

# Die Eisenbahn und das Notstandsrecht

## Normative Grundlagen und eine Lagebeschreibung der Krisenfestigkeit der Eisenbahn in Deutschland

Grundgesetz, Kritische Infrastrukturen, Notstand, Sicherheit, Verkehrssicherstellungsgesetz, Verteidigung

Aus dem Stegreif kann jede(r) Interessierte eine Vielzahl von Normen aus dem Eisenbahn- und Verkehrsbereich nennen. Vermutlich werden darunter relativ selten solche aus dem Notstandsrecht sein; zu Recht, schließlich wurden sie noch nie aktiviert und werden es hoffentlich auch nie – und zu Unrecht, da sie dennoch geltendes Recht sind und weitreichende Folgen haben können. Bedrohungsszenarien, die zur Aktivierung dieser Normen führen könnten, erscheinen abwegig und sollten dennoch Teil des planerischen Handelns im Verkehrssektor sein. Hierzu zählt eben auch die Vorbereitung auf „das Udenkbare“. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über das Notstandsrecht im Allgemeinen und den Verkehrsbereich im Besonderen, wobei der Schwerpunkt auf dem „äußeren Notstand“ liegt. Hierfür wird eine Vielzahl von – mangels Alternativen oftmals älteren – Quellen konsultiert. Auf eine Wiedergabe einzelner Paragraphen wird weitgehend verzichtet.

Philipp Schneider

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Notstandsverordnungen in der Weimarer Republik, weil die Exekutivgewalt im Krisenfall ohnehin bei den alliierten Besatzungsmächten gelegen hätte und wegen seines ursprünglich provisorischen Charakters, konnte man sich 1949 bei der Formulierung des Grundgesetzes nicht auf umfassende Notstandsregelungen einigen, wenngleich alle Beteiligten die Notwendigkeit dafür sahen. [1: 1315f.] Ab Mitte der 1950er Jahre – ausgelöst u.a. durch den Deutschlandvertrag – wurden dann mehrere Anläufe einer Normierung dieses Bereichs unternommen. Auf Verfassungsebene kam dabei für die verschiedenen diskutierten Entwürfe bis 1968 nicht die nötige Mehrheit zustande. [1: 1323ff.] 1956 wurde gleichwohl mit dem Bundesleistungsgesetz das erste Notstandsgesetz verabschiedet, dem weitere folgten.

Die Einführung der Notstandsverfassung 1968 hatte in Deutschland zu bedeutsamen Protesten geführt. Für die Bundesregierung bedeutete die Initiative vor allem die Schließung einer Regelungslücke. Gegner, die sich vorrangig aus den Gewerkschaften, der Studentenbewegung und dem linksintellektuellen Bürgertum rekrutierten, befürchteten eine Verwischung der Grenzen von Friedens- und Kriegsordnung, den Verlust demokrati-

scher Errungenschaften und verwiesen auf die Erfahrungen der Weimarer Republik. Tatsächlich stärkte die Grundgesetzänderung das Parlament, weil sie die Notstandsgesetze unter Parlamentsvorbehalt stellte. *Bild 1* gibt einen chronologischen Überblick über die Notstandsgesetzgebung. Umfassend wird die Geschichte der Notstandsgesetzgebung u.a. in [2] erzählt.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Ohne diese Begriffe explizit zu verwenden, unterscheidet das Grundgesetz seine Notstandsregelungen in zwei Teilbereiche: den *inneren* und den *äußeren Notstand*, deren Regelungen sich auf verschiedene Grundgesetzartikel verteilen (siehe *Bild 2*). [3: 66]

Der innere Notstand behandelt „Gefahren, deren Ursprung in der eigenen staatlich-gesellschaftlichen Sphäre liegt“ [4: 26]. Dies können etwa Naturkatastrophen und schwere Unglücksfälle (Katastrophennotstand) oder Bedrohungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wie Putsche oder Bürgerkriege (innenpolitischer Notstand) sein. Das Grundgesetz macht in diesem Kontext insbesondere Vorgaben zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. [5: 50ff.]

Die Übergänge zwischen innerem und äußerem Notstand können fließend sein bzw. dürften im Ernstfall einhergehen – der „Unterschied liegt in der Herkunft der Bedrohung“ [1: 1458]. Der äußere Notstand sieht mehrere Eskalationsstufen vor, die eine verhältnismäßige Reaktion ermöglichen sollen, ohne Zwangsläufigkeit zu generieren. [6: 39f.] Der Verteidigungsfall stellt das Ende

#### PEER REVIEW – BEGUTACHTET

Eingereicht: 01.07.2019  
Endfassung: 05.08.2019

dieser Eskalationsleiter dar, nämlich einen – gegebenenfalls auch nur unmittelbar bevorstehenden – Angriff auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland, festgestellt durch den Bundestag. Er impliziert auch – im Gegensatz zum Spannungsfall – einen partiellen Umbau der Staatsorganisation, u.a. durch ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren. [7: 76]

Der Spannungsfall stellt eine Vorstufe des Verteidigungsfalls dar, wird im Grundgesetz aber nicht genau definiert, was Interpretationsspielräume offenlässt. Meist wird mit einer gesteigerten Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Verteidigungsfalls argumentiert, es handelt sich demnach um eine „sicherheitspolitische Krisen- und Schadens(verlaufs)prognose“ [8: 257]. Der Spannungsfall soll Vorbereitungen ermöglichen – so früh wie nötig (zivile und militärische Bereitschaft) und so spät wie möglich (Vermeidung unnötiger Eskalation). [9: 132f.] Relevant ist dieser Fall insbesondere deswegen, weil er die pauschale Freigabe einfachen Notstandsrechts ermöglicht (siehe nächstes Kapitel). Der Bundestag muss den Spannungsfall mit Zweidrittelmehrheit beschließen.

Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur untersten Eskalationsstufe des äußeren Notstands, dem Zustimmungsfall. Dieser ermöglicht im Falle einer unsicheren sicherheitspolitischen Lage die Freigabe einzelner einfachrechtlicher (d.h. nicht mit Verfassungsrang versehenen) Notstandsnormen, während in den beiden erstgenannten Fällen sämtliche Normen pauschal anwendbar werden.

Auch der Bündnisfall, also ein bewaffneter Angriff auf ein Land, mit dem sich Deutschland in einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG befindet, ermöglicht die Freigabe einfachrechtlicher Notstandsrechts in begrenztem Umfang. Sowohl die Regelungen in Art. 5 Nato-Vertrag als auch Art. 42 Abs. 7 EU-Vertrag lassen den Bündnispartnern aber einige Freiheiten bei der Wahl ihrer Beistandsmittel, insbesondere besteht kein Automatismus hin zu einem militärischen Engagement. [7: 31] Der Bündnisfall ist der einzige der vier Fälle, der bislang Anwendung fand, und zwar im Rahmen der Nato nach den 9/11-Anschlägen. Es kam dabei seitens der Bundesregierung jedoch nicht zu einer Inanspruchnahme der Notstandsbefugnisse [4: 28], genauso wenig wie nach der Aktivierung der EU-Beistandsklausel nach den Terroranschlägen in Frankreich im Jahr 2015 [10].

**Einfachrechtliche Grundlagen**

Einfachrechtliche Regelungen (Gesetze und Verordnungen) machen den weitaus größeren Teil des Notstandsrechts aus. Dieser Teil des Notstandsrechts hat – im Ge-

1949	Grundgesetz – ohne eine ausführliche Regelung des Staatsnotstands
1951	Wirtschaftssicherstellungsgesetz (befristet)
1954	Wehrverfassung
1955	NATO-Beitritt, Wehrpflichtgesetz, Bundesleistungsgesetz
1956	Wirtschaftssicherstellungsgesetz (befristet)
1965	Scheitern der Notstandsverfassung im Bundestag („Benda-Entwurf“) Sicherstellungsgesetze für Wirtschaft, Ernährung, Verkehr und Wasser
1968	Notstandsverfassung Arbeitssicherstellungsgesetz, diverse Novellen
1973	Energiesicherungsgesetz
1976	Eisenbahn-Verordnungen zum VerkSiG
2004	Verkehrsleistungsgesetz
2011	Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz
2017	Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz

Bild 1: Zeittafel der Notstandsgesetzgebung

gensatz zu den staatsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes – unmittelbare Wirkung gegenüber gesellschaftlichen Akteuren. Und er ist geltendes Recht, allerdings sind die Normen „im Normalzustand nicht wirksam, d.h. sie entfalten keinerlei Wirkung im Verhältnis von Staat und Bürger“ [4: 28] – bis zu ihrer Freigabe durch den Bundestag, was ein recht unüblicher Vorgang ist, da hier zur Anwendung eines Gesetzes zwei Zustimmungen des Bundestags nötig sind [11: 930] und die Anwendung eines Gesetzes in anderen Fällen alleine in der Hand der Exekutive liegt [9: 134].

Dreh- und Angelpunkt der Freigabe von Rechtsvorschriften für den äußeren Notstand ist der Art. 80a GG (siehe Bild 3). Man spricht in diesem Zusammenhang von einem *Anwendbarkeitsjunktim*, da entsprechende Normen einer gesonderten Freigabe bedürfen. [1: 1450] [12: 42f.]

Grundsätzlich unterscheidet man zwei Arten von Notstandsgesetzen: Vorsorgegesetze für den inneren Notstand und Sicherstellungsgesetze für den äußeren Notstand. Insbesondere letztere ermöglichen Maßnahmen zur direkten Wirtschaftslenkung, mithin zur Umstellung der Markt- auf eine „Verteidigungswirtschaft“. [6: 129f.] Weitere Regelungen mit Anwendbarkeitsjunktim nach Art. 80a GG können sich darüber hinaus auch in anderen Verordnungen, z. B. der Straßenverkehrsordnung oder dem Verwaltungsverfahrensgesetz, finden [6: 150ff.].

Viele Gesetze betreffen dabei, direkt oder indirekt, den Verkehrsbereich: So regelt das Bundesleistungsgesetz den individuellen Zugriff des Bundes auf einzelne Leistungen Dritter (Werkleistungen, bewegliche Sachen, bauliche Anlagen, Grundstücke). Das Arbeitssicher-

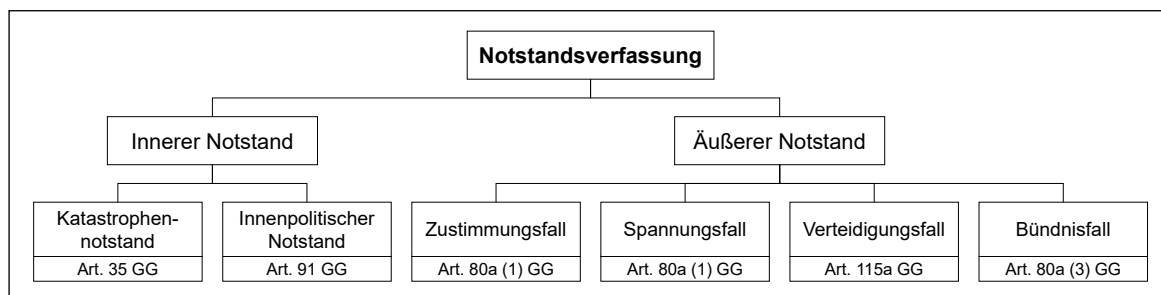
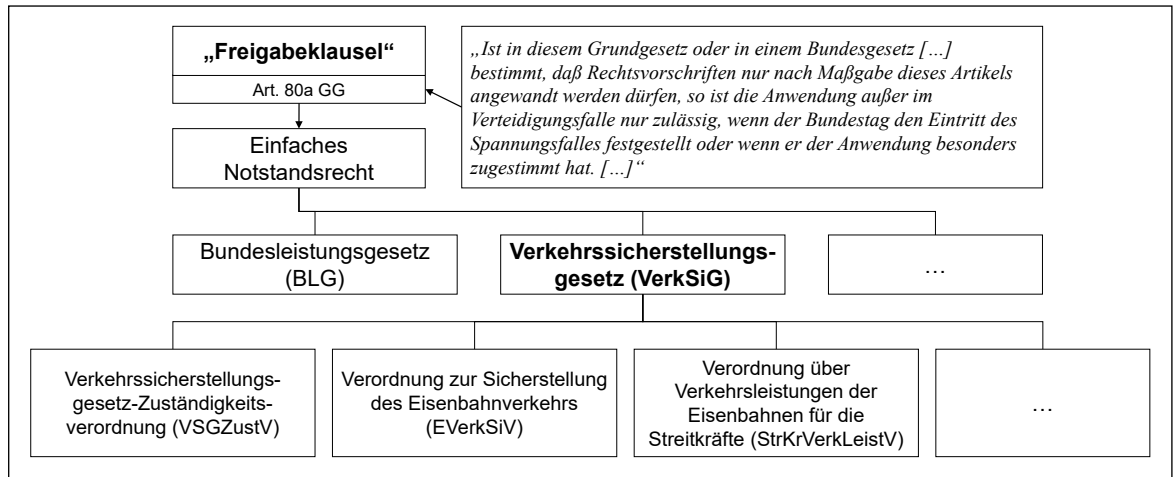


Bild 2: Teilbereiche der Notstandsverfassung

Bild 3: Einfachrechtliche Notstandsnormen im Verkehrs- bzw. Eisenbahnsektor und die Freigabeklausel des Art. 80a GG



lungsgesetz ermöglicht Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit, um den Personalbedarf für kritische Aufgaben im Krisenfall decken zu können. Andere Gesetze betreffen den Energie-, Wasserversorgungs-, Telekommunikations- oder Ernährungssektor – mithin eine Vielzahl jener als „kritisch“ eingestuft interdependenten Infrastrukturen. [12: 43ff.]

**Verkehrssicherungsgesetz**

Im Verkehrssektor existieren das Verkehrssicherungsgesetz (VerkSiG) [13] für den äußeren Notstand, also mit Anwendbarkeitsjunktum nach Art. 80a GG, sowie das Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) für den inneren Notstand. Letzteres stammt aus dem Jahr 2004 (Entstehungskontext: 9/11) und gilt als „friedenszeitliches Pendant zum verteidigungspolitischen VerkSiG“ [12: 45], das 1965 in seiner ursprünglichen Fassung Kraft trat.

Verkehrsleistungen ließen sich damals bereits mittels des Bundesleistungsgesetzes (BLG) von Dritten anfordern, jedoch sind bis heute öffentliche Eisenbahnen in § 95 BLG davon ausgenommen; das VerkSiG soll Eisenbahnen einbeziehen und die Möglichkeiten erweitern, „im Verteidigungsfall den Verkehr insgesamt den Notwendigkeiten einer veränderten Lage anzupassen“ [14: 15, Hervorh. im Original]. Es richtet sich aber explizit an alle Verkehrsträger, trotz deren technischer, rechtlicher und organisatorischer Unterschiede.

Zweck des VerkSiG ist weniger die Anforderung spezifischer Verkehrsleistungen (das ermöglicht mit Abstrichen (§ 4 Abs. 2 Nr. 5) schon das BLG), sondern die Sicherstellung, dass Verkehrsleistungen überhaupt erbracht werden können, d.h. die nötige personelle Mindestausstattung und Infrastruktur vorhanden ist. [14: 16] Dies betrifft Verkehrsmittel (z. B. Wagen und Triebfahrzeuge), Verkehrswege, ortsfeste Verkehrsanlagen (z.B. Bahnhöfe und Stellwerke) und bewegliche Verkehrseinrichtungen.

Auch ist zu bedenken, dass in einer Krisensituation der zivile (Fluchtbewegungen) wie auch der militärische Verkehrsbedarf stark steigt, während zugleich mit Gefährdungen strategisch wichtiger Verkehrswege (z.B. Brücken, Knotenpunkten und Flughäfen) zu rechnen ist. [15: 44f.] Der Eisenbahn wurde in einer solchen Situation von den Gesetzes-Initiatoren eine Schlüsselrolle zugeschrieben: Aufgrund der starken Belastung der Straße

und der besseren Kontrollierbarkeit des Systems Schiene wären große Teile kritischer Verkehre über die Eisenbahn abgewickelt worden. Rationalisierungspläne, wie sie gerade in den 1960er und 1970er Jahren bahnpolitisch aktuell waren [16: 344ff.] und auch Umsetzung fanden, wurden daher vielfach kritisch gesehen [17, 18].

Das VerkSiG soll, wie auch seine Pendanten aus anderen Sektoren, eine lenkende Erfassung aller Stufen des Wirtschaftsprozesses ermöglichen [19: 43]. Weil aber auch im Angesicht einer Krise marktgerechten Maßnahmen der Vorzug gegeben werden soll und die explizit geforderte Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden muss, bedarf es für die Aktivierung des VerkSiG nicht nur einer Prognose über die Eskalationswahrscheinlichkeit, sondern auch über die wirtschaftliche Entwicklung. [6: 132]

Von besonderer materieller Bedeutung ist der zweite Abschnitt, in dem Leistungspflichten und mithin „das Recht, durch Einzelakt Verkehrsleistungen und andere Leistungen unmittelbar von dem betroffenen Personenkreis fordern zu können“ [14: 59], enthalten sind – jedoch nur insoweit die Intention des VerkSiG, die Erfüllung von Verteidigungsaufgaben, zugrunde liegt. § 10 VerkSiG regelt dabei Leistungspflichten der Eisenbahnen, so z.B. die Möglichkeit, eine Überlassung von Betriebsanlagen oder auch den Bau neuer oder die Wiederherstellung alter Anlagen anzuordnen. Dies gilt für öffentliche und sinngemäß auch für nichtöffentliche Eisenbahnen und stellt eine Ergänzung des § 11 AEG dar [20: 599]. Ferner wird die Möglichkeit eröffnet, Vorschriften bestehender Rechtsverordnungen wie der Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung zu verletzen – wiederum aber nur zum Zwecke der Verteidigung und nur mit Genehmigung. § 10a VerkSiG sieht die Möglichkeit zur Verpflichtung von Zivilschutzmaßnahmen vor, bspw. des baulichen Schutzes von Steuerungsanlagen.

Als einziges der Sicherstellungsgesetze enthält das VerkSiG weitere, direkt anwendbare Rechtsvorschriften [6: 140]: So können Eigentümer, Besitzer und Führer von Verkehrsmitteln und -einrichtungen verpflichtet werden, diese an einen anderen Ort zu bringen (§ 14 VerkSiG). Auch hier ist das Anwendbarkeitsjunktum nach Art. 80a GG zu beachten.

Schon zu Normalzeiten, also auch ohne Art. 80a GG, bestehen Verahrungs-, Melde- und Auskunftspflichten

(§§ 13 und 15 VerkSiG). Es kann auch Einfluss auf die Vorhaltung von Infrastrukturen genommen werden (§ 10b VerkSiG). Hinweise zum Verwaltungsverfahren sowie Strafandrohungen und Entschädigungsmodalitäten werden in den Abschnitten 3 bis 5 geregelt.

Abschnitt 1 trifft Regelungen zum Erlass von Rechtsverordnungen auf Basis des VerkSiG, wovon im Eisenbahnbereich im Jahr 1976 zweimal Gebrauch gemacht wurde: Zum einen ist die Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs (EVerkSiV) zu nennen, die sich primär an die Kunden der Eisenbahnen richtet und mögliche Einschränkungen im Krisenfall aufzeigt. [21: 53f.] Daneben existiert die Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte (StrKrVerkLeistV), welche die wechselseitigen Verpflichtungen beider Institutionen regelt. Letztgenannte Verordnung ist nicht an das Anwendbarkeitsjunktum nach Art. 80a GG gebunden und gilt somit auch in Friedenszeiten – im Gegensatz zur EVerkSiV. [21: 56]

### **Sicherheitspolitische Lage**

Die Notstandsverfassung und daraus abgeleitete Normen sind im Geiste des Kalten Krieges entstanden. Mit dessen Ende und den Erweiterungen von EU und Nato befindet sich Deutschland heute in einer komplett neuen sicherheitspolitischen Lage: Wäre das Land früher als „Frontstaat“ unmittelbar und gänzlich von Kriegsauswirkungen betroffen gewesen – „Bündnisverteidigung und Verteidigungsfall bildeten [...] eine praktische Einheit“ [22: 3] – befinden sich heute ausschließlich in Bündnisystemen verbundene bzw. assoziierte Staaten in direkter Nachbarschaft.

Krisen gibt es dennoch, und sie spielen sich nur zum Teil auf anderen Kontinenten ab. Insbesondere durch die Annexion der Krim und den Krieg in der Ostukraine ist in Osteuropa eine Situation entstanden, die Szenarien der Bündnisverteidigung nicht undenkbar erscheinen lässt. [23: 31f.] Russland als potentieller Opponent ist dabei, von Kaliningrad aus gemessen, nur rund 500 km von Berlin entfernt und teilt Grenzen mit den Nato-Mitgliedsstaaten Norwegen, Estland, Lettland, Litauen und Polen.

Dass Deutschland im Konfliktfall gänzlich unbehilflich bliebe, ist aus verschiedenen Gründen nicht anzunehmen: Zum einen liegt es durchaus in der Wirkosphäre verschiedener konventioneller Waffensysteme [24: 1f.] – und bietet als vielleicht wichtigstes Transitland Europas eine Vielzahl von Zielen (z.B. Häfen, Brücken, sonstige Verkehrsknoten und Kommandostrukturen). Zum anderen muss im Zeitalter hybrider Kriegsführung auch mit unkonventionellen Angriffen, z.B. Cyberattacken und Sabotageakten, gerechnet werden. [25] Insgesamt würden Kampfhandlungen aber wohl überwiegend nicht auf deutschem Staatsgebiet ausgeübt werden.

### **Stellung der Eisenbahn**

Dass eine Krise im Sinne des äußeren Notstands in absehbarer Zeit unwahrscheinlich, aber nicht unmöglich ist und dass ihre Auswirkungen auf das Staatsgebiet eher begrenzt wären, wurde vorab festgestellt. Die Erwartungen eines solchen Falles an das System Eisenbahn und die aktuelle Situation in Bezug darauf sind im Folgenden dargestellt.

Ableiten könnte man solche Erwartungen zum einen aus Strategiepapieren. Bei der DB AG finden sich hierzu allerdings keine Aussagen. Der Erkenntniswert ist auch bei einem Blick in den aktuellen Koalitionsvertrag gering („Das Schienennetz und die Stationen sind Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge“ [26: 78]). Im Bundesverkehrswegeplan werden unter dem Oberziel „Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen“ Lösungsstrategien formuliert, deren Umsetzung Resilienz und Leistungsfähigkeit des Systems Eisenbahn zumindest allgemein unterstützen würden [27: 6]. Hier wie dort wird dem Verkehrssystem aber keine gesonderte strategische, also (auch) an militärischen Bedürfnissen ausgerichtete Bedeutung beigemessen, wie die Bundesregierung bestätigt. [28: 5] Im Weißbuch der Bundeswehr wird mehrfach allgemein auf die gesamtgesellschaftliche Resilienz eingegangen, auch seien „Voraussetzungen von Projektions- und Verlegetätigkeit“ zu schaffen [23: 105]. Auf europäischer Ebene existiert zwar ein „Action Plan on Military Mobility“, welcher allerdings nur einen empfehlenden Charakter für die Mitgliedsstaaten hat. [29: 10]

Zum anderen kann man versuchen, die Erwartungen pragmatisch herzuleiten. Will Deutschland bspw. einem Bündnispartner substantiell Unterstützung gewähren, muss die Bundeswehr in der Lage sein, von ihren Standorten in kurzer Zeit Personal sowie eine große Menge Material zu bewegen. Dies ist in vielerlei Hinsicht eine große Herausforderung. [30] Dabei existieren viele, vor Jahrzehnten identifizierte Problemfelder bis heute fort, wie eine Fortschreibung der Analyse aus [18] zeigt.

So hat die Netzlänge im Vergleich zu den 1960er Jahren (weiter) abgenommen [31], wie auch – insbesondere seit der Bahnreform – die Zahl der Gleisanschlüsse [32]. Streckenstilllegungen konnten im früheren Bundesbahngesetz nach § 28a versagt werden, heute ist dies über das VerkSiG möglich (in beiden Fällen mit Entschädigungsanspruch). Im verbliebenen Netz gibt es auf den wichtigen Strecken einige Engpässe [27] und teilweise fehlende Kapazitäten für Umleiterverkehre, wie der „Fall Rastatt“ [33] zeigte. Die – strategisch besonders relevanten – West-Ost-Korridore sind mancherorts relativ schlecht ausgebaut, was sich in Osteuropa und dem Baltikum fortsetzt. So ist die Mehrzahl der Grenzübergänge zwischen Deutschland und Polen/Tschechien nur eingleisig. Kurzfristig wäre solchen infrastrukturellen Mängeln mit notstandsgesetzlichen Mitteln kaum zu begegnen, hier bedürfte es eher einer strategischen Steuerung, für die aber – siehe oben – die Grundlage zu fehlen scheint.

Organisatorisch ist die Lage heute ebenfalls diffiziler: Wo früher die Bundesbahn alleiniger Ansprechpartner war, gibt es heute einen integrierten Konzern, dessen getrennt operierende Tochterunternehmen primär ihre jeweiligen Zuständigkeiten pflegen. Daneben existiert gerade im Schienengüterverkehr (SGV) eine Vielzahl konkurrierender Eisenbahnverkehrsunternehmen. Auch werden ca. 5.000 km des Netzes [34: 53] von nicht-bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen, an die teilweise auch Bundeswehrstandorte angeschlossen sind [30: 51f.], betrieben. Dieser liberalisierte Sektor dürfte schon heute beim Thema Bestandserfassung (§ 15 VerkSiG) einen Mehraufwand erfordern. Im Krisenfall

wäre hier eine partielle Integration der verschiedenen Akteure bzw. ihrer Anlagen im Sinne des § 10 Abs. 2 VerkSiG mit dem Ziel geringerer Transaktionskosten denkbar.

Das Wagenmaterial im SGV hat sich über die Jahrzehnte diversifiziert [18: 577], erheblich an Umfang verloren [31: 52f.] und verteilt sich auf mehr Akteure. Im Bereich Triebfahrzeuge ist der Bestand ebenfalls gesunken, während der Anteil an Elektrolokomotiven gestiegen ist. [31: 52f.] Die Bundesregierung will den Anteil elektrifizierter Strecken weiter erhöhen. [26: 78] Diese Entwicklung hat natürlich Vorteile, aus militärischer Sicht ist die Dieseltraktion jedoch insgesamt vorteilhafter, weil sie freizügiger einsetzbar ist.

Über die vergangenen Jahrzehnte sind im Eisenbahnsektor viele Arbeitsplätze weggefallen: Beschäftigte allein die Deutsche Bundesbahn 1970 noch ca. 401.000 Mitarbeiter [31: 62], waren es 2017 für den gesamten DB-Konzern noch ca. 311.000 Mitarbeiter [34: 53]. Dies hat verschiedene Gründe, z. B. die Zentralisierung der Betriebsführung, die Mechanisierung des Gleisbaus oder die IT-Unterstützung von Planungsprozessen. Aus Sicht der Notfallvorsorge geht auch hiermit das Problem fehlender Reserven einher: Zum Beispiel konnten Schäden am Fahrweg früher mit den vorhandenen Personalressourcen relativ schnell bewältigt werden, während dies heute nur noch mit knapper, in Normalzeiten langfristig verplanter Großtechnik machbar ist. Auch dürfte das nötige Fachwissen nicht mehr in der Breite vorhanden sein. Für diesen kritischen Faktor existiert mit dem Arbeitssicherstellungsgesetz ein Werkzeug, mit dem die Versorgung mit Arbeitskräften gerade auch im Verkehrsbereich (§ 4 Abs. 1 ASG) als kritisch bewertet wird und das Verpflichtungen von Personen bzw. die Einschränkung der freien Arbeitsplatzwahl ermöglicht; das ASG ist allerdings nicht auf den Bündnisfall anwendbar. [12: 45]

Einige der vorgenannten Negativtrends scheinen ihren Zenit erreicht oder überschritten zu haben: Die Netzlänge sinkt nicht mehr nennenswert, Personal wird gerade eher auf- als abgebaut [35: 7] und mit den TEN-Korridoren der EU ist ein höheres Maß an Interoperabilität in Europa zu erwarten. An anderen Stellen stehen Rationalisierungsmaßnahmen hingegen erst bevor, so bei vollautomatisch verkehrenden Zügen, oder werden sich künftig durch erweiterte IT-Möglichkeiten (z. B. automatisierte Disposition und Fahrplanerstellung, Predictive Maintenance) weiter ausbreiten. Hinter diesen Trends verbergen sich Chancen (Prozessbeschleunigung, Flexibilisierung) und Risiken (IT-Security, weiterer Verlust an Fachwissen).

Letztlich gilt immer noch, was der Militärstrategie Hans Grillmeier 1966 postulierte: „Automatisierung, Technisierung, Konzentration von Betriebsvorgängen und Zentralisierung in allen Bereichen steigern die Empfindlichkeit einer Eisenbahn gegen Feindeinwirkung. [...] Es wäre aber falsch, den technischen Fortschritt durch unbillige militärische Forderungen zu hemmen.“ [18: 586f.]

## Fazit

Ist im Falle eines äußeren Notstands die Verlegung und Versorgung von Streitkräften geboten, wird die Eisenbahn auch künftig eine wichtige Rolle spielen. Beide –

Streitkräfte und Eisenbahn – haben sich seit Inkrafttreten des VerkSiG im Jahr 1965 aber erheblich gewandelt, d. h. im Wesentlichen verkleinert, bei Personal und Material. Auch mögliche Konfliktszenarien sehen heute anders aus als zu Zeiten des Kalten Krieges; Deutschland wäre auf absehbare Zeit nicht Schauplatz großflächiger Kampfhandlungen, was insbesondere die Notwendigkeit „lebenswichtige[r] Versorgungsleistungen [...] zur Versorgung der Zivilbevölkerung“ (§1 VerkSiG) unwahrscheinlich macht.

Sicherheitspolitische Interessen scheinen aktuell in der Verkehrspolitik im Allgemeinen nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Wäre es anders, müssten bekannte Ressourcenprobleme offensiver angegangen werden, also bspw. die Priorisierung von Investitionen in relevante Korridore und Umleitungsstrecken, das Offenhalten strategisch wichtiger Nebenbahnen oder die erweiterte Beschaffung bundeswehreigenen Rollmaterials.

Die Notstandsgesetzgebung ist in ihrem 51jährigen Bestehen noch nie aktiviert worden. Auch wenn dies hoffentlich in der Zukunft so bleibt, ist die Vorsorge für den Notstand dennoch geboten. Der Ansatz des VerkSiG, im äußeren Notstand lenkend in den Verkehrssektor einzugreifen, erscheint nach wie vor zweckmäßig und zeitgemäß – gerade weil die Eisenbahn für dieses Szenario Defizite aufweist. ■

## LITERATUR

- [1] K. Stern: „Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Bd. II, München: C.H. Beck, 1980
- [2] M. Diebel: „Die Stunde der Exekutive. Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949-1968“, Göttingen: Wallstein, 2019
- [3] W. Kahl, C. Waldhoff und C. Walter (Hrsg.): „Verteidigungsfall, Vorbemerkungen zu Art. 115a-115f“, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 190. Aktualisierung (April 2018), Bd. 23, Heidelberg, C.F. Müller
- [4] H. Erkens: „Ausnahmestand. Teil I: Regelungen des Grundgesetzes für den inneren und äußeren Notstand“, in BBK Bevölkerungsschutz, S. 25-29, Februar 2018
- [5] H.-G. Dederer: „Artikel 35“, in Grundgesetz - Kommentar, Loseblattsammlung, 83. Lieferung, September 2018 Hrsg., Bd. IV, T. Maunz und G. Dürig (Bgrd.), München: C.H. Beck
- [6] T. Mertins: „Der Spannungsfall. Eine Untersuchung zur Notstandsverfassung des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Abwehr terroristischer Gefahren“, Baden-Baden: Nomos, 2013
- [7] W. Kahl, C. Waldhoff und C. Walter (Hrsg.): „Art. 115a“, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 148. Aktualisierung (Oktober 2010), Bd. 23, Heidelberg: C.F. Müller
- [8] K.-A. Hernekamp: „Art. 80a - Spannungsfall“, in Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, I. von Münch (Bgrd.) und P. Kunig (Hrsg.), München: C.H. Beck, 2012
- [9] C. O. Lenz: „Notstandsverfassung des Grundgesetzes“, Frankfurt: Athenäum, 1971
- [10] F. Tettweiler: „Der EU-Beistand“, Berlin, 2015. [www.baks.bund.de/sites/baks010/files/20151118\\_hintergrund\\_sicherheitspolitik\\_euv-beistand.pdf](http://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/20151118_hintergrund_sicherheitspolitik_euv-beistand.pdf) [Zugriff am 2. April 2019]
- [11] B. Schmidt-Bleibtreu und F. Klein: „Kommentar zum Grundgesetz“, Neuwied: Luchterhand, 1990
- [12] H. Erkens: „Ausnahmestand. Teil II: Die einfachrechtlichen Notstandsgesetze“, in BBK Bevölkerungsschutz, S. 41-46, März 2018
- [13] Verkehrssicherstellungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1082), das zuletzt durch Artikel 499 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.
- [14] R. Benning: „Verkehrssicherstellungsgesetz - Erläuterte Textausgabe“, Berlin: Rehm, 1983
- [15] E. Schürmann: „Wirtschaftslenkung im Notstand“, Berlin: Duncker und Humblot, 1970.
- [16] G. Schulz: „Die Deutsche Bundesbahn 1949-1989“, in Die Eisenbahn in Deutschland, L. Gall und M. Pohl (Hrsg.), München, C.H. Beck, 1999, S. 317-376

- [17] A. Janssen: „Die kleinere aber bessere Bahn – auch für die Verteidigung?“, in Zivilverteidigung, S. 31-39, IV/1975
- [18] H. Grillmeier: „Rationalisierungspläne der Bundesbahn und ihre Auswirkung auf die militärische Verkehrsführung“, in Wehrwissenschaftliche Rundschau, 1966, S. 563-587
- [19] W. Beßlich: „Zehn Jahre materielle Sicherstellungs-Gesetze 1965-1975“, in Zivilverteidigung, IV/1975, S. 40-50
- [20] G. Hermes und D. Sellner: „Beck'scher AEG-Kommentar“, 2. Auflage, München: C.H. Beck, 2014
- [21] A. Janssen: „Die Eisenbahnen im Rahmen der Verkehrssicherstellung. Ein Überblick über die Rechtsgrundlagen. Teil 2“, Zivilverteidigung, III/1977, S. 49-58
- [22] P. Lange: „Gesamtverteidigung 2.0. Wie sollte Landes- und Bündnisverteidigung gesamtstaatlich umgesetzt werden?“, Berlin, 2018. [www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitpapier\\_sicherheitspolitik\\_2018\\_02.pdf](http://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitpapier_sicherheitspolitik_2018_02.pdf) [Zugriff am 5. April 2019]
- [23] Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, Berlin, 2016
- [24] H. Brauß und C. Mölling: „Abschreckung und Rüstungskontrolle – Europas Sicherheit ohne INF-Vertrag: Politische und strategische Handlungsoptionen für Deutschland und die Nato“, in DGAP kompakt, Nr. 01/2019. <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/31901> [Zugriff am 3. August 2019]
- [25] C. Chivvis: „Testimony – Understanding Russian ‘Hybrid Warfare’“, 2017. [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT468/RAND\\_CT468.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT468/RAND_CT468.pdf) [Zugriff am 3. August 2019]
- [26] „Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode“, Berlin, 2018
- [27] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): „Bundesverkehrswegeplan 2030“, Berlin, 2016
- [28] Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Drucksache 19/5208 – Antwort der Bundesregierung – Militärische Mobilität in Deutschland“, Berlin, 2018
- [29] Europäische Kommission (Hrsg.): „Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility“, Brüssel, 2018
- [30] P. Schneider: „Die Anbindung von Bundeswehr-Standorten an das Eisenbahnnetz“, in Eisenbahntechnische Rundschau, Juni 2019, S. 49-53
- [31] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.): „Verkehr in Zahlen 2003/2004“, 2003
- [32] Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Drucksache 19/9305 – Kleine Anfrage – Gleisanschlüsse im deutschen Bahnnetz“, Berlin, 2019
- [33] M. Rellstab: „Streckenunterbruch bei Rastatt mit verheerenden Folgen“, in Eisenbahn-Revue International, Oktober 2017, S. 489-497
- [34] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): „Verkehr in Zahlen 2018/2019“, 2018
- [35] Verband der Bahnindustrie (Hrsg.): „Jahrespressekonferenz 2019“, Berlin, 2019



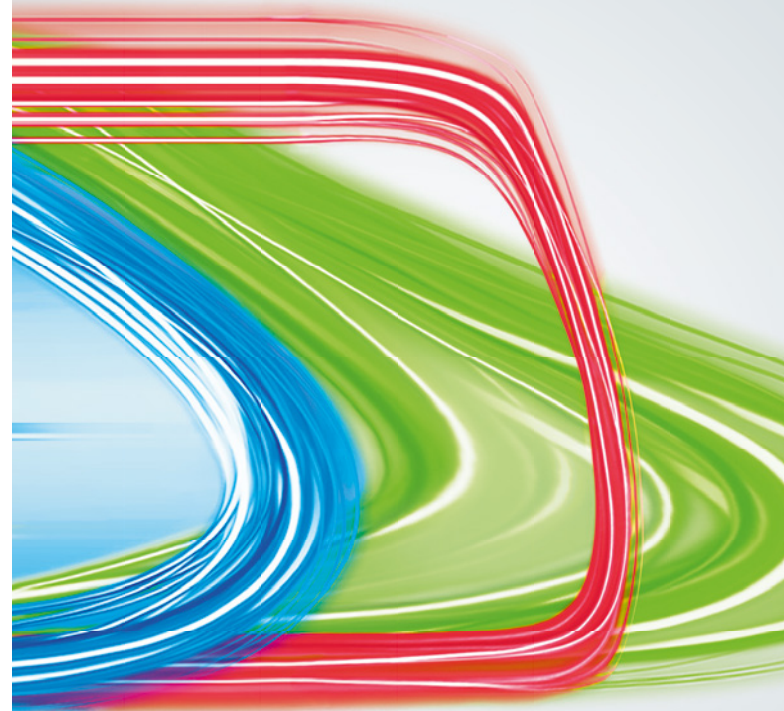
**Philipp Schneider**, M.Sc.  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachgebiet  
Schienenfahrwege und Bahnbetrieb, Technische  
Universität Berlin  
[pschneider@railways.tu-berlin.de](mailto:pschneider@railways.tu-berlin.de)



# InnoTrans 2020

22.–25. SEPTEMBER · BERLIN

Internationale Fachmesse für Verkehrstechnik



## THE FUTURE OF MOBILITY

### KONTAKT

Messe Berlin GmbH  
Messedamm 22 · 14055 Berlin  
T +49 30 3038 2376  
[innotrans@messe-berlin.de](mailto:innotrans@messe-berlin.de)

 Messe Berlin