Kapitel des Buches informieren über Themengebiete wie „Recht“, „Gerätekunde“, „Medikamente“, „Hygiene“ oder „Pflege und Betreuung“. Erste Hilfe Konkret wurde zusammen mit Helfern, Ausbildern, Rettungsdienstpersonal und Ärzten entwickelt und ist dadurch stark an der Praxis orientiert und sehr benutzerfreundlich.

PRESSESCHAU/MELDUNGEN

Bürger kaufen Rettungswagen

Eine Idee, die Schule machen könnte: Bürger aus allen Ammertalgemeinden haben sich zum „Verein zur Förderung des Notarzt- und Rettungsdienstes im Ammertal“ zusammengeschlossen, um so per Eigeninitiative die Versorgung von Unfallopfern zu verbessern. Das BRK müsse „immer betteln gehen“, wenn es beispielsweise um die Anschaffung neuer Rettungswagen oder deren Ausstattung gehe, sagt Klement Fend, Vereinsvorsitzender und Oberammergauer Bürgermeister. Die Beteilei ist nun dank des Vereins vorbei, denn der kann Rettungs- und Notarztendienst mittlerweile unterstützen: 76 000 DM an Mitgliedsbeiträgen und Spenden haben sich seit der Gründung vor zwei Jahren in der Vereinskasse angesammelt. Davon, so beschlossen die Mitglieder, kann jetzt ein weiteres Rettungsfahrzeug mitfinanziert werden. Viele Unfälle passieren im bergigen Ammertal mit seinen im Winter oft gefährlichen Straßen. Auch aus den Skigebieten kommen nicht selten Alarmmeldungen. Wenn der reguläre Rettungs- und Notarztendienst mit seinen beiden

Fahrzeugen unterwegs ist und ein weiterer Notruf kommt, steht kein Einsatzfahrzeug mehr zur Verfügung. Nun kann es beschafft werden.

Etwa 200 000 DM kostet der Wagen, die Hälfte davon will der Verein bezahlen - aus den vorhandenen Mitteln und einer Spendenaktion, die bereits läuft. Die andere Hälfte wird, so hoffen die ehrenamtlich tätigen Rettungsdienstmitglieder, von Sponsoren aufgebracht. 1999 soll der neue Rettungswagen gekauft und einsatzbereit sein, also gerade rechtzeitig zu den Passionsspielen im Jahr 2000, zu denen Hunderttausende Passionsfreunde nach Oberammergau kommen werden.

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 16.02.1998

Wenig Katastrophen im Jahr 1997

1997 war mit weltweit 13 000 Toten und knapp 30 Mrd. Dollar Gesamtschäden durch Naturkatastrophen ein außergewöhnlich katastropharmes Jahr. Zu diesem Ergebnis

kommt die Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG, die weltgrößte Versicherung für Versicherungen, in einem gestern vorgelegten Jahresrückblick.

Im Vorjahr forderten die Naturkatastrophen 12 000 Menschenleben, womit bereits der langjährige Durchschnittswert unterboten wurde. Die volkswirtschaftlichen Gesamtschäden lagen 1996 mit 60 Mrd. Dollar (rund 90 Mrd. DM) doppelt so hoch wie in diesem Jahr. 1995 summierten sich die Gesamtschäden vor allem durch das Erdbeben in Kobe (Japan) noch auf den bisherigen Rekordwert von 180 Mrd. Dollar.

In diesem Jahr registrierte die Münchener Rück weltweit 530 größere Schadensereignisse. Diese Zahl liege deutlich unter der Zahl der vergangenen Jahre, wo etwa 580 bis 600 Naturkatastrophen ermittelt wurden. Am häufigsten waren 1997 Stürme und Überschwemmungen, weniger häufig waren Erdbeben und Vulkanausbrüche. Trotz der außergewöhnlich geringen materiellen Schäden sieht die Rückversicherung insgesamt weiter einen dramatischen Anstieg im langfristigen Schadentrend. Weil nur ein geringer Teil der sogenannten volkswirtschaftlichen Schäden

versichert ist, muß die internationale Versicherungswirtschaft auch in diesem Jahr nur für etwa 15% der Verwüstungen aufkommen. Die Versicherungen zahlen etwa 4,5 (Vorjahr: 9) Mrd. Dollar.

„Die Münchener Rück sieht in einem sehr hohen Anteil der von atmosphärischen Extremereignissen verursachten Schäden eine erneute Bestätigung für die nicht mehr zu übersehenden Veränderungen in Umwelt und Klima in vielen Regionen der Erde“, erklärt der Leiter der Forschungsgruppe Geowissenschaften, Diplom-Meteorologe Gerhard Berz. Die Schäden durch Naturkatastrophen unterlägen starken Schwankungen von Jahr zu Jahr. Entscheidend sei der längerfristige Trend, heißt es bei der Münchener Rück. So lag der Rekordwert bei der Zahl der Todesopfer durch Naturkatastrophen 1991 mit 162 000, vor al-

lem durch einen Zyklon in Bangladesch. Die in diesem Jahr außergewöhnlich starken Auswirkungen aus dem Klimaphänomen „El Niño“ im Pazifik seien zwar für Überschwemmungen in Südamerika und Somalia verantwortlich gemacht worden. Gleichzeitig habe dies aber auch zu sehr niedrigen Hurrikanaktivitäten im Nordatlantik und in der Karibik geführt.

Zu den größten Naturkatastrophen 1997 zählten mehrere Erdbeben in Iran mit über 2 300 Toten. Im Oktober/ November führten Überschwemmungen in Somalia zu etwa 1500 Opfern.

Quelle: Die Rheinpfalz vom 30.12.1997

Die größten Naturkatastrophen 1997

Datum	Ereignis	Land	Volkswirtschaftliche Schäden*
6. Juli - 10. August	Überschwemmungen	Ost- und Mitteleuropa	5300
18. - 20. August	Taifun Winnie	China, Japan, Taiwan, Nordkorea, Philippinen, Marianen-Inseln	2700
1. - 11. Januar	Überschwemmungen	USA: Westküste, besonders Kalifornien	2000
28. September	Erdbeben	Italien: Assisi	2000
1. - 22. Juli	Überschwemmungen	China	1250
4. - 29. April	Überschwemmungen	USA: besonders North Dakota	1000
10. Mai	Erdbeben	Iran, Afghanistan	500
2. - 8. November	Taifun Linda	Vietnam, Thailand, Kambodscha	470

*) in Millionen US-Dollar



Zivilschutz im Internet

Der schweizerische Zivilschutz ist seit neuestem im Internet. Unter der Adresse www.zivilschutz.admin.ch/ können Interessierte alles rund um den Bevölkerungs- und Kulturgüterschutz sowie die Alarmierung der Schweizer Bevölkerung erfahren. Das Startangebot umfaßte bereits über 300 Seiten, größtenteils viersprachig in Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch. Im Laufe dieses Jahres soll es kontinuierlich ausgebaut und erweitert werden.

IMPRESSUM

Notfallvorsorge
Forschung • Technik • Medizin •
Organisation • Recht
 ISSN 0948-7913

28. Jahrgang

Herausgeber: Rolf Osang † und
 Dr. Horst Schöttler

Redaktion: Günther Wollmer
 (v. i. S. d. P.), Michael Blasczyk,
 Dr. Susanne Franke, Andrea Jansen,
 Eva Osang

Verlag, Redaktion und Vertrieb:
 Osang Verlag GmbH,
 Am Römerlager 2, 53117 Bonn, Telefon
 02 28 - 68 70 88, Fax 02 28 - 67 96 31.
 E-Mail: osang@osang.de,
 Internet: <http://www.osang.de>

Wissenschaftliche Beratung:
 Dr. Horst Schöttler in Zusammenarbeit
 mit Dipl.-Ing. Klaus-Dieter Kühn und
 Ass. jur. Benedikt Liefländer

Bezugsbedingungen: Jahresbezugspreis 49,90 DM; Einzelbezugspreis 12,90 DM (In- und Ausland) plus Porto und Versandkosten. Kündigung des Abonnements spätestens drei Monate vor Jahresende. Zahlungen ausschließlich an den Osang Verlag GmbH Bonn

Titelfoto: Detmar Modes, BMVg. Rettungssanitäter des Bundeswehrkrankenhauses Koblenz versorgen eine Verletzte am Unfallort. Im Hintergrund der Rettungswagen des BwKrh.

Erscheinungsweise:
 4mal jährlich zum Quartalsende

Druck:
 Warlich Druck, Meckenheim

Anzeigenverwaltung:
 Osang Verlag GmbH, Am Römerlager 2,
 53117 Bonn

Alle Rechte, auch für Auszüge und Übersetzungen, vorbehalten. Die gezeichneten Beiträge stellen nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion dar.

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage für Abonnementwerbung für die Zeitschrift „Der persönliche Organisations-Berater“, Bonn, (Postvertriebskennzeichen: G 9489) bei.