

jeden Eingriff im klassischen Sinne zu einem Verfassungsproblem machen kann, während auf der anderen Seite Probleme der Erhaltung von Beziehungsnetzwerken (dies gilt auch für Beziehungen in der und mit der natürlichen Umwelt) allein Gegenstand des politischen Diskurses sein können.

Es sei nochmals angemerkt, daß die Ebenen der liberalen und der sozialstaatlichen Modellierung des Rechtssystems nicht verschwinden. Entscheidend für die neue Phase der Rechtsentwicklung ist aber, daß auf dieser Ebene infolge des Prozesses der Selbsttransformation der Gesellschaft und des Rechtssystems nicht mehr allein die primäre (einheitliche) Sphäre der Individuen oder die sekundären (einheitsbildenden) Konsensprozesse der Organisationen, sondern die Pluralität der Vernetzungsmöglichkeiten strukturbildend ist. Plakativ gesagt: Nachdem die Perspektive zunächst vom Individuum, dann von der Organisation bestimmt war, ist sie jetzt orientiert an Relationen und Netzwerken. Die Grundrechtsfunktion wäre in dieser Perspektive bestimmt durch neue Formen der Teilhabe und Partizipation an und in Verfahren, die der Ermöglichung, Konkretisierung und Kompatibilisierung von Rechten an *Beziehungen* dienen.

Ein solches Modell bedarf sicherlich noch der Verfeinerung und Spezifizierung für die einzelnen Grundrechte. Auszugehen ist dabei aber von der Einsicht, daß eine allgemeine Grundrechtstheorie nicht mehr möglich ist, sondern auf den hier genannten Ebenen je spezifische Fragestellungen zu entfalten sind.

## Hartmut Bäumer

### Vom Luftschutzgesetz über die Notstandsgesetze zum Zivilschutzgesetz\*

#### 1. Zur Ambivalenz von Zivilschutz und Zivilverteidigung

»Zivilschutz«, so heißt es in § 1 des Entwurfes eines Zivilschutzgesetzes, »ist die humanitäre Aufgabe, die Bevölkerung vor den besonderen Gefahren eines Verteidigungsfalles zu schützen, die unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten zu überwinden und die für das Überleben der Bevölkerung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.«<sup>1</sup>

Auf den ersten Blick scheint hier eine notwendige Schutzmaßnahme endlich angepackt zu werden. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist im Unterschied zu der militärischen Aufrüstung jahrzehntelang vernachlässigt, finanziell und ideell stiefmütterlich behandelt worden, mit der Folge, daß in den meisten industrialisierten Ländern, beispielsweise auch in der UDSSR, für die Bevölkerung bessere Schutzmaßnahmen im Kriegsfall geschaffen wurden als in der Bundesrepublik Deutschland. So oder ähnlich lauten die landläufigen Meinungen über den Zivilschutz in

\* Bei dem folgenden Text handelt es sich um ein überarbeitetes Referat, das der Verfasser anlässlich des 2. Forums »Richter und Staatsanwalt für den Frieden« am 26. November 1985 in Kassel gehalten hat. Bei der Überarbeitung hat Günter Frankenberg wichtige Hinweise gegeben.

<sup>1</sup> Referententwurf eines Zivilschutzgesetzes (ZVGE), Stand 14. 11. 1984, abgedruckt in: Manfred Peters, Robert Pfeiffer (Hrsg.), Zivilschutzgesetz, Köln 1985.

unserem Land. Bei genauem Hinsehen wird die oben umschriebene Schutzfunktion fragwürdig.

Verfolgt man nämlich die geplanten Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegsfällen bis zu ihren Ursprüngen zurück, so lassen sich bis heute zwei konträre Linien aufzeigen: Eine Seite, die *humanitären* Zielen verpflichtet ist, und eine *militärische* Seite, die auf Erhaltung von Nachschub, Reservekampfkraft und Massenloyalität ausgerichtet ist. Die Frage ist also, ob wirklich *Schutz* der Zivilbevölkerung anvisiert wird und ob eine derartige Schutzfunktion überhaupt realisierbar wäre.

Die Entstehung der Nationalstaaten im vorigen Jahrhundert und die Folgen der Einführung allgemeiner Wehrpflicht brachten nicht nur den Aufbau entsprechender Massenarmeen mit sich, sondern führten auch im Gefolge der industriell-technischen Revolution zur Entwicklung bis dahin unbekannter neuer Waffentechniken. Diese wiederum veränderte die Strategien der Kriegsführung, im Zuge derer die klassische kriegerische Auseinandersetzung, bei der Soldaten gegen Soldaten kämpften, mehr und mehr zurückgedrängt wurde. Statt dessen setzte eine Totalisierung des Krieges ein, bei der die Zivilbevölkerung nicht mehr geschont, sondern bewußt oder als gebilligte Nebenwirkung in die Kriegs- und Vernichtungsstrategie einbezogen wurde.

Die zunehmende Bedrohung gerade der Zivilbevölkerung läßt sich für die Kriege dieses Jahrhunderts deutlich an ihren Opfern nachweisen. So sind von den 10 Millionen Toten des Ersten Weltkrieges noch 75% Soldaten gewesen. Von den 50 Millionen Toten des Zweiten Weltkrieges gehörte jeder zweite zur Zivilbevölkerung. Eine totale Umkehrung dieses Zahlenverhältnisses setzte mit dem Korea-Krieg ein, von dessen 10 Millionen Toten 84% der Zivilbevölkerung angehörten und von den 13,3 Millionen Toten des Vietnam-Krieges waren 90% der Opfer aus der Zivilbevölkerung.<sup>2</sup> Angesichts dieser Zahlen wird verständlich, daß sich im ersten Drittel dieses Jahrhunderts die Interessen der humanitären Hilfsorganisationen wie diejenigen der Kriegsplaner teilweise deckten. Die einen wollten dem sichtbaren Massenelend durch vorbeugende Hilfsmaßnahmen begegnen; die anderen erkannten, daß ohne das *Versprechen* eines wirksamen Schutzes sowohl die Kriegsmaschinerie als auch die notwendige Massenloyalität in Frage gestellt werden könnte. Im internationalen Maßstab begannen deshalb auch bereits vor dem Ersten Weltkrieg die ersten Schritte zur Entwicklung eines humanitären Kriegsvölkerrechts durch Ächtung bestimmter Kriegsführungsstrategien. Zu erwähnen ist hier stellvertretend und herausgehoben die Haager Landkriegsordnung aus dem Jahre 1907.<sup>3</sup> Im innerstaatlichen Bereich gab es in Deutschland für den Ersten Weltkrieg noch keine ausdrückliche Zivilschutzgesetzgebung. Es ist aber bekannt, daß Ludendorff an der politischen Führung vorbei in seiner »militärischen Schattenregierung« Maßnahmen ergriff, die den militärischen Interessen am Schutz der Zivilbevölkerung Rechnung tragen sollten.

Spätestens nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wird Zivilschutz als Zivilverteidigung – aus der Sicht der militärischen Planer – die notwendige Kehrseite derselben Medaille: Aufrüstung für einen totalen, die Zivilbevölkerung nicht mehr ausschließenden Krieg. Militärische Rüstung und Zivilverteidigung bedingen einander wie Aufrüstung und Freund-Feind-Denken.

Die militärische Bedeutung des Zivilschutzes wird heute offiziell keineswegs in

<sup>2</sup> Zahlennachweise bei Barth-Mechtersheimer, Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen, 1984, Bd. 2, S. 173.

<sup>3</sup> Abgedruckt in RGBl. I 1910, S. 82, 107, 151, vgl. auch Friedrich Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, S. 1892, München und Berlin 1967.

Abrede gestellt. So heißt es im Verteidigungsweißbuch von 1983 knapp und deutlich, daß erst Zivilschutz die Abschreckung glaubwürdig macht.<sup>4</sup> Oder, nachzulesen in der Broschüre des Bundesinnenministers »Zivilschutz heute«, Jahrgang 1983: »Der Zivilschutz ist aber auch unverzichtbar für die militärische Verteidigung. Ohne wirksamen Schutz können die Streitkräfte in unserem Land nicht operieren, können sie nicht ihren militärischen Verteidigungsauftrag erfüllen«.<sup>5</sup>

Trotz der militärischen Komponente aller vorliegenden Zivilschutzgesetze wäre es falsch, alle staatlichen Bemühungen gegen Kriegseinwirkungen von vornherein als militärische Planungen abzutun. Denn die Kriegsfolgen lassen sich nicht wegdiskutieren. Daher wird man auch grundsätzlich die Frage nach dem notwendigen und möglichen Schutz stellen müssen. Es ist im Zusammenhang mit Zivilschutzmaßnahmen im einzelnen zu fragen, in welchem militärisch-strategischen Kontext diese Maßnahmen stehen: Ob sie grundsätzlich geeignet sind, unter Aufrechterhaltung demokratischer Strukturen den versprochenen Schutz zu gewähren oder ob sie bereits an sich untauglich oder von ihrer Zwecksetzung her nicht auf Verteidigung ausgerichtet sind, sondern der zivilen Absicherung rein militärischer Planungen dienen. Als grobe Indikatoren dafür, ob im Einzelfall von einem humanitären Zivilschutz die Rede sein kann oder ob diese Formulierung nur Alibifunktion gegenüber vorrangigen militärischen Zielsetzungen hat, könnten folgende Faktoren dienen: (1) Subjektiv darf auf Seiten des Gesetz- oder Verordnungsgebers keine *Kriegsführungsabsicht* bestehen. (2) Objektiv muß die bestehende militärische Planung die *Möglichkeit zum Schutz* überhaupt zulassen. (3) Ebenso objektiv müssen *rechtsstaatlich-demokratische Strukturen* aufrechterhalten bleiben; soweit Einschränkungen von Grundrechten unumgänglich sind, müssen sie sich auf konkret benennbare Situationen beziehen und zugleich die Rückkehr zu normalen demokratischen Verhältnissen gewährleisten.

Im folgenden soll nun anhand zweier unterschiedlicher Epochen deutscher Geschichte, nämlich der Nazidiktatur und der bundesrepublikanischen Wirklichkeit, konkret die Funktion und Wirkungsweise von Zivilschutzgesetzgebung untersucht werden.

## II. Zivilschutz als konkrete Kriegsvorbereitung

Bereits gut zwei Jahre nach dem Beginn der nationalsozialistischen Diktatur wurde am 26.6.1935 das *Luftschutzgesetz* durch den Reichstag verabschiedet.<sup>6</sup> Dieses Gesetz beschränkt sich in seinen zwölf Paragraphen wesentlich auf die Kompetenzzuweisung des Luftschutzes an den Reichsmarschall für Luftfahrt (Göring) und auf die Verpflichtung der gesamten deutschen Bevölkerung zu Sach- und Dienstleistungen nach Maßgabe der noch zu erlassenden Durchführungsverordnungen zu diesem Gesetz. Im übrigen statuiert das Luftschutzgesetz strafbewehrte Schweigepflichten und verweist auf die Enteignungsgesetze sowie auf sozialrechtliche Vorschriften zugunsten der im Luftschutz tätigen Personen. Mit diesem dem diktatorischen Führerstaat entsprechenden Ermächtigungsgesetz konnte Göring alle für den Luftschutz notwendigen Maßnahmen durchsetzen, ohne irgendwelchen rechtlichen

<sup>4</sup> Bundesminister der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 170, Bonn 1983.

<sup>5</sup> Bundesminister des Innern, Zivilschutz heute, Bonn 1983, S. 7.

<sup>6</sup> RGBl. I 1935, S. 827 ff.

Beschränkungen unterworfen zu sein. Zu nennen sind hier insbesondere die zwangsweise Einrichtung von Luftschutzbunkern, die Einteilung der Gemeinden in Blöcke mit Blockwarten, die medizinische Vorratshaltung und die Flugabwehr in den Städten. Ähnlich verhielt es sich mit dem Vierjahresplan vom 18. 10. 1936<sup>7</sup>, verlängert am 18. 10. 1940<sup>8</sup>, mit dem der Ministerpräsident (Göring) als Minister für den Vierjahresplan beauftragt wurde, im Verordnungswege alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die einheitliche Lenkung aller Kräfte des deutschen Volkes und die straffe Zusammenfassung aller einschlägigen Zuständigkeiten in Partei und Staat zu gewährleisten.<sup>9</sup>

Bereits bei der Aufzählung eines Teils der besonders gegen Ende der dreißiger Jahre ergangenen Gesetze und Verordnungen wird deutlich, daß die militärische und die Zivilschutzplanung hier Hand in Hand gehen, daß eine Trennung weder gewollt war – noch möglich ist. Aus heutiger Sicht ist diesen Gesetzen jeder humanitäre Zivilschutzcharakter abzuspüren. Es handelte sich insgesamt um kriegsvorbereitende Maßnahmen.<sup>10</sup> Zwar ermöglichten sie insbesondere durch die Bunkerbaumaßnahmen bis zu einem gewissen Grad auch den Schutz der Zivilbevölkerung, dies aber allein im Hinblick darauf, den gewollten Krieg auch führen zu können.

### *III. Die Entwicklung des Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland*

#### *1. Konstruktion eines Notstandsrechts bis 1980*

Alle Gesetze zur Zivilverteidigung sind Teile eines umfassenderen Notstandsrechts, da sie für Krisen oder Kriegsfälle bestimmte verfassungsrechtlich verbürgte Eingriffsgrenzen der Exekutive aufheben. Aus diesem Grunde ist es notwendig, kurz auf die Entwicklung des Notstandsrechts in der BRD einzugehen, um den Charakter der bestehenden und geplanten Zivilschutznormen im verfassungsrechtlichen Gefüge bestimmen zu können.

Seit Bestehen der BRD ist die Diskussion um Sondergesetze für etwaige Krisen, Notstands- oder Kriegsfälle hierzulande nicht abgerissen. Trotz erheblichen Protests in der Bevölkerung steht heute bereits ein umfassendes gesetzliches Instrumentarium zur Verfügung, um in tatsächlichen oder vermeintlichen Krisenfällen wesentliche Grundrechte außer Kraft zu setzen. Politisch ist die Diskussion um Sonderregelungen für Notstandslagen bereits im Parlamentarischen Rat, also nur drei Jahre nach Kriegsende, wieder aufgenommen und in der Phase des »kalten Krieges« belebt worden. Die Anregungen zur Aufnahme einer Notstandsregelung in das GG ging zunächst auch von der SPD aus.<sup>11</sup> Die SPD konnte sich aber weder im Parlamentarischen Rat noch im Jahre 1955 mit ihren parlamentarischen Vorstößen durchsetzen.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> RGBl. I 1936, S. 887.

<sup>8</sup> RGBl. I 1940, S. 1395.

<sup>9</sup> Aufgrund dieser Ermächtigung ergingen im einzelnen die Verordnungen zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung vom 22. 6. 1938 und vom 13. 2. 1939. Diese Verordnungen ermöglichten es, Personen, seien sie in einem öffentlich-rechtlichen oder einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt oder arbeitslos, zur Dienstpflicht heranzuziehen oder ihnen die Lösung des Arbeitsverhältnisses ohne Zustimmung des Arbeitsamtes unmöglich zu machen. Als letztes sei neben vielen anderen hier noch auf das am 1. 9. 1939 neu gefaßte Reichsleistungsgesetz hingewiesen, aufgrund dessen u. a. private Sachen, vor allem KFZ für sog. Reichsaufgaben herangezogen werden konnten.

<sup>10</sup> Vgl. dazu im einzelnen Ule, Das Reichsverwaltungsblatt in DVBl. 1985, S. 493 ff.

<sup>11</sup> Nähere Hinweise auf die Rolle der SPD finden sich in den Memoiren von Carlo Schmid.

<sup>12</sup> Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 1315 und 1321; näher zur Haltung der SPD, F. Schäfer in: Ernst Fraenkel (Hrsg.) Probleme der Notstandsgesetzgebung, Der Staatsnotstand, Berlin 1965, S. 240 ff.

Erst nach der Westintegration und der Entscheidung für den Aufbau der Bundeswehr nahm sich die CDU verstärkt dieses Themas an. Besonders unter Innenminister Schröder wurden Theorien Carl Schmitts wieder hoffähig; denn Schröder wollte den Notstand als »die Stunde der Exekutive« ausgestaltet wissen.<sup>13</sup> Sein Entwurf für eine Verfassungsänderung war allerdings nicht konsensfähig. Die Zustimmung der SPD zur heute gültigen Notstandsverfassung mit dem Notstandsausschuß als Rumpflegislative wurde dann schließlich zum Eintrittsbillet für die damalige und heutige Opposition in die Regierungsverantwortung.

Parallel zur Entwicklung des Notstandsrechts vollzog sich die Zivilschutzgesetzgebung. Zu nennen ist hier insbesondere das aus dem Jahr 1957 stammende *Gesetz über den Zivilschutz*, das in der Fassung vom 9. 8. 1976<sup>14</sup> noch heute Gültigkeit hat. Daneben wurden im Jahre 1965 das *Zivilschutzkorpsgesetz* vom 12. 8. 1965<sup>15</sup>, das *Schutzbaugesetz* und das *Selbstschutzgesetz* jeweils vom 12. 8. 1965<sup>16</sup> verabschiedet. Diese Gesetze fielen allerdings der damaligen wirtschaftlichen Rezession zum Opfer. Sie wurden aus fiskalischen Erwägungen durch das Haushaltssicherungsgesetz vom 20. 12. 1965 und später durch das Finanzänderungsgesetz vom 21. 12. 1967<sup>16a</sup> suspendiert. Dadurch blieben Staat und Bürgern die Verpflichtung zur Errichtung eines Zivilschutzkorps mit umfassender Dienstverpflichtung, die Verpflichtung zum Bunkerbau in Wohngebäuden und zur Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen und Notvorräten sowie die Einteilung des Landes bzw. der Gemeinden in Selbstschutzbezirke mit sogenannten Selbstschutzwarten unseligen Angedenkens erspart.

Mit und nach Verabschiedung der Notstandsverfassung wurden dann eine Reihe weiterer wichtiger sogenannter Sicherstellungsgesetze verabschiedet, die zwar in der darauffolgenden sozialliberalen Reformära weitgehend unbekannt blieben, dennoch – mit Ausnahme des Gesundheitswesens – fast alle wichtigen Lebensbereiche einer sogenannten einfachen Notstandsgesetzgebung unterwarfen. Es handelt sich hierbei sowohl um Zivilschutzgesetze im engeren Sinne wie um solche, die der allgemeinen Zivilverteidigung, also ausdrücklich militärischen und zivilen Zwecken verpflichtet sind. So wurde am 9. 7. 1968 das *Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes*<sup>17</sup>, das die Befugnisse aller im Katastrophenschutz tätigen Organisationen ausdrücklich auf die besonderen Gefahren ausdehnt, die in einem Verteidigungsfall drohen, verabschiedet. Am gleichen Tag passierten das *Wirtschaftssicherstellungsgesetz*<sup>18</sup>, das *Ernährungssicherstellungsgesetz*<sup>19</sup> und das *Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs*<sup>20</sup> den Bundestag. Mit Gesetz vom 11. 4. 1967<sup>21</sup> übernahm man auch die Konvention vom 14. 5. 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten in das innerstaatliche Recht.

Als wichtigster und für den einzelnen Bürger problematischster Bestandteil dieser »einfachen Notstandsverfassung« ist das *Arbeitssicherstellungsgesetz* vom 9. 7. 1968<sup>22</sup> besonders hervorzuheben. Denn mit diesem Gesetz und der damit einherge-

13 Sog. Schröder-Entwurf vom 5. 2. 1960, vgl. dazu Ernst Benda, Notstandsverfassung, München, Wien 1966, S. 57 f.

14 BGBl. I 1976, S. 2109.

15 BGBl. I 1965, S. 782.

16 BGBl. I 1965, S. 1232, 1240.

16a BGBl. I 1967, S. 1259.

17 BGBl. I 1968, S. 776.

18 BGBl. I 1968, S. 780.

19 BGBl. I 1968, S. 782.

20 BGBl. I 1968, S. 784.

21 BGBl. II 1967, S. 1223.

22 BGBl. I 1968, S. 787.

henden Einfügung des Art. 12a GG und des Art. 80a GG wurde bereits für den Spannungsfall die Möglichkeit geschaffen, in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst beschäftigte Arbeiter und Angestellte zu zivilen Dienstleistungen bzw. zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben heranzuziehen und vor allem ihnen zu verbieten, den Arbeitsplatz zu wechseln, bzw. der Wechsel wurde unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt. Nach § 2 dieses Gesetzes, das im vollen Wortlaut »Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung« heißt, können darüber hinaus Wehrpflichtige in Arbeitsverhältnisse gezwungen werden, Frauen zwischen 18 und 55 Jahren zur Arbeit in Sanitäts-, Heilwesen oder in ortsfeste militärische Lazarettorganisationen verpflichtet werden. Nach § 4 des Gesetzes sind derartige Verpflichtungen und Beschränkungen zulässig u. a. zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen bei der Bundeswehr und bei den verbündeten Streitkräften. Voraussetzung ist jeweils gemäß § 3 des Gesetzes, daß der Spannungsfall gemäß Art. 80a GG festgestellt ist oder im Falle der Zwangsverpflichtung von Frauen zum Sanitätsdienst ein Verteidigungsfall vorliegt. Im einzelnen kann in diesem Zusammenhang auf die Vorschriften des Arbeitssicherstellungsgesetzes nicht eingegangen werden. Die weitgehenden Beschränkungen von Grundrechten sowie die in § 4 Abs. 2 vorgesehene grundsätzliche Möglichkeit des Verordnungsgebers, die Bereiche auszudehnen, in denen derartige Zwangsverpflichtungen erfolgen können, weist dieses Gesetz aber als einen von der Struktur und der Intention her wesentlichen Vorläufer des nun in der Diskussion stehenden Zivilschutzgesetzes aus.

Insgesamt ist all diesen Gesetzen zu eigen, daß sie nach ihrem Wortlaut ausdrücklich konkrete militärische Planungen wie auch humanitäre Zielsetzungen verfolgen. So wird in § 1 Abs. 1 Wirtschaftssicherstellungsgesetz, § 1 Abs. 1 Ernährungssicherstellungsgesetz und in der entsprechenden Norm des Verkehrssicherstellungsgesetzes darauf abgestellt, für die Zwecke der Verteidigung und den Schutz der Zivilbevölkerung den Bedarf an den jeweiligen Gütern oder Dienstleistungen sicherzustellen (ebenso in § 2 ArbSicherstellungsgesetz). Vom Wortlaut her enthält die Verbindung von militärischer und humanitärer Planung einen Vorrang der militärischen Zwecke.

## 2. Der Entwurf eines Zivilschutzgesetzes (ZVGE)

Mit den aufgezählten breitgefächerten und mit gravierenden Grundrechtseinschränkungen (vgl. Art. 80a GG) verbundenen besonderen Gesetzen zur Zivilverteidigung war die Entwicklung aber keineswegs abgeschlossen. Wesentliche Gebiete wie das Gesundheitswesen waren noch ausgeklammert, andere Gesetze waren zeitweise außer Kraft gesetzt worden. Insbesondere gab es kein einheitliches Gesetz, in dem die verschiedenen Einzelmaßnahmen zusammengefaßt und je nach Bedürfnis erweitert werden konnten. Noch bevor das von der sozialliberalen Koalition eingebrachte Gesundheitssicherstellungsgesetz am Widerstand in der Bevölkerung, besonders der Friedensbewegung und der Gewerkschaften gescheitert war, lagen bereits Anfang der achtziger Jahre die ministeriellen Ansätze für die Erarbeitung eines umfassenden neuen Zivilschutzgesetzes vor. Damit folgte die Behörde des Innenministers einem einstimmigen Beschluß der damaligen Fraktionen des Bundestages, also SPD, FDP und CDU/CSU vom 3. 7. 1980. Dieser Beschluß lautete: »... die Zivilschutzgesetzgebung zu vereinfachen und zu verbessern, indem das Zivilschutzgesetz und das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes zusammengefaßt werden; dabei sind der Aufbau und die Verantwortung, die persönlichen Rechte und Pflichten der Bürger für den Ernstfall und die Zuordnung trägerschaftlicher Aufgaben an die privaten und öffentlichen Hilfsorganisationen sowie das Recht der

freiwilligen Helfer im Einsatzfall verbindlich zu regeln.«<sup>21a</sup> Als Ergebnis dieses Auftrages kam es zu dem im November 1984 erstmals öffentlich vorgestellten Gesetzentwurf für ein Zivilschutzgesetz.

Der Entwurf erfüllt die Aufgabe der Vereinheitlichung des Zivilschutzes, vor allem durch die Zusammenlegung von Katastrophenschutz und Zivilschutz (§ 1 Abs. 2, §§ 16–19 ZVGE).

Private humanitäre Organisationen, deren Eignung staatlich anerkannt ist, *können*, öffentlichrechtliche Organisationen *müssen* in dem sogenannten Ergänzungs- und Verstärkungsteil des Katastrophenschutzes mitwirken (§ 16 Abs. 3). Sie erhalten zur Durchführung der Aufgaben staatliche Mittel, unterliegen aber insofern der Aufsicht und den Weisungen der kreisfreien Städte und Kreise (§ 18 Abs. 2 und 3). Diese Vorschriften sollen das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 9. 7. 1968 ersetzen.

Mit der Pflicht zum Bau und zum Betrieb von Schutzzräumen in öffentlichen und privaten Gebäuden (§§ 8–13) werden die Vorstellungen des suspendierten Schutzbaugesetzes aus dem Jahre 1965 reaktiviert und teilweise erweitert. Wichtigste Merkmale sind die Pflicht zum Einbau und zur Erhaltung in bestimmungsmäßigem Zustand von Schutzzräumen in allen privaten Neubauten für den sogenannten Grundsatz gemäß § 8 Abs. 1 und 2. Mehrzweckbauten wie Tiefgaragen, U-Bahnhöfe und ähnliches können zu öffentlichen Schutzzräumen ausgebaut werden (§ 9). Alte Schutzbauwerke sind nach den Bestimmungen des Bundes wieder herzustellen, auch wenn sie sich inzwischen in privatem Besitz befinden (§ 10).<sup>23</sup>

Von noch größerer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die neu eingeführte und gegenüber dem Zivilschutzkorpsgesetz erweiterte Möglichkeit zur Dienstverpflichtung im Zivilschutz. Danach können *grundsätzlich alle Wehrpflichtigen*, das sind gemäß § 1 WPfLG alle Männer über 18 Jahre, also auch die anerkannten Kriegsdienstverweigerer, bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres zur Tätigkeit im Zivilschutz zwangsweise herangezogen werden (§ 30 Abs. 1).<sup>24</sup> Für Beamte wird diese Pflicht besonders konkretisiert durch die Neueinführung der §§ 133a bis 133e BRRG. Danach kann jeder Beamte auch gegen seinen Willen u. a. für Zwecke der Verteidigung zu einem anderen Dienstherrn abgeordnet oder zur Dienstleistung bei einer zivilen Dienststelle der NATO verpflichtet werden. Die neue Tätigkeit muß ohne Rücksichtnahme auf die Laufbahn dem Beamten lediglich zumutbar sein. Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis auf eigenen Antrag können hinausgeschoben und Ruhestandsbeamte vor Vollendung des 65. Lebensjahres reaktiviert werden. Nach § 133b BRRG soll der so verpflichtete Beamte vorübergehend gezwungen werden können, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen und an der Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen.

Der Entwurf des Zivilschutzgesetzes regelt auch die bereits im Gesetz über den erweiterten Katastrophenschutz enthaltenen Aufenthaltsbeschränkungen für die Bewohner bestimmter Gebiete neu. So kann zum Schutz vor den besonderen

22a BT-Drs. 8, 1980, S. 4340.

23 Mit den Regelungen über den Selbstschutz der Bevölkerung, §§ 3–5, und über die im Zivilschutz tätigen Personen, §§ 26–32, wird an Vorstellungen angeknüpft, wie sie im Selbstschutzgesetz und dem Zivilschutzkorpsgesetz von 1965 zugrunde lagen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Wiedereinführung einer grundsätzlichen Verpflichtung zu gemeindlichem Selbstschutz in Form von Wohnbereichseinteilung mit Beratungsstellen und Selbstschutzberatern. So ist die Entwicklung immerhin sprachlich vom Luftschutz oder Blockwart über den Selbstschutzwart inzwischen beim Selbstschutzberater angelangt. Die Aufgaben dieser Personen – im ZVGE im einzelnen nicht festgehalten – dürften sich aber kaum geändert haben.

24 Angesichts der militärischen Bedeutung des Zivilschutzes ist es naheliegend, daß heute immer mehr Wehrpflichtige zum Mittel der Totalverweigerung greifen, um ihren Protest gegen die Militarisierung unserer Gesellschaft auszudrücken.



Gefahren, die der Bevölkerung im Verteidigungsfall drohen oder zum Zwecke der Verteidigung gem. § 14 ZVGE der Aufenthaltswechsel verboten oder auch die Evakuierung ganzer Gebiete angeordnet werden (§ 15). Für die evakuierte Bevölkerung sind, ebenso wie für die trotz eines entsprechenden Verbots aus bestimmten Bezirken geflüchteten Personen, gemäß § 15 Abs. 3 Aufnahmemassnahmen zu treffen. Das Gesetz selbst läßt offen, worin diese Aufnahmemassnahmen bestehen können; es ist hier also sowohl an Dekontaminierungs- wie an reine Internierungslager zu denken.

Mit den §§ 20 bis 25 wird angestrebt, die bestehenden Gesundheitseinrichtungen und das entsprechende Personal samt notwendiger Erweiterung in den Zivilschutz einzubeziehen. Danach soll nicht nur für einen auf den Kriegsfall erweiterten Bedarf geplant werden, sondern es werden bereits heute alle Träger von Krankenhäusern und Angehörige der Gesundheitsdienste zur Mitwirkung verpflichtet (§ 23) oder zum Objekt von Bedarfs- und Bestandsermittlungen gemacht (§§ 24 und 25). Zur Art der Behandlung selbst schweigt sich der Gesetzentwurf aus. Dazu bedarf es wiederum eines Blickes in die vom Ordnungsgeber aufgestellten Katastrophenschutzpläne. Dort wird unter gesundheitlichem Zivilschutz bis heute die Einteilung Verletzter in behandlungsfähige und nicht behandlungsfähige Patienten mit entsprechenden Folgen vorgesehen.

Der gesamte Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, daß er sich im Hinblick auf die Kompetenzzuweisung wie auf die konkrete Durchführung von Zivilschutzmaßnahmen eines durchgängigen Mittels bedient, das dem Gedanken einer Vereinheitlichung und Effektivierung des Zivilschutzes in höchstem Maße Rechnung trägt, nämlich der *Vorbehaltsregelung zugunsten späterer Verordnungen*. Insbesondere den Gemeinden und Kreisen bzw. kreisfreien Städten sowie dem Bundesminister des Innern bleiben nach Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalles gemäß Art. 80a GG in fast allen vom Zivilschutzgesetz erfaßten Bereichen ein weiter Spielraum zur Konkretisierung der im Gesetz nur allgemein vorgesehenen erheblichen Grundrechtsbeschränkungen. So finden sich in den 30 materiell-rechtlichen Paragraphen dieses Gesetzes allein an 19 Stellen Vorbehaltsregelungen zugunsten des Ordnungsgebers oder offene Formulierungen, die weiterer Durchführungsvorschriften bedürfen.<sup>25</sup>

Neben den bereits beschriebenen erheblichen Konsequenzen, die beispielsweise Katastrophenschutzpläne nach sich ziehen können, sei hierfür noch ein weiteres Beispiel genannt: Nach § 14 Abs. 2 können die kreisfreien Städte und Kreise die Anordnungen treffen, daß der jeweilige Aufenthaltsort nur mit Erlaubnis verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht betreten werden darf. Eine derartige Anordnung, die im konkreten Fall den Tod Tausender von Menschen in einem durch atomaren Niederschlag verseuchten Gebiet bedeuten kann, unterliegt keiner tatbestandlichen Voraussetzung, außer der allgemeinen Umschreibung, daß es sich um eine Maßnahme zum Schutz vor den besonderen Gefahren, die der Bevölkerung im Verteidigungsfall drohen oder eine solche für Zwecke der Verteidigung handeln muß.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Die §§ 4 Abs. 2 u. 3; 5 Abs. 3; 7 Abs. 2; 8 Abs. 6; 9 Abs. 2; 11 Abs. 2; 14 Abs. 2; 15 Abs. 2 u. 3; 16 Abs. 4; 18 Abs. 3; 22 Satz 2 u. 3; 23; 24 Abs. 3; 25; 27 Abs. 3; 29; 35 Abs. 1.

<sup>26</sup> Im Rahmen dieser nur kursorischen Aufzählung sei noch darauf hingewiesen, daß das Gesetz an die Nichtbefolgung einer Verpflichtung zum Zivilschutz eine Strafandrohung bis zu drei Jahren Freiheitsentzug und an die Nichtbefolgung einer behördlichen Auflage im Zusammenhang mit der Einsatzbereitschaft eine Ordnungsgeldandrohung von 20 000,- DM vorsieht.



## 1. Zivilschutz zwischen militärischer Tradition und atomarer Bedrohung

Betrachtet man die Zivilschutzgesetze in der Bundesrepublik und vor allem auch den ZVG-Entwurf, so ist unverkennbar, daß sie in einer Tradition mit ihren historischen Vorläufern stehen, zumindest was ihre konkrete Auswirkung auf die Bevölkerung angeht. Alle Bürger werden in die Kriegsplanung einbezogen, die Privatrechtsordnung wie auch wesentliche Grundrechte werden tendenziell außer Kraft gesetzt, Vorsorgemaßnahmen vor allem im Gesundheitswesen und im Wohnungsbau sollen vor den schlimmsten direkten Kriegsfolgen schützen. Zwar bedarf es zur rechtlich verbindlichen Herstellung des Ausnahmezustandes im demokratischen Staat eines erheblich größeren Gesetzesapparates als dies in einer Diktatur vonnöten ist. Militärstrategisch scheint sich aber wenig geändert zu haben. Nur vor diesem Hintergrund läßt sich nachvollziehen, daß sich vor allem im Bereich der zur Kriegsführung benötigten sächlichen und »menschlichen Mittel« Überschneidungen ergeben, die teilweise bis in den Wortlaut gehen. So sprachen bereits die Planer des Zweiten Weltkrieges von Sicherstellungsgesetzen, wenn es darum ging, freie Bewegungen auf dem Güter-, Dienstleistungs- oder Arbeitsmarkt zu Kriegszwecken außer Kraft zu setzen. Trotz der unbestreitbaren Veränderungen in der Kriegstechnologie wie auch in der Strategie einer auf Defensive ausgerichteten Armee wie der Bundeswehr, gegenüber der Naziwehrmacht scheint der Militärlogik noch immer eine ähnliche »Zivilverteidigung« zu entsprechen wie damals.

Eine für die heutige Zivilverteidigung im humanitären Sinne aber noch bedeutsamere Parallele liegt in der Gefahreinschätzung für die Zivilbevölkerung. Denn die im Zivilschutzgesetz angesprochenen Maßnahmen für den individuellen Schutz wie Bunkerbau (heute mit ABC-Grundausrüstung), Hilfs- und Erweiterungsdienste im Gesundheitswesen, Warendienst, Selbstschutz in Wohnbezirken und Betrieben unterscheiden sich kaum von Vorstellungen, wie sie vor 50 Jahren verwirklicht wurden. Dies läßt sich auf das gänzliche Fehlen einer Analyse der wirklichen Schäden schließen, die im Atomkrieg drohen. Angesichts der NATO-Strategie, nach der schon auf niedrigster Eskalationsstufe der Einsatz von Atomwaffen vorgesehen ist, wäre aber eine derartige Schadensanalyse erste Voraussetzung, um überhaupt ernsthaft über Bevölkerungsschutzmaßnahmen nachzudenken.

## 2. Schutz der Zivilbevölkerung

Das geplante Zivilschutzgesetz wird sich zuallererst an dem in § 1 genannten Zweck, nämlich dem Schutz der Zivilbevölkerung gegenüber Kriegseinwirkungen messen lassen müssen.

Betrachtet man die Studien über die Folgen eines Atomkrieges im allgemeinen und in unserem Land, wie die sogenannte Weizsäcker-Studie<sup>27</sup> oder auch den Bericht der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahre 1983 zu den Folgen eines Atomkrieges<sup>28</sup>, wird man nicht umhinkommen, *diesen* Gesetzentwurf als untauglich für den genannten Zweck, wenn nicht sogar als gezielte Desinformation der Bevölkerung über die Folgen eines atomaren Krieges ansehen zu müssen. Denn während zum Beispiel im Zweiten Weltkrieg auch nach schwersten Bombenangriffen auf Städte grundsätzlich eine Überlebenschance für einen Großteil der Bevölkerung, die in Schutzräumen Zuflucht gefunden hatte, angenommen werden konnte, weil sowohl

27 Carl-Friedrich v. Weizsäcker, *Kriegsfolgen und Kriegsverhütung*, Bonn 1971.

28 In Auszügen abgedruckt in *Frankfurter Rundschau* vom 15. 3. 1985.

die allgemeine Infrastruktur erhalten blieb als auch die notwendigsten Ressourcen wie sauberes Wasser, saubere Luft und saubere Nahrungsmittel vorhanden waren<sup>29</sup>, fehlt dies alles nach einem atomaren Schlagabtausch. Auf weitere Folgen einer atomaren kriegerischen Auseinandersetzung wie die weitgehende Zerstörung aller medizinischen Hilfseinrichtungen, drohender gesellschaftlicher und staatlicher Verfall, evtl. atomarer Winter, kann hier nur hingewiesen werden.<sup>30</sup> Dieses Szenario macht jedenfalls deutlich, daß im Falle eines massiven Einsatzes von Atomwaffen, wie dies von der NATO-Strategie für eine relativ niedrige Eskalationsstufe bereits geplant wird, die Fortsetzung gesellschaftlichen Lebens kaum noch denkbar ist. Nun wird von Kritikern dieser Kritik geltend gemacht, es sei falsch, immer nur den »worst case« anzunehmen, man müsse vielmehr davon ausgehen, daß durchaus auch Kriegsszenarien denkbar seien, in denen der Atomkrieg begrenzt bleibe, Schutz daher möglich und seine Vorbereitung notwendig sei.<sup>31</sup> In einem solchen Falle wäre jeder Betroffene auch für die kleinste Hilfe dankbar, wenn sie seine Leiden begrenzen könnte. Trotz erheblicher Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit eines begrenzten Atomkrieges sind solche Einwände nicht gänzlich unplausibel. Gleichwohl folgt daraus keine positive Einschätzung der vorliegenden und geplanten Regelungen zum Zivilschutz. Denn die bestehenden Gesetze und der ZVG-Entwurf haben solche begrenzten Szenarien nicht zum Hintergrund; sie zielen überhaupt nicht auf eine bestimmte, konkret vorstellbare Kriegs- oder Atomkriegssituation ab. Das wird deutlich, wenn man sich einerseits den lächerlich geringen Geldbetrag vor Augen führt, der für Zivilschutz bereitgestellt wird. Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, die weniger als ein Prozent der Militärausgaben ausmachen, wäre nicht einmal ein effektiver Schutz vor den heutigen Auswirkungen eines konventionellen Krieges herstellbar – soweit man diesen Schutz für möglich hält. Andererseits muß aber auch gesehen werden, daß die Planer gleichzeitig von der Möglichkeit einer Atomkriegssituation ausgehen; denn sonst wären die Ausstattung von Bunkern und Krankenhäusern mit ABC-Schutz und Dekontaminierungseinrichtungen ebenso wenig nachvollziehbar wie die geplanten Massenevakuierungen oder die flächendeckenden Verbote, bestimmte Gebiete zu verlassen, §§ 14 und 15 ZVGE. Für die Vorbereitung auf eine kleinste oder doch sehr beschränkte kriegerische Auseinandersetzung in unserem Land, bei denen noch eine gewisse Chance des Überlebens bliebe, wäre zuallererst eine andere Militärpolitik nötig. Zweitens bedürfte eine darauf bezogene Zivilschutzpolizei nicht der im ZVGE enthaltenen umfassenden – und doch an der Sache vorbeigehenden – Grundrechtseinschränkungen. Es stünde dann allenfalls zur Debatte, bei eigener, rein defensiver und nichtatomarer Verteidigungsstrategie Möglichkeiten zu bieten, Formen des sozialen Widerstands und der psychischen Verarbeitung von den zu erwartenden schweren Krisensituationen einzuüben. Natürlich käme dann auch die Bereitstellung einfacherer Mittel zur Leistung von erster Hilfe in Betracht. Die Realität sieht allerdings ganz anders aus. Sie ist gekennzeichnet von einem entscheidenden Widerspruch, nämlich einer Militärplanung, die den Atomkrieg voraussetzt und einem Zivilschutz, der zwar vorgibt, auch für diesen Fall Schutz zu gewähren, objektiv dazu aber nicht in der Lage ist. Der Schutz der Zivilbevölkerung wird unter diesen Voraussetzungen zum Alibi für andere, nicht genannte Zwecke.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Hans Brunswick, Feuersturm über Hamburg, Stuttgart 1978.

<sup>30</sup> Vgl. die in Fußnoten 27 und 28 genannten Studien.

<sup>31</sup> Philipp Sonntag, Umstrittener Zivilschutz, Schriftenreihe der HSFK 1985.

<sup>32</sup> Ein weiteres Argument, das immer wieder von Politikern insbesondere für die Verpflichtung zum Bau von Schutzräumen in die Debatte geworfen wird, ist der Verweis auf Länder wie die Schweiz und Schweden. Dort gibt es für einen erheblich größeren Bevölkerungsteil schon heute Plätze in Bunkern,

### 3. Zur Funktion des geplanten Zivilschutzgesetzes

Angesichts der als fast sicher anzunehmenden Unmöglichkeit, die Zivilbevölkerung in einem Atomkrieg wirksam zu schützen, und angesichts der daraus folgenden Tatsache, daß die erheblichen Freiheitsbeschränkungen, die das ZVGE bereits für begrenzte Konflikte vorsieht, jeder Grundlage entbehren, ist die Funktion des Zivilschutzgesetzes neu einzuschätzen. Hierzu bietet das Gesetz einen ersten Anhaltspunkt, wenn es in einigen Vorschriften wie z. B. den §§ 14 und 15 ausdrücklich auf die Zwecke der Verteidigung, sprich militärische Zwecke, abhebt. Es war bereits im Zusammenhang mit sonstigen Zivilschutz- und Zivilverteidigungsregelungen darauf hingewiesen worden, daß in entsprechenden Gesetzen immer der Zivilschutz mit Verteidigungszwecken verknüpft wurde. Diesen Doppelcharakter enthält auch das geplante Zivilschutzgesetz, was ihm bereits formal den Status eines reinen Zivilschutzgesetzes nimmt. Vielmehr kommen hier deutlich militärische Optionen zum Ausdruck, die sich in der Notwendigkeit des »stay put« der Bevölkerung niederschlagen: Die Kriegsführung darf nicht durch umhervagabundierende, orientierungslos oder obdachlos gewordene Menschen behindert werden. Dieser konkrete militärische Bezug wird auch in den durch das Zivilschutzgesetz neu eingebrachten § 133a BRRG und § 4 Abs. 1 Ziff. 1 des ArbSicherstellungsG deutlich, wenn dort die Dienstverpflichtung nicht nur für Zivilschutzaufgaben, sondern auch für militärische Zwecke bei den eigenen und verbündeten Streitkräften festgelegt wird. Bezieht man über die hier interessierenden Vorschriften auch noch bestehende internationale Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA mit ein<sup>33</sup>, läßt sich die zuvor aufgezeigte militärische Funktion ohne Schwierigkeiten auch für die gesamten Regelungen über den gesundheitlichen Zivilschutz herstellen. Vorsichtig ausgedrückt, wird die akribisch vorgeschriebene Erfassung von Krankenhauspersonal und sächlichen Mitteln sowie Erweiterungsmöglichkeiten im Kontext militärischer Planungen und daraus resultierender Beistandsverpflichtungen für die US-Truppen eher einsichtig denn als Planung für den Fall des Schutzes der Zivilbevölkerung in einem Atomkrieg.

Eine weitere und zentrale Funktion des geplanten Zivilschutzgesetzes ist in der prinzipiell jeder Zivilschutzgesetzgebung immanenten Absicherung der Massensolidarität zu suchen. Eine tendenziell auf eine Selbstmordoption hinauslaufende Militärplanung kann überhaupt nur dann auf Dauer mit Unterstützung in der Bevölkerung rechnen, wenn zumindest so getan wird, als sei ein wirksamer Schutz gegen die zu erwartenden Angriffe der Gegenseite möglich. Indem das geplante Zivilschutzgesetz beinahe die gesamte Bevölkerung betrifft, Aufgaben und Pflichten statuiert und diese in der Regel als Schutzaktivitäten deutet, wo doch real nur Bürokratie waltet, spiegelt es ideologisch nicht ungeschickt die prinzipielle Möglichkeit und den Willen zum Schutz für den Einzelnen vor. Man könnte von einem zivilen Pendant zu einem versteinerten militärstrategischen Abschreckungsdenken sprechen.

die auch über eine Grundausrüstung bei ABC-Angriffen verfügen. Hier fällt insbesondere auf, daß die Politiker, die auf diese Länder verweisen, es immer wieder unterlassen, zugleich deutlich zu machen, daß die Schweiz und Schweden weder den Einsatz von Atomwaffen befürworten noch Atomwaffen im eigenen Land stationiert haben. Folglich muß in derartigen Ländern nicht unbedingt von einem atomaren Schlagabtausch mit unbegrenzten Folgen für die Zivilbevölkerung ausgegangen werden. Insofern ist der Bunkerbau dort bei aller Kritik jedenfalls erheblich leichter nachvollziehbar, als dies in unserem Lande der Fall wäre.

<sup>33</sup> Vgl. näher Dieter Deiseroth, Die Bundesrepublik – Transit-Stelle für US-Militäreinsätze außerhalb des NATO-Gebiets?, KJ 1985, S. 412.

Alle Gesetze, die substantiell in die Grundrechte der Bürger eingreifen, stellen eine Gefahr für die demokratische Grundordnung dar. Anhand der historischen Erfahrungen darf als gesichert gelten, daß Ermächtigungen an die Exekutive zur Grundrechtseinschränkung viel eher zur Aushöhlung jeder demokratischen Ordnung führen können als tatsächliche oder vermeintliche Gefährdungen des Staates durch außerstaatliche Gruppierungen. Dies gilt um so mehr, wenn – wie im vorliegenden Fall – ein Gesetz in weiten Bereichen nur Ermächtigungen zur Grundrechtsbeschränkung vorsieht, deren Ausgestaltung im einzelnen der Exekutive überlassen bleibt. Derartige Blankettvollmachten stehen im Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie. Danach hat der Gesetzgeber alle Eingriffe, die Grundrechte nicht unerheblich tangieren, selbst vorzunehmen; eine Übertragung der Regelungskompetenz auf den Ordnungsgeber scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß in Kriegssituationen parlamentarische Entscheidungen oft zu schwerfällig sein dürften. Da jedoch auch in Krisensituationen die grundsätzliche demokratische Entscheidungsstruktur bestehenbleiben muß, hätte der Gesetzgeber zumindest die wesentlichen Voraussetzungen für so weitgehende Grundrechtseinschränkungen, wie sie das geplante Zivilschutzgesetz vorsehen, selbst treffen müssen.

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung grundsätzlich ein Zivilschutzgesetz im Zeitalter der Atombombe für sinnvoll erachten sollte, wäre der vorliegende Entwurf wegen Fehlens der rechtsstaatlichen Mindestvoraussetzungen prinzipiell abzulehnen. Denn es ist davon auszugehen, daß mit den geplanten Maßnahmen wirkliche Hilfe nicht möglich ist und eine noch mögliche Hilfe auf die vorgesehenen umfangreichen Einschränkungen der individuellen Freiheiten verzichten kann. So liegt die Befürchtung nahe, daß es den Initiatoren – mehr als öffentlich genannt und auch mehr als rechtlich zulässig – gerade auf die Möglichkeit der Einschränkung von Freiheitsrechten ankam. Es darf ferner nicht außer Betracht bleiben, daß alle hier genannten Maßnahmen auch für den sogenannten Spannungsfall gemäß Art. 80a GG in Betracht kommen können. Die Feststellung, ob ein solcher Spannungsfall vorliegt, kann gemäß Art. 80a GG auch unter Umgehung des Parlamentes durch ein Zusammenwirken der Regierung mit einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages erfolgen. Angesichts der Tatsache, daß vorhandene Instrumentarien immer noch Situationen fanden, in denen sie auch angewandt wurden, kann nicht ausgeschlossen werden, daß von den weitreichenden Maßnahmen beispielsweise auch dann Gebrauch gemacht wird, wenn die Verbündeten eine politische Situation als zu instabil einschätzen. Angesichts der bisherigen Stellungnahmen der großen Parteien und deren Verhalten in Krisensituationen, denen in Deutschland allzu leicht das Attribut Staatskrise beigegeben wird, scheinen Zweifel daran angebracht, daß die Parlamente in solchen Situationen noch in der Lage wären, die Freiheitsrechte des Einzelnen hinreichend zu schützen. Auch diese Überlegungen führen dazu, die geplanten Zivilschutzvorstellungen abzulehnen.